



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen (Spoorwegwet 20..)

Nader Rapport

29 augustus 2025,
IENW/BSK-2025/205137,
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken,
Ministerie Van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen (Spoorwegwet 20..)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juli 2023, nr.2023001678, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 december 2023, nr. W17.23.00203/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2023, no. 2023001678, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen (Spoorwegwet 20..) met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe Spoorwegwet, waarin de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen worden samengevoegd. De modernisering betreft vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. Daarbij wordt gekozen voor een wet op hoofdlijnen, die in lagere regelgeving verder zal worden uitgewerkt. Het doel van deze wettelijke structuur is het vereenvoudigen van de implementatie van nieuwe Europese regelgeving en het vergroten van het gebruiksgemak van de regelgeving voor alle gebruikers. Het voorstel bevat verder beperkt nieuwe eisen.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de keuze voor een gemoderniseerde Spoorwegwet die qua systematiek, indeling en bewoordingen zoveel mogelijk aansluit bij de Europese richtlijnen die hierin (opnieuw) worden geïmplementeerd. Zij merkt wel op dat de gekozen structuur een aantal vragen oproept over de systematiek van wetgeving en in het bijzonder het niveau van regelgeving. Het primaat van de wetgever brengt mee dat de belangrijkste regels en beleidskeuzes, al dan niet voortvloeiend uit Europese regelgeving, uit de wet in formele zin moeten blijken. De uitwerking daarvan kan op een lager niveau worden geregeld. Dit uitgangspunt komt ook de uitvoeringspraktijk ten goede. Het voorstel en de toelichting geven hiervan onvoldoende blijk.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de vereiste onafhankelijkheid van de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi) en de voorgenomen positionering van de NVi binnen de Inspectie Leefomgeving en Transport.

In verband hiermee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.



1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

a. Achtergrond

De Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor vormen het huidige wettelijke kader van de spoorregelgeving. De Spoorwegwet dateert van 2005 en voorzag toen in een algehele herziening van de toenmalige formele wetgeving inzake spoorwegen. Daarbij werden bestaande specifieke wetten over spoorwegen ingetrokken en vervangen door een nieuwe Spoorwegwet. De Wet lokaal spoor kwam in 2013 tot stand en introduceerde één geharmoniseerde wettelijke regeling voor de verschillende lokale en regionale spoorwegen. In lagere regelgeving wordt nadere invulling en uitwerking gegeven aan dit wettelijk kader.

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe Spoorwegwet, waarin de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen worden samengevoegd. Volgens de toelichting betreft de modernisering vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. Het is niet de bedoeling om het huidige gebruik van spoorwegen te wijzigen of de verdeling van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden aan te passen.¹ Wel worden op onderdelen beperkte beleidswijzigingen voorgesteld om het stelsel toekomstbestendiger te maken.

De toelichting geeft een aantal redenen voor een modernisering van de spoorregelgeving.² Bij de totstandkoming van de Spoorwegwet waren de Europeesrechtelijke kaders nog in ontwikkeling. Implementatie van sindsdien verschenen richtlijnen heeft geleid tot een lappendeken aan regelgeving. Dit komt mede door de nationaalrechtelijke ordening naar verantwoordelijkheid voor een spoorweg, die niet aansluit bij de Europese systematiek. Ook de – soms gedetailleerde – inhoud van de Spoorwegwet staat aan een voorspoedige implementatie van nieuwe Europese regels in de weg. Tegen deze achtergrond adviseerde de Afdeling eerder om de spoorwegwet te herschrijven.³

Het doel van deze modernisering is het zoveel mogelijk toekomstbestendig maken van de spoorregelgeving. Dit betekent, aldus de toelichting, dat het stelsel 'voldoende flexibel is om de ontwikkelingen en beleidsdoelen op het gebied van vervoer en bereikbaarheid binnen de EU-kaders te faciliteren'. Concreet moeten Europese regels op een efficiënte, zichtbare en eenduidige wijze geïmplementeerd zijn (of kunnen worden), waarbij het streven is 'om Europese richtlijnen zo veel mogelijk één-op-één te implementeren'. Het stelsel moet verder qua systeem, indeling en bewoording aansluiten op de Europese regelgeving en de keuzeruimte binnen deze Europese kaders benutten.⁴

b. Inhoud

Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten wordt een nieuwe Spoorwegwet voorgesteld. Het wetsvoorstel bevat vooral algemene kaders, die in lagere regelgeving – in principe één algemene maatregel van bestuur (amvb) en één ministeriële regeling – zullen worden uitgewerkt.⁵ Deze gelaagde structuur moet niet alleen het gebruiksgemak van de regelgeving voor alle gebruikers vergroten, maar ook de implementatie van nieuwe Europese regelgeving vereenvoudigen. Het wetsvoorstel is geordend aan de hand van de verschillende Europese richtlijnen,⁶ waarna hoofdstukken over ProRail en het toezicht en de handhaving volgen. In de hoofdstukken over Europeesrechtelijk gereguleerde onderwerpen gaat de implementatie ook vooraf aan meer nationaal georiënteerde bepalingen.

Hoewel het voorstel maar beperkt nieuwe eisen stelt, is sprake van enkele belangrijke wijzigingen. Zo wordt de koppeling tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het spoor en het toepasselijke juridische kader losgelaten. In plaats daarvan zullen de (nieuwe) gebruiksfuncties van spoorwegen het

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 januari 2016 over het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (W14.15.0443/IV), Kamerstukken II 2015/16, 34 474, nr. 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1–3.3.

⁶ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (hierna: sera-richtlijn). Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie 7 (PbEU L 2016, 138) (hierna: interoperabiliteitsrichtlijn). Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU L 2016, 138) (hierna: spoorwegveiligheidsrichtlijn). Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU L 315/51) (hierna: machinistenrichtlijn).

toepasselijke juridische kader bepalen. Zo geldt voor de gebruiksfuncties A (spoor met hoofdzakelijk personenvervoer), B (spoor met hoofdzakelijk goederenvervoer) en C (zowel personen- als goederenvervoer) dat het Unierecht volledig van toepassing is,⁷ terwijl voor gebruiksfuncties E en F (lokale netten) geldt dat het Unierecht grotendeels niet van toepassing is, zodat meer ruimte is voor het stellen van nationale regels. In het wetsvoorstel wordt per paragraaf bepaald voor welke gebruiksfuncties de daar gestelde regels van toepassing zijn.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor spoorwegen wordt afzonderlijk toegewezen en ziet vooral op de ontwikkeling, de toegang en het beheer van de spoorweginfrastructuur. Daarnaast voorziet het voorstel in de aanwijzing van een Nationale Veiligheidsinstantie. Verder wordt, onder andere, het bezit van een veiligheidsbeheersysteem breder verplicht gesteld en de veiligheidscultuur op het spoor nader uitgewerkt ('just culture').

In de consultatieversie van het wetsvoorstel (voorjaar 2021) was een artikel opgenomen met nadere regels voor overwegen. De toelichting vermeldt dat dit artikel uit het wetsvoorstel is geschrapt en dat de verdergaande regulering van overwegen in een separaat wetsvoorstel is ondergebracht, dat een eigen planning kent.⁸ Over dat wetsvoorstel heeft de Afdeling op 16 maart 2022 advies uitgebracht.⁹ De toelichting vermeldt niets over de voortgang van dit traject.

Het wetsvoorstel waar de Afdeling op doelt heeft betrekking op de Niet Actief Beveiligde Overwegen (hierna: NABO). Door de voortgang van het NABO-programma van ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de noodzaak van dat wetsvoorstel afgenomen. Het voorstel wordt overeenkomstig genoemd advies van de Raad van State niet ingediend bij de Tweede Kamer.

Er is evenwel behoefte aan een duidelijkere rolverdeling en een veiligheidsnorm voor het aanpakken van NABO. Dit wordt onderzocht in afstemming met betrokken partijen – veelal decentrale overheden – en leidt eventueel tot een nieuw wetsvoorstel over overwegen.

Overigens gaat het onderhavige wetsvoorstel (nog) uit van de publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Op 4 oktober 2023 heeft de Afdeling een advies uitgebracht over een nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet publiekrechtelijk omvorming ProRail, die dit wetsvoorstel aldus wijzigt dat ProRail een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan wordt.¹⁰ Voor de goede orde merkt de Afdeling op dat het in de rede ligt de uitkomsten van dat wetstraject bij dit wetsvoorstel te betrekken.

Het wetsvoorstel Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail wordt inmiddels aangeduid als de Wet sturing en verantwoording ProRail B.V. In het onderhavige wetsvoorstel zijn de bepalingen van het wetsvoorstel Wet sturing en verantwoording ProRail B.V. niet verwerkt. Hiertoe is gekozen omdat het wetsvoorstel Wet sturing en verantwoording ProRail B.V. door de Tweede Kamer controversieel is verklaard en het van belang is dat de behandeling van het wetsvoorstel tot modernisering van de Spoorwegwet doorgang kan vinden.

2. Wettelijke structuur en niveau van regelgeving

Zoals hiervóór opgemerkt, worden in het wetsvoorstel de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen samengevoegd.¹¹ Daarbij vindt tegelijkertijd een herschikking plaats van het niveau waarop bepalingen worden neergelegd. De voorgestelde wet op hoofdlijnen gaat over alle spoorwegen in Nederland en bevat kaders en randvoorwaarden voor, onder andere, de indeling van spoorwegen naar gebruik, de aanwijzing van de bevoegde gezagen voor de verschillende spoorwegen en de verplichtingen waaraan de actoren binnen het spoorsysteem moeten voldoen. Deze constructie maakt het mogelijk om Europese regelgeving op een zo laag mogelijk niveau – dat van amvb of een ministeriële regeling – en daarmee op flexibele wijze te implementeren.¹²

a. Primaat van de wetgever

De Afdeling begrijpt de wens van de regering om te voorzien in een nieuw wettelijk stelsel van

⁷ Tenzij het Unierecht bepaalt dat bij bepaalde soorten gebruik van het spoor de Europese regels niet gelden of de lidstaat bij bepaalde soorten gebruik de Europese regels kan 'uitzetten'.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2–14.4.

⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 maart 2022 over het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet ten behoeve van de overwegveiligheid (W17.21.0371/VI).

¹⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 oktober 2023 over de nota van wijziging bij de wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail) (W17.23.00201/IV).

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

spoorregelgeving dat niet alleen overkoepelend is, maar ook overzichtelijk en voldoende flexibel om toekomstbestendig te zijn. Aangezien het wetsvoorstel grotendeels herimplementatie van Unierecht betreft, begrijpt zij ook de keuze voor een Spoorwegwet die qua systematiek, indeling en bewoordingen zoveel mogelijk aansluit bij de richtlijnen die hierin worden geïmplementeerd. Het wetsvoorstel is in dit specifieke geval gestructureerd als een kaderwet. Hierdoor wordt de implementatie van (ontwikkelingen in) de Europese spoorregelgeving vereenvoudigd.

Vanwege het uitgangspunt om in de wet alleen de hoofdlijnen van het stelsel te regelen, heeft de regering ervoor gekozen om bepalingen die momenteel in de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor of op besluitniveau zijn geregeld, in het nieuwe stelsel op een lager niveau te regelen.¹³ Dit roept vragen op over de systematiek van wetgeving en in het bijzonder het niveau van regelgeving.

De Afdeling wijst erop dat ook bij een kaderwetstructuur het primaat van de wetgever in acht moet worden genomen. Dit houdt in dat de wetgever zelf de voornaamste rechtspolitieke keuzes over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen moet maken.¹⁴ Bij een verdeling van regelgeving over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau moet de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevatten.¹⁵ Delegatie van regelgevende bevoegdheid dient daarnaast zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd en is, in het geval van delegatie aan een minister, slechts in bepaalde gevallen geoorloofd.¹⁶

Het uitgangspunt in het wetsvoorstel om Europese regelgeving op een zo laag mogelijk niveau van nationale regelgeving te implementeren is op zichzelf genomen begrijpelijk en voor zover deze Europese regelgeving geen beleidsinhoudelijke ruimte laat, in lijn met het wetgevingsbeleid.¹⁷

Het uitgangspunt in dit wetsvoorstel om nationale keuzes die lidstaten binnen de kaders van Europese regelgeving kunnen maken, niet op wetsniveau, maar in lagere regelgeving te maken, roept echter vragen op.¹⁸ Het primaat van de wetgever brengt met zich dat deze keuzes op het niveau van de wet (zullen) moeten worden gemaakt, indien het gaat om een hoofdelement van de regeling. Het maken van dergelijke keuzes op het niveau van een amvb volstaat dan niet.

De Afdeling merkt op dat bij iedere beleidsinhoudelijke keuze moet worden beoordeeld of sprake is van een hoofdelement van de regeling en deze keuze dus op het niveau van de wet moet worden gemaakt. Alleen wanneer een beleidskeuze niet raakt aan de hoofdelementen van de regeling kan deze op het niveau van een amvb worden geregeld. Tegen deze achtergrond geeft de Afdeling een aantal voorbeelden van onderdelen die naar haar oordeel niet op het juiste niveau van regelgeving worden geregeld. Dit betreft (i) keuzes in lagere regelgeving in plaats van in de wet en (ii) keuzes in een ministeriële regeling in plaats van in een amvb.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in het wetsvoorstel enkele artikelen aangepast om de beleidskeuze in bepaalde gevallen op wetsniveau te maken in plaats van op een lager niveau van regelgeving. Hieronder wordt toegelicht welke artikelen het betreft.

i. Keuzes op wetsniveau

Accreditatie of erkenning

Uit de interoperabiliteitsrichtlijn en de spoorwegveiligheidsrichtlijn volgt dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie moet zijn geaccrediteerd of erkend.¹⁹ In het wetsvoorstel worden beide mogelijkheden als een keuze opgenomen in de betreffende bepalingen.²⁰ Uit de toelichting blijkt dat al vast staat dat in lagere regelgeving de keuze voor accreditatie zal worden gemaakt.²¹ Dit komt overeen met de huidige situatie en deze keuze sluit aan bij de voorkeur van de Europese Commissie voor accredita-

¹³ Zo heeft de minister nu op grond van artikel 26x van de Spoorwegwet de bevoegdheid een aanwijzing van een aangemelde of aangewezen instantie te wijzigen, te schorsen, of in te trekken. Deze bevoegdheid komt niet terug in artikel 4.20 van het wetsvoorstel. In het zevende lid vindt delegatie aan de minister plaats. Of waar nu het Besluit spoorwegpersoneel 2011 regels stelt over de aanvraag tot verlening, wijziging of verlenging van een machinistenvergunning, delegeert artikel 5.3 van het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het stellen van regels hierover rechtstreeks aan de minister.

¹⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35 300 VI, BD, punt 3.a.

¹⁵ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Aanwijzingen 2.23 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁷ Zie ook aanwijzing 9.8 en 2.24, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting, paragraaf 3.4, 13.3.

¹⁹ Zie de artikelen 27 en 36 van de interoperabiliteitsrichtlijn en de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 op grond van artikel 6 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

²⁰ Zie de voorgestelde artikelen 3.11 en 4.20.

²¹ Memorie van toelichting, paragrafen 6.4, 8.1.1 en 9.2.5.

tie,²² die door de European Rail Agency (ERA) en een meerderheid van de lidstaten wordt onderschreven. Volgens de toelichting is de keuze op wetsniveau opengelaten uit het oogpunt van 'zuivere implementatie'.

De Afdeling merkt op dat het uitgangspunt van 'zuivere implementatie' als zodanig geen reden is om een keuzemogelijkheid op grond van Europese regelgeving niet op wetsniveau in te vullen. De al vaststaande keuze voor accreditatie op lager niveau zal daarnaast, mede gelet op de voorkeur hiervoor op Europees niveau, een duurzame keuze zijn. De flexibiliteit van lagere regelgeving is in dit verband dus geen relevante factor.²³ In dit verband acht de Afdeling het daarom wenselijk de keuze voor accreditatie op wetsniveau te maken. Dit geeft bovendien de betrokken partijen de meeste duidelijkheid.²⁴

In navolging van het advies van de Afdeling is in de hoofdstukken van het wetsvoorstel ter implementatie van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn de keuze voor accreditatie van beoordelingsinstanties en conformiteitsbeoordelingsinstanties op wetsniveau gemaakt in plaats van op het niveau van lagere regelgeving. De keuze is gemaakt met het oog op het duurzame karakter van de keuze en de gewenste duidelijkheid. Dit heeft geleid tot aanpassing van de artikelen 3.11, 4.19 en 4.20 van het wetsvoorstel.

In hoofdstuk 5 (over machinisten) van het wetsvoorstel, dat voor advies was voorgelegd aan de Afdeling, stond dat naast erkenning ook accreditatie van examinatoren en keuringsinstituten mogelijk was. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel de keuze gemaakt voor uitsluitend erkenning van examinatoren, keuringsinstituten en opleidingscentra. Deze keuze is gemaakt omdat de erkenning al jarenlang gangbare praktijk is. De erkenning van opleidingscentra is een uitbreiding ten opzichte van het wetsvoorstel dat aan de Raad van State is voorgelegd.

Vergunningstelsel

In reactie op een opmerking in de uitvoeringstoets van de ILT vermeldt de toelichting dat het wetsvoorstel in het kader van de meer nationaal geregelde gebruiksfuncties grondslagen bevat voor nationaal te stellen eisen in lagere regelgeving. In dat verband wordt gesproken van de mogelijke introductie van een vergunningverleningsstelsel.²⁵ De Afdeling merkt op dat (de grondslag voor) een dergelijk stelsel in de wet moet worden geregeld.²⁶ Ook moet in dat geval de toelichting ingaan op de verenigbaarheid van een vergunningstelsel met het Unierecht. Het wetsvoorstel en de toelichting voorzien hierin echter niet.

Naar aanleiding van het advies op dit punt is artikel 4.21 van het wetsvoorstel zodanig aangepast dat niet meer bij amvb, maar bij wet een vergunning wordt ingesteld voor bijzondere ritten over spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D.

ii. Keuzes op amvb-niveau

Vanwege het advies van de Afdeling is voor verschillende delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel opnieuw bekeken of ter uitwerking van Europese regelgeving er nationale keuzes moeten of kunnen worden gemaakt. Dit heeft tot aanpassing van de volgende artikelen geleid.

Artikel 2.19, tweede lid, van het wetsvoorstel over een heffing voor het verrichten van personenvervoerdiensten is aangepast. Het tweede lid van artikel 2.19 voorzagt in een grondslag om bij ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 12 van de sera-richtlijn regels te stellen over de heffing. In lijn met het advies van de Afdeling is in artikel 2.19 van het onderhavige wetsvoorstel bepaald dat deze regels over de heffing bij of krachtens amvb kunnen worden vastgesteld zodat er mogelijk nationale keuzes omtrent die heffing kunnen worden gemaakt.

Artikel 5.7, zesde lid (nieuw) is in lijn met het advies van de Afdeling zodanig geformuleerd dat de met inachtneming van artikel 20 van de machinistenrichtlijn en mede ter uitvoering van de krachtens artikel 25, vijfde lid, van die richtlijn te stellen eisen over de erkenning van opleidingscentra, keuringsinstituten en examinatoren bij of krachtens amvb worden gesteld. Dit omdat vooral de regels over de erkenning van keuringsinstituten die nationale keuzes zullen bevatten. De richtlijn en de onderliggende besluiten van de Commissie voorzien daar niet in.

²² Zie overweging 15 van de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2.

²⁴ Zie bijvoorbeeld de HUF-toets van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de consultatiereactie van de Raad voor Accreditatie.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2. Meer nationaal geregelde gebruiksfuncties betreffen de gebruiksfuncties E, F, G en H.

²⁶ Aanwijzing 2.21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Ten aanzien van een tweetal vergunningplichten wordt alleen voorzien in nadere uitwerking van de vergunningplicht bij ministeriële regeling. Dit betreft de spoorwegondernemingsvergunning uit de sera-richtlijn²⁷ en de machinistenvergunning uit de Machinistenrichtlijn.²⁸ Beide vergunningplichten worden onder de huidige Spoorwegwet nader uitgewerkt in een amvb en op enkele onderdelen aanvullend in een ministeriële regeling.²⁹

De Afdeling merkt op dat nadere regels ten aanzien van de machinistenvergunning nationale keuzes zullen bevatten, zoals de voorgenomen lagere minimumleeftijd voor het verkrijgen van een vergunning.³⁰

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in artikel 5.3, eerste lid, van het voorliggende wetsvoorstel de minimumleeftijd van 18 jaar opgenomen voor het verkrijgen van een machinistenvergunning. Voor 18- en 19-jarige machinisten is de vergunning alleen geldig in Nederland. In het derde lid van dit artikel is bepaald dat de vergunning van een machinist die de leeftijd van 20 jaar heeft bereikt, geldig is in alle lidstaten van de Europese Unie.

Daarnaast zijn enkele eisen voor het verkrijgen van deze vergunning geformuleerd als minimeisen, wat ook keuzes door de lidstaat mogelijk maakt.³¹

In artikel 5.3 van het wetsvoorstel staat dat bij ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 11 van de machinistenrichtlijn eisen worden gesteld over lichamelijke en bedrijfspsychologische geschiktheid, de algemene vakbekwaamheid en de vooropleiding. In artikel 11 van de richtlijn staat dat ten minste aan de in de bijlagen genoemde eisen moeten worden voldaan. De Afdeling stelt in haar advies dat er voor artikel 11 van de machinistenrichtlijn beleidsruimte bestaat (voetnoot 31 van het advies). In de ministeriële regels, bedoeld in artikel 5.3, eerste lid, zal voor wat betreft de genoemde eisen worden aangesloten bij de eisen in de bijlagen bij de richtlijn. Er zal bij de invulling van die regeling geen gebruik worden gemaakt van de volgens de Afdeling aanwezige beleidsruimte.

Wat de spoorwegondernemingsvergunning betreft, vermeldt de artikelsgewijze toelichting dat nauw wordt aangesloten bij hoofdstuk III van de sera-richtlijn, maar wordt niet duidelijk in hoeverre sprake is van nationale keuzes.³² Als sprake is van nationale keuzes bij de uitwerking van beide vergunningplichten is het wenselijk deze keuzes op het niveau van een amvb te maken.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is besloten artikel 2.21, tweede lid, over het stellen van nadere regels over de spoorwegondernemingsvergunning, aan te passen. De sera-richtlijn stelt dat een spoorwegonderneming aan bepaalde eisen moet voldoen om een vergunning te krijgen. Het is volgens de sera-richtlijn aan de lidstaat om de voorwaarden vast te stellen waaronder aan een bepaalde eis wordt voldaan. Bij het vaststellen van deze voorwaarden is enige beleidsruimte aanwezig. De uitwerking van dit artikel zal daarom plaatsvinden in een amvb in plaats van een regeling.

b. Conclusie

Aangezien het wetsvoorstel grotendeels herimplementatie van Unierecht betreft, begrijpt de Afdeling dat in dit specifieke geval is gekozen voor een kaderwetstructuur. Zij merkt echter op dat het primaat van de wetgever ook bij een dergelijke structuur in acht moet worden genomen. Dit brengt mee dat de belangrijkste regels en beleidskeuzes, al dan niet voortvloeiend uit Europese regelgeving, in de wet in formele zin moeten worden geregeld. De uitwerking daarvan kan wel op een lager niveau worden geregeld.

Het voorstel en de toelichting geven van dit uitgangspunt onvoldoende blijk, zoals blijkt uit de voorbeelden die worden gegeven. Daarbij merkt de Afdeling op dat het opnemen van de belangrijkste regels en (nationale) beleidskeuzes in de wet ook de uitvoeringspraktijk ten goede komt.³³ In dat verband is ook van belang dat de inhoud van de lagere regelgeving tijdig bekend wordt.

²⁷ Voorgesteld artikel 2.21, in het bijzonder het zesde lid.

²⁸ Voorgestelde artikelen 5.2, 5.3 en 5.4.

²⁹ Zie het Besluit bedrijfsvergunning en enkele vrijstellingen veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen en het Besluit Spoorwegpersoneel 2011.

³⁰ De machinistenrichtlijn hanteert een minimumleeftijd van 20 jaar. Volgens het Besluit spoorwegpersoneel 2011 stelt Nederland een minimumleeftijd van 18 jaar. Deze leeftijdsgrens zal worden gehandhaafd. Zie het voorgestelde artikel 5.3 en de artikelsgewijze 8 toelichting daarop.

³¹ Zie bijvoorbeeld artikel 11 van de machinistenrichtlijn.

³² Artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 2.21.

³³ Dit blijkt ook uit de verschillende consultatiereacties en uitvoeringstoetsen, in het bijzonder die van de ILT, ProRail en DOVA.



De Afdeling adviseert in dit licht het voorstel en de toelichting aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt zijn, zoals hierboven is behandeld, verschillende artikelen aangepast om bepaalde belangrijke regels en keuzes in de wet op te nemen in plaats van in lagere regelgeving. In de gewijzigde memorie van toelichting is bij de betreffende artikelen aangegeven dat bepaalde belangrijke regels en beleidskeuzes, al dan niet voortvloeiend uit Europese regelgeving, in de wet zijn opgenomen.

Het voornemen bestaat om zo spoedig na de indiening van het wetsvoorstel de internetconsultatie van de lagere regelgeving te starten.

3. Nationale Veiligheidsinstantie

Het wetsvoorstel regelt in het voorgestelde artikel 1.11 dat de minister een dienst van zijn ministerie kan aanwijzen als de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi). Daarbij wordt verwezen naar de definitiebepaling in artikel 3, onderdeel 7, onder a, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

De verplichting om een NVi aan te wijzen vloeit voort uit artikel 16, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Ingevolge deze bepaling moet de NVi wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk zijn van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager, aanbestedende dienst en iedere entiteit die overheidsopdrachten toekent. De NVi moet dus ook onafhankelijk zijn van de concessieverlener voor het personenvervoer per trein, zijnde de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De toelichting spreekt de verwachting uit dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zal worden aangewezen als de NVi. De ILT ressorteert onder de secretaris-generaal van het ministerie van IenW.³⁴ In de toelichting wordt onderkend dat het hoofd van de NVi een ondergeschikte is van de minister.³⁵

De spoorwegveiligheidsrichtlijn staat toe dat de NVi een afdeling binnen het voor transport bevoegde nationale ministerie is, mits de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd. De Afdeling acht het wenselijk dat de toelichting ingaat op de waarborgen die voor deze onafhankelijkheid getroffen zullen worden bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij adviseert de Afdeling in te gaan op de Aanwijzingen voor de rijksinspecties, welke uitgangspunten biedt voor een onpartijdige en onafhankelijke taakuitoefening binnen de ministeriële verantwoordelijkheid, en de aangekondigde wet op de Rijksinspecties.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat het nodig is dat de toelichting verduidelijkt op welke wijze de NVi zal worden ingebed in de ILT en of bijvoorbeeld een scheiding zal worden aangebracht tussen de taken die de NVi uitoefent en de taken die ambtenaren van de ILT op (andere) aanwijzing van de minister uitoefenen.³⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de waarborgen van de onafhankelijkheid van de NVi en op de positionering van de NVi binnen de ILT.

De Afdeling vindt het borgen van de onafhankelijkheid van de NVi belangrijk in verband met het feit dat uit EU-regelgeving volgt dat de NVi zijn taken onafhankelijk uitoefent, en geeft aan dat de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties uitgangspunten bieden voor een onpartijdige en onafhankelijke taakuitoefening van een rijksinspectie binnen de ministeriële verantwoordelijkheid. Om recht te doen aan het advies van de Afdeling is met artikel 1.12 de algemene aanwijzingsbevoegdheid die de minister heeft op grond van de artikelen 10:22 en 10:23 van de Awb, ingeperkt. Daarbij is aangesloten bij de beperkte instructie- of aanwijzingsbevoegdheid zoals staat in Aanwijzing 14 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Paragraaf 6.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangevuld zodat in de toelichting uitgebreider wordt ingegaan op de borging van de onafhankelijkheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om verschillende wijzigingen van verduidelijkende en/of ondergeschikte aard in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren. Het betreft onder meer wijzigingen in de volgende artikelen van het wetsvoorstel:

- In verband met het invoegen van het huidige concessiestelsel inzake het beheer van de rijksspoor-

³⁴ Artikel 22, tweede lid, van het Organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 8.1.2.

³⁶ Zie voorgesteld artikel 7.3 en de memorie van toelichting, paragraaf 12.1.

weginfrastructuur, is in artikel 1.1. de definitie van ProRail vervallen en is 'infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur' gedefinieerd. Daarnaast zijn de artikelen 1.4 1.5, 2.9, 2.10, 2.20, 2.21, 2.27, 6.1 tot en met 6.4. 7.3. 7.10, 7.12, 7.13 en 7.28 aangepast, zijn de artikelen 6.5 tot en met 6.23 en 8.10 geschrapt en is artikel 9.27 ingevoegd. Laatstgenoemd artikel is het huidige artikel 125 Spoorwegwet. Het voorziet in beheersing van fiscale effecten van de eventuele overgang van vermogensbestanddelen van Railinfratrust b.v. naar de Staat.

- Aan de artikelen 1.3 en 1.6 van het wetsvoorstel is een artikellid toegevoegd waarin geregeld is dat er bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop een aanvraag tot wijziging van het besluit ter indeling van spoorwegen in gebruiksfuncties respectievelijk ter aanwijzing van decentrale spoorwegen moet worden gedaan. Bij of krachtens een dergelijke amvb kan tevens worden bepaald welke gegevens de aanvrager van de wijziging moet verstrekken. De mogelijkheid om deze regels te stellen is in het wetsvoorstel opgenomen om het proces rondom een wijziging van genoemde besluiten efficiënt te laten verlopen.
- In artikel 2.20 over de toegang tot diensten en dienstvoorzieningen is niet langer expliciet bepaald dat ook een gerechtigde toegang tot de dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn voor een spoorwegonderneming kan aanvragen. In de rechtstreeks werkende Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 staat al dat ook aanvragers in de zin van de sera-richtlijn deze toegang kunnen aanvragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verladers. In artikel 2.20, zesde lid, van het wetsvoorstel is wel bepaald dat de regels op grond van het vijfde lid van artikel 2.20 voor spoorwegondernemingen ook kunnen gelden voor een gerechtigde die toegang tot dienstvoorzieningen en diensten aanvraagt. Het artikel 2.28, achtste lid, over de vergoeding van diensten en dienstvoorzieningen is in lijn gebracht met de hierboven toegelichte aanpassing van artikel 2.20.
- In artikel 2.28, derde lid, is de prestatieregeling toegevoegd aan de opsomming van prijsprikkels die van overeenkomstige toepassing zijn voor dienstvoorzieningen nu de richtlijn deze ruimte biedt en dit van toegevoegde waarde kan zijn voor de prestaties van het spoorweganet als geheel.
- Het derde lid van artikel 2.29 over de verdeling van infrastructuurcapaciteit, zoals voor advies voorgelegd aan de afdeling, is geschrapt. In dat derde lid waren in aanvulling op het tweede lid van artikel 2.29 de artikelen van de sera-richtlijn benoemd die in ieder geval bij of krachtens de amvb op grond van het tweede lid, zouden worden uitgewerkt. Mede vanwege de momenteel in voorbereiding zijnde nieuwe EU-regelgeving over capaciteitsverdeling is ervoor gekozen om de gedetailleerde opsomming van artikelen uit de sera-richtlijn in het derde lid van artikel 2.29 te schrappen.
- De delegatiegrondslag in artikel 3.6, zevende lid, is aangepast aan het gegeven dat de regels over de aanvraag, afgifte, weigering en intrekking van het uniek veiligheidscertificaat al volgen uit uitvoeringsverordening (EU) 2018/763.³⁷
- Artikel 3.10, derde lid, zoals opgenomen in het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel, stond een grondslag om bij ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 14, tweede en derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn regels te stellen over het onderhoud door en het onderhoudssysteem van de met het onderhoud van spoorvoertuigen belaste entiteiten. Deze grondslag is niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel omdat de regels al volgen uit uitvoeringsverordening (EU) 2019/779.³⁸ Daarom kan deze grondslag vervallen.
- Met de toevoeging van 'lichamelijke en psychische' in artikel 3.12, onderdeel b, en de toevoeging van onderdeel c, is aangesloten bij de formulering van artikel 3.14, derde lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel. Laatstgenoemd artikelonderdeel bevat de delegatiegrondslag op grond waarvan vergelijkbare nationale regels worden gesteld.
- In artikel 3.14, derde lid, onderdeel d, en artikel 5.2, vierde lid, van het wetsvoorstel, zoals voorgelegd aan de Afdeling, stond de verplichting om de toezichthoudende ambtenaar inzicht te geven in bepaalde documenten. Dit artikelonderdeel en artikellid zijn geschrapt in het voorliggende wetsvoorstel omdat deze plicht reeds voortvloeit uit artikel 5:17, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
- Artikel 3.20 is aangepast zodat het ook van toepassing is op spoorwegondernemingen.
- In verschillende artikelen in de hoofdstukken 3 en 5 over personen, die een spoorvoertuig besturen, is een verduidelijking aangebracht. De woorden 'onder gezag van een spoorwegonderneming, etc.' is in die artikelen aangepast door de woorden 'ten behoeve van een spoorwegonderneming, etc.'. Dit is gedaan om te verduidelijken dat deze artikelen over personen, die een spoorvoertuig besturen ook gelden wanneer er geen overduidelijke gezagsverhouding is, bijvoorbeeld bij ZZP-ers.
- In verschillende artikelen in de hoofdstukken 3 en 4 zijn bepalingen over historisch vervoer aangepast aan 'strikt historisch gebruik' om het meer in lijn te laten zijn met de

³⁷ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/763 van de Commissie van 9 april 2018 tot vaststelling van praktische regelingen voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 653/2007 van de Commissie.

³⁸ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/779 van de Commissie van 16 mei 2019 tot vaststelling van nadere bepalingen inzake een systeem voor de certificering van met het onderhoud van voertuigen belaste entiteiten overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 445/2011 van de Commissie.

spoorwegveiligheids- en interoperabiliteitsrichtlijn.

- De delegatiegrondslag van artikel 4.7, vijfde lid, is toegespitst op implementatie van artikel 11, tweede en vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn, waarmee lidstaten verplicht zijn om onder andere het Spoorwegbureau van de Europese Unie te informeren. De grondslag voor regelgeving over het keuren van interoperabiliteitsonderdelen is vervallen, nu die regels al volgen uit uitvoeringsverordening (EU) 2019/250.³⁹ In de uitvoeringsverordening staan eveneens regels over verificaties als bedoeld in artikel 4.9, vierde lid, zodat ook de delegatiegrondslag van artikel 4.9, vijfde lid, kan worden ingekort. Tot slot staan in de uitvoeringsverordening regels over de indiening van een dossier in specifieke gevallen, zodat ook de delegatiegrondslag van artikel 4.11, derde lid, kan worden ingekort.
- In artikel 4.10, vijfde lid, onderdelen a en b, vervallen omdat de betreffende regels over indienststelling van vaste installaties al staan in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796.⁴⁰
- Artikel 4.14, vijfde lid, en 4.16, vijfde lid, van het wetsvoorstel, zoals voorgelegd aan de Afdeling, bevatte de grondslag om regels te stellen over de procedure inzake een voertuigvergunning en het opstellen van de verklaring van conformiteit met het voertuigtype. Deze regels staan bij nader inzien al in uitvoeringsverordeningen (EU) 2018/545⁴¹ en 2019/250.⁴² Daarom is deze delegatiegrondslag niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel.
- De delegatiegrondslag van artikel 4.18, achtste lid, over het nemen van corrigerende en veiligheidsmaatregelen, is eveneens geschrapt, omdat deze al mogelijk zijn op grond van de Algemene wet bestuursrecht.
- Bij nader inzien is ook de lagere regelgeving over goedkeuring van een type spoorvoertuig als bedoeld in artikel 4.27 beperkt, zodat ook daar de delegatiegrondslag (het tweede lid) kan worden bekort.
- Aan artikel 5.1, tweede lid, van het wetsvoorstel is een onderdeel toegevoegd. In dat toegevoegde onderdeel is geregeld dat hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel niet geldt voor een machinist die uitsluitend spoorvoertuigen bestuurt op spoorwegen die functioneel zijn gescheiden van de rest van het spoorwegsysteem en uitsluitend bestemd zijn voor de exploitatie van lokale, stedelijke of voorstedelijke diensten voor reizigers- en goederenvervoer. Deze uitzondering is mogelijk volgens de machinistenrichtlijn.
- In de artikelen 5.6 en 5.9 van het wetsvoorstel is in lijn met artikel 16 en bijlage II van de machinistenrichtlijn opgenomen dat een aanvullend onderzoek naar de lichamelijke en bedrijfspsychologische geschiktheid van een machinist wordt uitgevoerd als er reden is om aan te nemen dat de machinist niet meer voldoet aan de in de richtlijn opgenomen medische eisen.
- In het wetsvoorstel is in enkele artikelen over de verwerking van persoonsgegevens (nauwkeuriger) aangegeven in welke gevallen en voor welk doel die persoonsgegevens worden verwerkt (doelbinding). Het betreft de volgende artikelen met delegatiegrondslagen: artikel 3.8, artikel 3.12, artikel 3.14, derde lid, 3.19, tweede lid, en artikel 3.22, tweede lid, onderdeel b. In de artikelen 3.14, derde lid, aanhef, en 3.19, tweede lid, aanhef, is bijvoorbeeld ‘ten behoeve van de spoorwegveiligheid’ toegevoegd om te voldoen aan het noemen van het doel waarmee persoonsgegevens worden verwerkt, overeenkomstig de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG). Aldus kunnen in lagere regelgeving regels worden gesteld ten behoeve van de beoordeling van geschiktheid voor een functie met veiligheidskritieke taken.
- Ook artikel 7.34 van het wetsvoorstel over de verwerking van persoonsgegevens is aangepast. De aanpassing van deze artikelen is gedaan vanwege voortschrijdend inzicht over de vereiste conformiteit van deze artikelen aan de AVG.⁴³ Ook in de memorie van toelichting is uitvoeriger ingegaan op de privacyaspecten. Daarin is benoemd dat het wetsvoorstel grondslagen bevat om bij amvb nader te specificeren welke persoonsgegevens worden verwerkt ter uitvoering van Europese regelgeving waarbij nader acht zal worden geslagen op de verschillende eisen die voortvloeien uit de AVG, zoals de eis van proportionaliteit, subsidiariteit en dataminimalisatie.
- In artikel 7.33, eerste lid, is het voorgestelde onderdeel a, geschrapt omdat de beslistermijn van

³⁹ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/250 van de Commissie van 12 februari 2019 inzake de modellen voor EG-verklaringen en certificaten voor interoperabiliteitsonderdelen en -subsystemen, het model voor de verklaring van conformiteit met een vergund voertuigtype en de EG-keuringsprocedures voor subsystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 201/2011 van de Commissie.

⁴⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2000.

⁴¹ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/545 van de Commissie van 4 april 2018 tot vaststelling van de praktische regelingen voor het proces voor de afgifte van typegoedkeuringen en vergunningen voor spoorvoertuigen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad.

⁴² Uitvoeringsverordening (EU) 2019/250 van de Commissie van 12 februari 2019 inzake de modellen voor EG-verklaringen en certificaten voor interoperabiliteitsonderdelen en -subsystemen, het model voor de verklaring van conformiteit met een vergund voertuigtype en de EG-keuringsprocedures voor subsystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 201/2011 van de Commissie.

⁴³ Algemene Verordening Gegevensbescherming (Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG).



- vier maanden op de volledige aanvraag van een uniek veiligheidscertificaat al volgt uit artikel 6, derde en vierde lid, van de rechtstreeks werkende uitvoeringsverordening (EU) 2018/763.⁴⁴
- In artikel 7.33, eerste lid, is tevens het voorgestelde onderdeel d, geschrapt omdat de beslistermijn van vier maanden op de volledige aanvraag van een voertuigvergunning al volgt uit artikel 34, tweede lid, van de rechtstreeks werkende uitvoeringsverordening (EU) 2018/545.⁴⁵ Daarnaast is een tweede lid aan artikel 7.3 toegevoegd, waarin de beslistermijn voor de aanvraag van een machinistenvergunning is vermeld. Deze termijn volgt uit artikel 14, vierde lid, van de machinistenrichtlijn. Ook is een vierde lid toegevoegd, waarmee is bepaald dat voor die aanvraag niet de regel geldt dat het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie uiterlijk een maand na ontvangst van de aanvraag aan de aanvrager mededeelt of alle informatie die nodig is voor een goede beoordeling van de aanvraag of het verzoek is verstrekt. In plaats daarvan geldt de redelijke beslistermijn, bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. In verband met het voorgaande is de artikellidnummering van artikel 7.33 aangepast.
 - In het voorliggende wetsvoorstel is vanwege voortschrijdend inzicht een nieuw artikel 9.21 opgenomen. Dit artikel regelt het overgangsrecht voor bepaalde spoorwegen die nu worden aangemerkt als bijzondere spoorwegen. Door dit overgangsrecht wordt verondersteld dat voor deze spoorwegen de door dit wetsvoorstel vereiste indienststellingsvergunningen zijn verleend.
 - Ook is het huidige artikel 125 van de Spoorwegwet opgenomen in het wetsvoorstel (artikel 9.27). Het artikel betreft de bij koninklijk besluit te bepalen overgang van vermogensbestanddelen van Railinfratrust b.v. naar de Staat. De Staat is op dit moment enig aandeelhouder van Railinfratrust b.v. Railinfratrust b.v. is enig aandeelhouder van ProRail b.v. Het artikel voorziet in beheersing van fiscale effecten bij deze overgang.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele verschrijvingen en kleine omissies in het wetsvoorstel en memorie van toelichting te herstellen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar vervoer en milieu,
A.A. Aartsen.*

⁴⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/763 van de Commissie van 9 april 2018 tot vaststelling van praktische regelingen voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 653/2007 van de Commissie.

⁴⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/545 van de Commissie van 4 april 2018 tot vaststelling van de praktische regelingen voor het proces voor de afgifte van typegoedkeuringen en vergunningen voor spoorvoertuigen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad.



Advies Raad van State

No. W17.23.00203/IV

's-Gravenhage, 14 december 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2023, no.2023001678, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen (Spoorwegwet 20..), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe Spoorwegwet, waarin de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen worden samengevoegd. De modernisering betreft vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. Daarbij wordt gekozen voor een wet op hoofdlijnen, die in lagere regelgeving verder zal worden uitgewerkt. Het doel van deze wettelijke structuur is het vereenvoudigen van de implementatie van nieuwe Europese regelgeving en het vergroten van het gebruiksgemak van de regelgeving voor alle gebruikers. Het voorstel bevat verder beperkt nieuwe eisen.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de keuze voor een gemoderniseerde Spoorwegwet die qua systematiek, indeling en bewoordingen zoveel mogelijk aansluit bij de Europese richtlijnen die hierin (opnieuw) worden geïmplementeerd. Zij merkt wel op dat de gekozen structuur een aantal vragen oproept over de systematiek van wetgeving en in het bijzonder het niveau van regelgeving. Het primaat van de wetgever brengt mee dat de belangrijkste regels en beleidskeuzes, al dan niet voortvloeiend uit Europese regelgeving, uit de wet in formele zin moeten blijken. De uitwerking daarvan kan op een lager niveau worden geregeld. Dit uitgangspunt komt ook de uitvoeringspraktijk ten goede. Het voorstel en de toelichting geven hiervan onvoldoende blijk.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de vereiste onafhankelijkheid van de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi) en de voorgenomen positionering van de NVi binnen de Inspectie Leefomgeving en Transport.

In verband hiermee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

a. Achtergrond

De Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor vormen het huidige wettelijke kader van de spoorregelgeving. De Spoorwegwet dateert van 2005 en voorzag toen in een algehele herziening van de toenmalige formele wetgeving inzake spoorwegen. Daarbij werden bestaande specifieke wetten over spoorwegen ingetrokken en vervangen door een nieuwe Spoorwegwet. De Wet lokaal spoor kwam in 2013 tot stand en introduceerde één geharmoniseerde wettelijke regeling voor de verschillende lokale en regionale spoorwegen. In lagere regelgeving wordt nadere invulling en uitwerking gegeven aan dit wettelijk kader.

Het wetsvoorstel voorziet in een nieuwe Spoorwegwet, waarin de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen worden samengevoegd. Volgens de toelichting betreft de modernisering vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. Het is niet de bedoeling om het huidige gebruik van spoorwegen te wijzigen of de verdeling van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden aan te passen.¹ Wel worden op onderdelen beperkte beleidswijzigingen voorgesteld om het stelsel toekomstbestendiger te maken.

De toelichting geeft een aantal redenen voor een modernisering van de spoorregelgeving.² Bij de totstandkoming van de Spoorwegwet waren de Europeesrechtelijke kaders nog in ontwikkeling. Implementatie van sindsdien verschenen richtlijnen heeft geleid tot een lappendeken aan regelgeving. Dit komt mede door de nationaalrechtelijke ordening naar verantwoordelijkheid voor een spoorweg, die niet aansluit bij de Europese systematiek. Ook de – soms gedetailleerde – inhoud van de Spoorwegwet staat aan een voorspoedige implementatie van nieuwe Europese regels in de weg. Tegen

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

deze achtergrond adviseerde de Afdeling eerder om de spoorwegwet te herschrijven.³

Het doel van deze modernisering is het zoveel mogelijk toekomstbestendig maken van de spoorreggeving. Dit betekent, aldus de toelichting, dat het stelsel 'voldoende flexibel is om de ontwikkelingen en beleidsdoelen op het gebied van vervoer en bereikbaarheid binnen de EU-kaders te faciliteren'. Concreet moeten Europese regels op een efficiënte, zichtbare en eenduidige wijze geïmplementeerd zijn (of kunnen worden), waarbij het streven is 'om Europese richtlijnen zo veel mogelijk één-op-één te implementeren'. Het stelsel moet verder qua systeem, indeling en bewoording aansluiten op de Europese regelgeving en de keuzeruimte binnen deze Europese kaders benutten.⁴

b. Inhoud

Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten wordt een nieuwe Spoorwegwet voorgesteld. Het wetsvoorstel bevat vooral algemene kaders, die in lagere regelgeving – in principe één algemene maatregel van bestuur (amvb) en één ministeriële regeling – zullen worden uitgewerkt.⁵ Deze gelaagde structuur moet niet alleen het gebruiksgemak van de regelgeving voor alle gebruikers vergroten, maar ook de implementatie van nieuwe Europese regelgeving vereenvoudigen. Het wetsvoorstel is geordend aan de hand van de verschillende Europese richtlijnen,⁶ waarna hoofdstukken over ProRail en het toezicht en de handhaving volgen. In de hoofdstukken over Europeesrechtelijk gereguleerde onderwerpen gaat de implementatie ook vooraf aan meer nationaal georiënteerde bepalingen.

Hoewel het voorstel maar beperkt nieuwe eisen stelt, is sprake van enkele belangrijke wijzigingen. Zo wordt de koppeling tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het spoor en het toepasselijke juridische kader losgelaten. In plaats daarvan zullen de (nieuwe) gebruiksfuncties van spoorwegen het toepasselijke juridische kader bepalen. Zo geldt voor de gebruiksfuncties A (spoor met hoofdzakelijk personenvervoer), B (spoor met hoofdzakelijk goederenvervoer) en C (zowel personen- als goederenvervoer) dat het Unierecht volledig van toepassing is,⁷ terwijl voor gebruiksfuncties E en F (lokale netten) geldt dat het Unierecht grotendeels niet van toepassing is, zodat meer ruimte is voor het stellen van nationale regels. In het wetsvoorstel wordt per paragraaf bepaald voor welke gebruiksfuncties de daar gestelde regels van toepassing zijn.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor spoorwegen wordt afzonderlijk toegewezen en ziet vooral op de ontwikkeling, de toegang en het beheer van de spoorweginfrastructuur. Daarnaast voorziet het voorstel in de aanwijzing van een Nationale Veiligheidsinstantie. Verder wordt, onder andere, het bezit van een veiligheidsbeheersysteem breder verplicht gesteld en de veiligheidscultuur op het spoor nader uitgewerkt ('just culture').

In de consultatieversie van het wetsvoorstel (voorjaar 2021) was een artikel opgenomen met nadere regels voor overwegen. De toelichting vermeldt dat dit artikel uit het wetsvoorstel is geschrapt en dat de verdergaande regulering van overwegen in een separaat wetsvoorstel is ondergebracht, dat een eigen planning kent.⁸ Over dat wetsvoorstel heeft de Afdeling op 16 maart 2022 advies uitgebracht.⁹ De toelichting vermeldt niets over de voortgang van dit traject.

Overigens gaat het onderhavige wetsvoorstel (nog) uit van de publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Op 4 oktober 2023 heeft de Afdeling een advies uitgebracht over een nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet publiekrechtelijk omvorming ProRail, die dit wetsvoorstel aldus wijzigt dat

³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 januari 2016 over het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van richtlijn 2004/49/EG inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (W14.15.0443/IV), Kamerstukken II 2015/16, 34 474, nr. 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1–3.3.

⁶ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (hierna: sera-richtlijn). Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU L 2016, 138) (hierna: interoperabiliteitsrichtlijn). Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU L 2016, 138) (hierna: spoorwegveiligheidsrichtlijn). Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU L 315/51) (hierna: machinistenrichtlijn).

⁷ Tenzij het Unierecht bepaalt dat bij bepaalde soorten gebruik van het spoor de Europese regels niet gelden of de lidstaat bij bepaalde soorten gebruik de Europese regels kan 'uitzetten'.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2 en 14.4.

⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 maart 2022 over het voorstel van wet tot wijziging van de Spoorwegwet ten behoeve van de overwegveiligheid (W17.21.0371/VI).

ProRail een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan wordt.¹⁰ Voor de goede orde merkt de Afdeling op dat het in de rede ligt de uitkomsten van dat wetstraject bij dit wetsvoorstel te betrekken.

2. Wettelijke structuur en niveau van regelgeving

Zoals hiervóór opgemerkt, worden in het wetsvoorstel de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en het Besluit bijzondere spoorwegen samengevoegd.¹¹ Daarbij vindt tegelijkertijd een herschikking plaats van het niveau waarop bepalingen worden neergelegd. De voorgestelde wet op hoofdlijnen gaat over alle spoorwegen in Nederland en bevat kaders en randvoorwaarden voor, onder andere, de indeling van spoorwegen naar gebruik, de aanwijzing van de bevoegde gezagen voor de verschillende spoorwegen en de verplichtingen waaraan de actoren binnen het spoorstelsel moeten voldoen. Deze constructie maakt het mogelijk om Europese regelgeving op een zo laag mogelijk niveau – dat van amvb of een ministeriële regeling – en daarmee op flexibele wijze te implementeren.¹²

a. Primaat van de wetgever

De Afdeling begrijpt de wens van de regering om te voorzien in een nieuw wettelijk stelsel van spoorregelgeving dat niet alleen overkoepelend is, maar ook overzichtelijk en voldoende flexibel om toekomstbestendig te zijn. Aangezien het wetsvoorstel grotendeels herimplementatie van Unierecht betreft, begrijpt zij ook de keuze voor een Spoorwegwet die qua systematiek, indeling en bewoordingen zoveel mogelijk aansluit bij de richtlijnen die hierin worden geïmplementeerd. Het wetsvoorstel is in dit specifieke geval gestructureerd als een kaderwet. Hierdoor wordt de implementatie van (ontwikkelingen in) de Europese spoorregelgeving vereenvoudigd.

Vanwege het uitgangspunt om in de wet alleen de hoofdlijnen van het stelsel te regelen, heeft de regering ervoor gekozen om bepalingen die momenteel in de huidige Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor of op besluitniveau zijn geregeld, in het nieuwe stelsel op een lager niveau te regelen.¹³ Dit roept vragen op over de systematiek van wetgeving en in het bijzonder het niveau van regelgeving.

De Afdeling wijst erop dat ook bij een kaderwetstructuur het primaat van de wetgever in acht moet worden genomen. Dit houdt in dat de wetgever zelf de voornaamste rechtspolitieke keuzes over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen moet maken.¹⁴ Bij een verdeling van regelgeving over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau moet de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevatten.¹⁵ Delegatie van regelgevende bevoegdheid dient daarnaast zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd en is, in het geval van delegatie aan een minister, slechts in bepaalde gevallen geoorloofd.¹⁶

Het uitgangspunt in het wetsvoorstel om Europese regelgeving op een zo laag mogelijk niveau van nationale regelgeving te implementeren is op zichzelf genomen begrijpelijk en voor zover deze Europese regelgeving geen beleidsinhoudelijke ruimte laat, in lijn met het wetgevingsbeleid.¹⁷

Het uitgangspunt in dit wetsvoorstel om nationale keuzes die lidstaten binnen de kaders van Europese regelgeving kunnen maken, niet op wetsniveau, maar in lagere regelgeving te maken, roept echter vragen op.¹⁸ Het primaat van de wetgever brengt met zich dat deze keuzes op het niveau van de wet (zullen) moeten worden gemaakt, indien het gaat om een hoofdelement van de regeling. Het maken van dergelijke keuzes op het niveau van een amvb volstaat dan niet.

De Afdeling merkt op dat bij iedere beleidsinhoudelijke keuze moet worden beoordeeld of sprake is van een hoofdelement van de regeling en deze keuze dus op het niveau van de wet moet worden gemaakt. Alleen wanneer een beleidskeuze niet raakt aan de hoofdelementen van de regeling kan deze op het niveau van een amvb worden geregeld. Tegen deze achtergrond geeft de Afdeling een

¹⁰ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 oktober 2023 over de nota van wijziging bij de wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail) (W17.23.00201/IV).

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.

¹³ Zo heeft de minister heeft nu op grond van artikel 26x van de Spoorwegwet de bevoegdheid een aanwijzing van een aangemelde of aangewezen instantie te wijzigen, te schorsen, of in te trekken. Deze bevoegdheid komt niet terug in artikel 4.20 van het wetsvoorstel. In het zevende lid vindt delegatie aan de minister plaats. Of waar nu het Besluit spoorwegpersoneel 2011 regels stelt over de aanvraag tot verlening, wijziging of verlenging van een machinistenvergunning, delegeert artikel 5.3 van het wetsvoorstel de bevoegdheid tot het stellen van regels hierover rechtstreeks aan de minister.

¹⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35 300 VI, BD, punt 3.a.

¹⁵ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Zie aanwijzingen 2.23 en 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁷ Zie ook aanwijzing 9.8 en 2.24, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting, paragraaf 3.4, 13.3.

aantal voorbeelden van onderdelen die naar haar oordeel niet op het juiste niveau van regelgeving worden geregeld. Dit betreft (i) keuzes in lagere regelgeving in plaats van in de wet en (ii) keuzes in een ministeriële regeling in plaats van in een amvb.

i. Keuzes op wetsniveau

Accreditatie of erkenning

Uit de interoperabiliteitsrichtlijn en de spoorwegveiligheidsrichtlijn volgt dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie moet zijn geaccrediteerd of erkend.¹⁹ In het wetsvoorstel worden beide mogelijkheden als een keuze opgenomen in de betreffende bepalingen.²⁰ Uit de toelichting blijkt dat al vast staat dat in lagere regelgeving de keuze voor accreditatie zal worden gemaakt.²¹ Dit komt overeen met de huidige situatie en deze keuze sluit aan bij de voorkeur van de Europese Commissie voor accreditatie,²² die door de European Rail Agency (ERA) en een meerderheid van de lidstaten wordt onderschreven. Volgens de toelichting is de keuze op wetsniveau opengelaten uit het oogpunt van 'zuivere implementatie'.

De Afdeling merkt op dat het uitgangspunt van 'zuivere implementatie' als zodanig geen reden is om een keuzemogelijkheid op grond van Europese regelgeving niet op wetsniveau in te vullen. De al vaststaande keuze voor accreditatie op lager niveau zal daarnaast, mede gelet op de voorkeur hiervoor op Europees niveau, een duurzame keuze zijn. De flexibiliteit van lagere regelgeving is in dit verband dus geen relevante factor.²³ In dit verband acht de Afdeling het daarom wenselijk de keuze voor accreditatie op wetsniveau te maken. Dit geeft bovendien de betrokken partijen de meeste duidelijkheid.²⁴

Vergunningstelsel

In reactie op een opmerking in de uitvoeringstoets van de ILT vermeldt de toelichting dat het wetsvoorstel in het kader van de meer nationaal geregelde gebruiksfuncties grondslagen bevat voor nationaal te stellen eisen in lagere regelgeving. In dat verband wordt gesproken van de mogelijke introductie van een vergunningverleningsstelsel.²⁵ De Afdeling merkt op dat (de grondslag voor) een dergelijk stelsel in de wet moet worden geregeld.²⁶ Ook moet in dat geval de toelichting ingaan op de verenigbaarheid van een vergunningstelsel met het Unierecht. Het wetsvoorstel en de toelichting voorzien hierin echter niet.

ii. Keuzes op amvb-niveau

Ten aanzien van een tweetal vergunningplichten wordt alleen voorzien in nadere uitwerking van de vergunningplicht bij ministeriële regeling. Dit betreft de spoorwegondernemingsvergunning uit de sera-richtlijn²⁷ en de machinistenvergunning uit de Machinistenrichtlijn.²⁸ Beide vergunningplichten worden onder de huidige Spoorwegwet nader uitgewerkt in een amvb en op enkele onderdelen aanvullend in een ministeriële regeling.²⁹

De Afdeling merkt op dat nadere regels ten aanzien van de machinistenvergunning nationale keuzes zullen bevatten, zoals de voorgenomen lagere minimumleeftijd voor het verkrijgen van een vergunning.³⁰ Daarnaast zijn enkele eisen voor het verkrijgen van deze vergunning geformuleerd als minimumeisen, wat ook keuzes door de lidstaat mogelijk maakt.³¹ Wat de spoorwegondernemingsvergunning betreft, vermeldt de artikelsgewijze toelichting dat nauw wordt aangesloten bij hoofdstuk III

¹⁹ Zie de artikelen 27 en 36 van de interoperabiliteitsrichtlijn en de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 op grond van artikel 6 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

²⁰ Zie de voorgestelde artikelen 3.11 en 4.20.

²¹ Memorie van toelichting, paragrafen 6.4, 8.1.1 en 9.2.5.

²² Zie overweging 15 van de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013.

²³ Zie memorie van toelichting, paragraaf 14.2.

²⁴ Zie bijvoorbeeld de HUF-toets van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de consultatiereactie van de Raad voor Accreditatie.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2. Meer nationaal geregelde gebruiksfuncties betreffen de gebruiksfuncties E, F, G en H.

²⁶ Aanwijzing 2.21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁷ Voorgesteld artikel 2.21, in het bijzonder het zesde lid.

²⁸ Voorgestelde artikelen 5.2, 5.3 en 5.4.

²⁹ Zie het Besluit bedrijfsvergunning en enkele vrijstellingen veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen en het Besluit Spoorwegpersoneel 2011.

³⁰ De machinistenrichtlijn hanteert een minimumleeftijd van 20 jaar. Volgens het Besluit spoorwegpersoneel 2011 stelt Nederland een minimumleeftijd van 18 jaar. Deze leeftijdsgrens zal worden gehandhaafd. Zie het voorgestelde artikel 5.3 en de artikelsgewijze toelichting daarop.

³¹ Zie bijvoorbeeld artikel 11 van de machinistenrichtlijn.



van de sera-richtlijn, maar wordt niet duidelijk in hoeverre sprake is van nationale keuzes.³² Als sprake is van nationale keuzes bij de uitwerking van beide vergunningplichten is het wenselijk deze keuzes op het niveau van een amvb te maken.

b. Conclusie

Aangezien het wetsvoorstel grotendeels herimplementatie van Unierecht betreft, begrijpt de Afdeling dat in dit specifieke geval is gekozen voor een kaderwetstructuur. Zij merkt echter op dat het primaat van de wetgever ook bij een dergelijke structuur in acht moet worden genomen. Dit brengt mee dat de belangrijkste regels en beleidskeuzes, al dan niet voortvloeiend uit Europese regelgeving, in de wet in formele zin moeten worden geregeld. De uitwerking daarvan kan wel op een lager niveau worden geregeld.

Het voorstel en de toelichting geven van dit uitgangspunt onvoldoende blijk, zoals blijkt uit de voorbeelden die worden gegeven. Daarbij merkt de Afdeling op dat het opnemen van de belangrijkste regels en (nationale) beleidskeuzes in de wet ook de uitvoeringspraktijk ten goede komt.³³ In dat verband is ook van belang dat de inhoud van de lagere regelgeving tijdig bekend wordt.

De Afdeling adviseert in dit licht het voorstel en de toelichting aan te passen.

3. Nationale Veiligheidsinstantie

Het wetsvoorstel regelt in het voorgestelde artikel 1.11 dat de minister een dienst van zijn ministerie kan aanwijzen als de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi). Daarbij wordt verwezen naar de definitiebepaling in artikel 3, onderdeel 7, onder a, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

De verplichting om een NVi aan te wijzen vloeit voort uit artikel 16, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Ingevolge deze bepaling moet de NVi wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk zijn van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager, aanbestedende dienst en iedere entiteit die overheidsopdrachten toekent. De NVi moet dus ook onafhankelijk zijn van de concessieverlener voor het personenvervoer per trein, zijnde de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De toelichting spreekt de verwachting uit dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zal worden aangewezen als de NVi. De ILT ressorteert onder de secretaris-generaal van het ministerie van IenW.³⁴ In de toelichting wordt onderkend dat het hoofd van de NVi een ondergeschikte is van de minister.³⁵

De spoorwegveiligheidsrichtlijn staat toe dat de NVi een afdeling binnen het voor transport bevoegde nationale ministerie is, mits de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd. De Afdeling acht het wenselijk dat de toelichting ingaat op de waarborgen die voor deze onafhankelijkheid getroffen zullen worden bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij adviseert de Afdeling in te gaan op de Aanwijzingen voor de rijksinspecties, welke uitgangspunten biedt voor een onpartijdige en onafhankelijke taakuitoefening binnen de ministeriële verantwoordelijkheid, en de aangekondigde wet op de Rijksinspecties.

In het verlengde hiervan merkt de Afdeling op dat het nodig is dat de toelichting verduidelijkt op welke wijze de NVi zal worden ingebed in de ILT en of bijvoorbeeld een scheiding zal worden aangebracht tussen de taken die de NVi uitoefent en de taken die ambtenaren van de ILT op (andere) aanwijzing van de minister uitoefenen.³⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de waarborgen van de onafhankelijkheid van de NVi en op de positionering van de NVi binnen de ILT.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

³² Artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 2.21.

³³ Dit blijkt ook uit de verschillende consultatiereacties en uitvoeringstoetsen, in het bijzonder die van de ILT, ProRail en DOVA.

³⁴ Artikel 22, tweede lid, van het Organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 8.1.2.

³⁶ Zie voorgesteld artikel 7.3 en de memorie van toelichting, paragraaf 12.1.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels over de aanleg, het beheer, de toegang tot spoorwegen en tot dienstvoorzieningen, en het veilige gebruik van spoorwegen (Spoorwegwet 20..)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het mede gelet op richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32), richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU L 2016, 138), richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU L 2016, 138) en richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU L 315/51), wenselijk is samenhangende, doelmatige en vereenvoudigde regels te stellen voor de veiligheid op de spoorwegen, de toegang tot spoorwegen en de optimale benutting van die spoorwegen, en het daarom gewenst is deze Europese richtlijnen opnieuw te implementeren en de Spoorwegwet samen te voegen met de Wet lokaal spoor;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1. INLEIDENDE BEPALINGEN

AFDELING 1.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - aangemelde instantie*: conformiteitsbeoordelingsinstantie die overeenkomstig artikel 37 van de interoperabiliteitsrichtlijn bij de Europese Commissie en de lidstaten is aangemeld;
 - aangewezen instantie*: conformiteitsbeoordelingsinstantie die op grond van artikel 4.19, tweede lid, is aangewezen;
 - beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur*: exploitatie, onderhoud en vernieuwing van de decentrale spoorweginfrastructuur;
 - beheerder*: degene die een spoorweg, niet zijnde spoorweginfrastructuur, operationeel beschikbaar stelt;
 - beoordelingsinstantie*: onafhankelijk beoordelingsorgaan als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn;
 - betrokken bevoegd gezag*: gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur, wanneer het een decentrale spoorweg betreft, dan wel het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie wanneer het een rijksspoorweg of overige spoorweg betreft;
 - capaciteitsovereenkomst*: overeenkomst als bedoeld in artikel 2.25, eerste lid;
 - conformiteitsbeoordelingsinstantie*: conformiteitsbeoordelingsinstantie als bedoeld in artikel 2, onderdeel 42, van de interoperabiliteitsrichtlijn;
 - dagelijks bestuur*: dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000;
 - decentrale spoorweg*: op grond van artikel 1.6, eerste lid, als decentrale spoorweg aangewezen spoorweg;
 - decentrale spoorweginfrastructuur*: spoorweginfrastructuur waarbij de spoorwegen als decentrale spoorwegen zijn aangewezen;
 - dienstvoorziening*: dienstvoorziening als bedoeld in artikel 3, onderdeel 11, van de sera-richtlijn;
 - ECM-certificaat*: door de Nationale Veiligheidsinstantie of een daartoe bevoegde instantie van een andere lidstaat overeenkomstig artikel 14, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn afgegeven certificaat;
 - ERTMS*: het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer, genoemd in overweging 47 van de interoperabiliteitsrichtlijn;
 - essentiële eisen*: essentiële eisen als bedoeld in artikel 2, onderdeel 9, van de interoperabiliteitsrichtlijn;
 - essentiële functies*: essentiële functies van het infrastructuurbeheer als bedoeld in artikel 3, onderdeel 2 septies, van de sera-richtlijn;
 - Europees voertuigregister*: in artikel 47, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn bedoelde Europees voertuigregister;



exploitant van een dienstvoorziening: exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12, van de sera-richtlijn;

exploitatiegebied: exploitatiegebied als bedoeld in artikel 3, onderdeel 33, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn;

exploitatietoestand: exploitatietoestand als bedoeld in artikel 2, onderdeel 31, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

gebruiksgebied: gebruiksgebied van een voertuig als bedoeld in artikel 2, onderdeel 32, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

geharmoniseerde norm: geharmoniseerde norm als bedoeld in artikel 2, onderdeel 24, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

gerechtigde: een concessieverlener als bedoeld in artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 ten behoeve van openbaar vervoer per trein, of een natuurlijke persoon of rechtspersoon die om commerciële redenen aantoonbaar belang heeft bij de verwerving van infrastructuurcapaciteit;

incident: ander voorval dan een ongeval, dat de veiligheid van de spoorwegexploitatie aantast of kan aantasten;

in de handel brengen: in de handel brengen als bedoeld in artikel 2, onderdeel 35, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

infrastructuurbeheerder: instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van spoorweginfrastructuur;

infrastructuurcapaciteit: infrastructuurcapaciteit als bedoeld in artikel 3, onderdeel 24, van de sera-richtlijn;

interoperabiliteitsonderdeel: interoperabiliteitsonderdeel als bedoeld in artikel 2, onderdeel 7, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

interoperabiliteitsrichtlijn: richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU L 2016, 138);

kaderovereenkomst: kaderovereenkomst als bedoeld in artikel 3, onderdeel 23, van de sera-richtlijn;

lightrailssysteem: spoorvervoerssysteem als bedoeld artikel 2, onderdeel 29, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

machinist: machinist als bedoeld in artikel 3, onderdeel b, van de machinistenrichtlijn;

machinistenrichtlijn: richtlijn nr. 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU L 315/51);

machinistenvergunning: door een nationale veiligheidsinstantie afgegeven vergunning als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de machinistenrichtlijn;

met het onderhoud belaste entiteit: entiteit als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid;

minimumtoegangspakket: minimumtoegangspakket als bedoeld in bijlage II, punt 1, bij de sera-richtlijn;

museumorganisatie: spoorwegonderneming die zonder winstoogmerk vervoer verricht met spoorvoertuigen die in gebruik zijn als onderdeel van een historische verzameling;

de Nationale Veiligheidsinstantie: de krachtens artikel 1.11, eerste lid, aangewezen dienst;

nationale voorschriften: nationale voorschriften als bedoeld in artikel 2, onderdeel 30, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

netverklaring: netverklaring als bedoeld in artikel 3, onderdeel 26, van de sera-richtlijn;

netwerk: netwerk, bedoeld in artikel 2, onderdeel 4, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

ongeval: een ongewenste of onbedoelde plotselinge gebeurtenis of reeks gebeurtenissen met schadelijke gevolgen;

Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

overige spoorweg: spoorweg die niet als rijksspoorweg of als decentrale spoorweg is aangewezen; rechthebbende eigenaar, bezitter of degene die een recht van erfpacht, opstal, vruchtgebruik, gebruik, huur of pacht heeft;

rijksspoorweg: op grond van artikel 1.4 als rijksspoorweg aangewezen spoorweg;

rijksspoorweginfrastructuur: spoorweginfrastructuur waarbij de spoorwegen als rijksspoorwegen zijn aangewezen;

sera-richtlijn: richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32);

spoorvoertuig: voertuig, bestemd voor het verkeer over spoorwegen;

spoorweg: weg bestemd voor verkeer over spoorstaven of geleiderails;

spoorwegbureauverordening: verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004, PbEU L 2016, 138;

spoorweginfrastructuur: spoorwegen en de daarvan deel uitmakende elementen, bedoeld in bijlage I bij de sera-richtlijn;

spoorwegonderneming: spoorwegonderneming als bedoeld in artikel 3, onderdeel 1, van de sera-richtlijn, en elke andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke onderneming die goederen of reizigers over het spoor vervoert en die zelf voor de tractie zorgt, met inbegrip van ondernemingen die uitsluitend tractie leveren;

spoorwegondernemingsvergunning: vergunning als bedoeld in artikel 3, onderdeel 14, van de sera-richtlijn;

spoorwegsysteem: systeem bestaande uit het in bijlage I bij de interoperabiliteitsrichtlijn beschreven netwerk en de daarin genoemde voertuigen;

spoorwegveiligheidsrichtlijn: richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU L 2016, 138);

station: gebouw of werk dat blijkens zijn constructie en inrichting geheel of gedeeltelijk is bestemd voor aankomst en vertrek van spoorvoertuigen met het oog op het in-, uit- of overstappen van reizigers;

substelsysteem: subsysteem dat overeenkomt met een gebied van structurele aard of van functionele aard als bedoeld in bijlage II bij de interoperabiliteitsrichtlijn;

toegangsovereenkomst: overeenkomst als bedoeld in artikel 2.24, eerste lid;

TSI: technische specificatie inzake interoperabiliteit als bedoeld in artikel 2, onderdeel 11, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

uniek veiligheidscertificaat: uniek veiligheidscertificaat als bedoeld in artikel 10 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn;

veiligheidsbeheersysteem: systeem dat het geheel van organisatie, regelingen en procedures omvat om activiteiten veilig te laten verlopen;

veiligheidscertificaat: bewijs dat de spoorwegonderneming een veiligheidsbeheersysteem tot stand heeft gebracht en in staat is veilig te opereren in het beoogde exploitatiegebied;

veiligheidsfunctie: functie waarbij veiligheidskritieke taken als bedoeld in de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/773 van de Commissie van 16 mei 2019 betreffende de technische specificaties inzake interoperabiliteit van het subsysteem exploitatie en verkeersleiding van het spoorwegsysteem in de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2012/757/EU worden verricht, dan wel de functie van bestuurder van een spoorvoertuig of de functie van degene die is belast met taken van verkeersleiding;

veiligheidsvergunning: bewijs dat de infrastructuurbeheerder een veiligheidsbeheersysteem tot stand heeft gebracht dat voldoet aan de daaraan gestelde eisen;

vergunning voor tijdelijk gebruik: vergunning als bedoeld in artikel 4.14, eerste lid;

vergunning voor vaste installaties: vergunning als bedoeld in artikel 4.10, eerste lid;

voertuigvergunning: vergunning als bedoeld in artikel 21 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt een spoorweg die krachtens artikel 1.3, eerste lid, is ingedeeld in een van de gebruiksfuncties, bedoeld in onderdeel a, b, c, d, e, f, g of h, aangeduid als een spoorweg met de gebruiksfunctie A, B, C, D, E, F, G respectievelijk H.

Artikel 1.2 Beperking toepassingsbereik

Deze wet is niet van toepassing op:

- a. spoorwegen die gelegen zijn binnen een niet vrij voor het publiek toegankelijk terrein van een bedrijf en niet verbonden zijn met een buiten het terrein gelegen spoorweg;
- b. spoorwegen die gelegen zijn binnen een terrein van de krijgsmacht;
- c. modelspoorwegen en spoorwegen die onderdeel uitmaken van, of die uitsluitend gebruikt worden met, een attractietoestel of speeltoestel waarover krachtens de Warenwet regels zijn gesteld.

Artikel 1.3 Gebruiksfuncties spoor

1. Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen worden spoorwegen bij besluit van Onze Minister spoorwegen ingedeeld in een van de volgende categorieën:
 - a. spoorweg met gebruiksfunctie A, indien deze is bestemd voor personenvervoer;
 - b. spoorweg met gebruiksfunctie B, indien deze is bestemd voor goederenvervoer;
 - c. spoorweg met gebruiksfunctie C, indien deze is bestemd voor personenvervoer en goederenvervoer;
 - d. spoorweg met gebruiksfunctie D, indien deze uitsluitend is bestemd voor regionaal personenvervoer of regionaal goederenvervoer;
 - e. spoorweg met gebruiksfunctie E, indien deze uitsluitend is bestemd voor stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer per trein;
 - f. spoorweg met gebruiksfunctie F, indien deze uitsluitend is bestemd voor metro, tram of lightrailvoertuigen, of indien het een lightrailsysteem is dat soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van dat lightrailsysteem, indien dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die spoorvoertuigen;
 - g. spoorweg met gebruiksfunctie G, indien deze een op een andere spoorweg aangesloten



- spoorweg in particulier eigendom betreft, die naar een of meer eindgebruikers of naar een dienstvoorziening leidt;
- h. spoorweg met gebruiksfunctie H, indien deze is bestemd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik.
2. De indeling, bedoeld in het eerste, lid omvat mede het spoor dat in de dienstvoorziening is gelegen.
 3. Een spoorweg die niet is ingedeeld in een gebruiksfunctie wordt niet in dienst gesteld of geëxploiteerd.
 4. Op de voorbereiding van het besluit, bedoeld in het eerste lid, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

AFDELING 1.2 AANWIJZING VAN EN VERANTWOORDELIJKHEID VOOR RIJKSSPOORWEGEN

Artikel 1.4 Aanwijzing rijksspoorwegen

1. Bij besluit van Onze Minister worden de rijksspoorwegen aangewezen.
2. Een spoorweg wordt slechts als rijksspoorweg aangewezen indien de Staat of ProRail rechthabende is ten aanzien van de spoorweg.

Artikel 1.5 Zorg voor de rijksspoorwegen

1. Onze Minister draagt zorg voor de ontwikkeling van de rijksspoorweginfrastructuur.
2. ProRail is infrastructuurbeheerder van de rijksspoorwegen.

AFDELING 1.3 AANWIJZING VAN EN VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DECENTRALE SPOORWEGEN

Artikel 1.6 Aanwijzing decentrale spoorwegen

1. Bij besluit van Onze Minister worden de decentrale spoorwegen aangewezen.
2. Een spoorweg wordt slechts als decentrale spoorweg aangewezen indien een provincie of gemeente rechthebbende is ten aanzien van de spoorweg en de spoorweg niet is aangewezen als rijksspoorweg.
3. De aanwijzing van de decentrale spoorwegen gebeurt in overeenstemming met gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur.

Artikel 1.7 Zorg voor decentrale spoorweginfrastructuur

1. Gedeputeerde staten draagt in het gebied van de provincie zorg voor de ontwikkeling en het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur.
2. In afwijking van het eerste lid draagt het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zorg voor de ontwikkeling en het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur, voor zover die spoorweginfrastructuur is gelegen in het krachtens artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebied.
3. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur kunnen bij algemene maatregel van bestuur bepaalde bevoegdheden die hen op grond van deze wet zijn toegekend, delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van een of meer van de in het gebied van die provincie respectievelijk in het krachtens artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebied liggende gemeenten.

Artikel 1.8 Aanwijzing infrastructuurbeheerder decentrale spoorweginfrastructuur

1. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur wijzen voor het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur voor een daarbij te bepalen termijn een of meer infrastructuurbeheerders aan. Aan deze aanwijzing kunnen voorschriften worden verbonden. Bij deze aanwijzing wordt bepaald welke taken in ieder geval onderdeel uitmaken van dat beheer.

2. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur kunnen de aanwijzing intrekken of de aan de aanwijzing verbonden voorschriften wijzigen.
3. Tot intrekking van de aanwijzing wordt in ieder geval overgegaan, indien het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder:
 - a. niet adequaat wordt toegepast; of
 - b. niet meer voldoet aan de bij of krachtens deze wet gestelde eisen.
4. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur kunnen een infrastructuurbeheerder of een spoorwegonderneming belasten met de verkeersleiding over een decentrale spoorweg.
5. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur kunnen de infrastructuurbeheerder bindende aanwijzingen geven met betrekking tot het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
 - a. de aanwijzing van een infrastructuurbeheerder van decentrale spoorweginfrastructuur;
 - b. de taken van de verkeersleiding van decentrale spoorweginfrastructuur.
7. De in het zesde lid, aanhef en onderdeel a, bedoelde regels gaan in ieder geval over:
 - a. de procedure die gevolgd wordt voor een aanwijzing;
 - b. de voorwaarden om te worden aangewezen als infrastructuurbeheerder van decentrale spoorweginfrastructuur;
 - c. de voorschriften die aan een aanwijzing verbonden kunnen worden;
 - d. de procedure die gevolgd wordt bij een intrekking van de aanwijzing als infrastructuurbeheerder van decentrale spoorweginfrastructuur.

Artikel 1.9 Visie over beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur

1. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur stellen ten minste eenmaal in de vier jaar een visie vast over een kwalitatief goed en doelmatig beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur.
2. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur maken op basis van de visie jaarlijks afspraken met de infrastructuurbeheerder over de uitvoering van de beheertaken en over de benodigde financiële middelen ter realisatie van de afspraken.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inhoud van de visie.

Artikel 1.10 Beheerplan

1. De infrastructuurbeheerder, stelt, na overleg met de spoorwegondernemingen en andere rechthebbenden op de decentrale spoorweginfrastructuur jaarlijks ter uitvoering van de visie een beheerplan op.
2. Het beheerplan heeft de instemming van gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur.
3. De infrastructuurbeheerder legt jaarlijks voor 1 april aan gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur in een jaarverslag verantwoording af over de uitoefening van zijn taken in het afgelopen kalenderjaar.
4. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur kunnen in de voorschriften, bedoeld in artikel 1.8, eerste lid, eisen stellen aan de inhoud en de totstandkoming van het beheerplan en aan het jaarverslag.

AFDELING 1.4 DE NATIONALE VEILIGHEIDSINSTANTIE

Artikel 1.11 De Nationale Veiligheidsinstantie

1. Onze Minister wijst een dienst van zijn ministerie aan als de Nationale Veiligheidsinstantie. De Nationale Veiligheidsinstantie is een nationale veiligheidsinstantie als bedoeld in artikel 3, onderdeel 7, onder a, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.
2. Aan het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie staat het hoofd van de dienst die krachtens het eerste lid is aangewezen.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor een goede uitvoering van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, interoperabiliteitsrichtlijn of machinistenrichtlijn regels worden



gesteld over de taken van de Nationale Veiligheidsinstantie en over de uitoefening van die taken.

Artikel 1.12 Jaarverslag van Nationale Veiligheidsinstantie

De Nationale Veiligheidsinstantie publiceert in overeenstemming met artikel 19 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn jaarlijks een verslag over haar activiteiten in het voorafgaande kalenderjaar.

AFDELING 1.5 ALGEMENE BEPALINGEN OVER DE VEILIGHEID VAN SPOORWEGINFRASTRUCTUUR EN HET VEILIGE GEBRUIK DAARVAN

Artikel 1.13 Verbod aantasting infrastructurele integriteit en algemene zorgplicht

1. Het is eenieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de spoorweg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de spoorweg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.
2. Het is eenieder verboden om:
 - a. in te grijpen in de bediening of de werking van installaties van de spoorweginfrastructuur;
 - b. spoorweginfrastructuur te verwijderen, te beschadigen, te wijzigen of te verstoren;
 - c. zich te begeven op of langs delen van een spoorweg, met uitzondering van een perron, die niet zijn gelegen in een spoorwegovergang of in samenlopen met een voor het openbaar verkeer openstaande weg, dan wel daarop of daarlangs dieren te drijven of te laten lopen.
3. Het tweede lid is niet van toepassing voor zover de handelingen worden verricht in het kader van:
 - a. de rechtmatige uitvoering van taken en werkzaamheden door of namens de infrastructuurbeheerder of een spoorwegonderneming;
 - b. de rechtmatige uitvoering van taken door hulpverleningsdiensten;
 - c. het toezicht op de naleving van deze wet.
4. Het tweede lid, aanhef en onderdeel c, is voor zover het een overige spoorweg betreft niet van toepassing op degene die zich op of langs die spoorweg begeeft met toestemming van de infrastructuurbeheerder of de beheerder.
5. ProRail of gedeputeerde staten dan wel het dagelijks bestuur kan op verzoek ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in het tweede lid, aanhef en onderdeel c, voor zover het een rijksspoorweg respectievelijk een decentrale spoorweg betreft.
6. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van de fysieke integriteit van de spoorwegen en in het belang van een veilig en ongestoord gebruik daarvan.
7. Het tweede lid is niet van toepassing op handelingen waarvoor ter bescherming van de belangen, bedoeld in het zesde lid, regels zijn gesteld bij of krachtens de Omgevingswet.

Artikel 1.14 Verbod gebruik alcohol, drugs en psychotrope geneesmiddelen

1. Het is eenieder verboden een veiligheidsfunctie uit te oefenen dan wel op de uitoefening van die functie toezicht te houden terwijl hij verkeert onder zodanige invloed van een stof, waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het gebruik daarvan, al dan niet in combinatie met het gebruik van een andere stof, de vaardigheid tot het uitoefenen van die functie of tot het houden van toezicht op de uitoefening van die functie kan verminderen, dat hij niet tot het behoorlijk uitoefenen van die functie of tot het behoorlijk uitoefenen van toezicht op de uitoefening van die functie in staat moet worden geacht.
2. Het is eenieder verboden een veiligheidsfunctie uit te oefenen dan wel op de uitoefening van die functie toezicht te houden na zodanig gebruik van alcoholhoudende drank dat:
 - a. het alcoholgehalte van zijn adem bij een onderzoek hoger blijkt te zijn dan 90 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht; dan wel
 - b. het alcoholgehalte van zijn bloed bij een onderzoek hoger blijkt te zijn dan 0,2 milligram alcohol per milliliter bloed.
3. Het is verboden een veiligheidsfunctie te doen uitoefenen of daar toezicht op te doen houden door een persoon waarvan men weet of redelijkerwijs moet weten dat deze verkeert in een toestand als omschreven in het eerste of tweede lid.
4. De persoon die een veiligheidsfunctie uitoefent, daartoe aanstalten maakt, dan wel op de uitoefening van die functie toezicht houdt, is op de eerste vordering van de ambtenaar, bedoeld in



7.1, tweede lid, verplicht mee te werken aan een voorlopig onderzoek van uitgedemde lucht en daartoe volgens door die ambtenaar te geven aanwijzingen ademlucht te blazen in een door die ambtenaar aangewezen apparaat.

5. De plicht, bedoeld in het vierde lid, geldt niet voor de persoon van wie aannemelijk is dat het verlenen van medewerking aan een ademonderzoek voor hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is.

HOOFDSTUK 2. TOEGANG TOT DE SPOORWEGINFRASTRUCTUUR

AFDELING 2.1 SPOORWEGONDERNEMING IN DE ZIN VAN DE SERA-RICHTLIJN

Artikel 2.1 Definitie spoorwegonderneming

Voor de toepassing van de afdelingen 2.2 tot en met 2.4 wordt onder spoorwegonderneming verstaan een spoorwegonderneming die in het bezit is van een spoorwegondernemingsvergunning.

AFDELING 2.2 ORGANISATIE INFRASTRUCTUURBEHEERDER EN SPOORWEGONDERNEMING EN TOEGANG

§ 2.2.1 Onafhankelijkheid infrastructuurbeheerder

Artikel 2.2 Toepassingsgebied

1. Deze paragraaf is van toepassing op:
 - a. spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D;
 - b. spoorwegen met gebruiksfunctie F, indien het een lightrailstelsel betreft dat soms door zware spoorgoederenvervoertuigen worden gebruikt.
2. In afwijking van het eerste lid zijn:
 - a. de artikelen 2.4 tot en met 2.8 en 2.11 niet van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie D die deel uitmaken van een op zichzelf staand net van spoorwegen voor personenvervoerdiensten;
 - b. de artikelen 2.4 tot en met 2.8 en 2.11 niet van toepassing op bij besluit van Onze Minister aangewezen spoorwegen die voldoen aan artikel 2, lid 3 bis, van de sera-richtlijn;
 - c. de artikelen 2.4 tot en met 2.8 niet van toepassing op bij besluit van Onze Minister aangewezen spoorwegen die voldoen aan artikel 2, lid 3 ter, van de sera-richtlijn;
 - d. de artikelen 2.4, 2.5, 2.7 en 2.11 niet van toepassing op bij besluit van Onze Minister aangewezen spoorwegen die voldoen aan artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn.

Artikel 2.3 Taken van een infrastructuurbeheerder

Een infrastructuurbeheerder is belast met exploitatie van de spoorweginfrastructuur, onderhoud van de spoorweginfrastructuur, vernieuwing van de spoorweginfrastructuur en deelname aan de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 3, punten 2 bis tot en met 2 quinquies, van de sera-richtlijn.

Artikel 2.4 Onafhankelijkheid infrastructuurbeheerder

1. Een infrastructuurbeheerder is juridisch gescheiden van iedere spoorwegonderneming.
2. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 7, eerste en derde lid, aanhef en onderdelen a tot en met c, van de sera-richtlijn regels gesteld over de benoembaarheid en onpartijdigheid van leden van de raad van bestuur en de raad van toezicht van een infrastructuurbeheerder, en van personen die besluiten nemen over essentiële functies.

Artikel 2.5 Onafhankelijkheid bij essentiële functies

1. Een infrastructuurbeheerder is voor de essentiële functies wat betreft organisatie en besluitvorming onafhankelijk van een spoorwegonderneming of andere rechtspersonen.
2. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 7 bis, eerste en tweede lid, van de sera-richtlijn regels gesteld over de waarborging van de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder bij het uitvoeren van de essentiële functies.

Artikel 2.6 Onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder bij verkeersleiding en onderhoudsplanning

1. Een infrastructuurbeheerder oefent de functies verkeersleiding en onderhoudsplanning op een transparante en niet discriminerende wijze uit.
2. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 7 ter van de sera-richtlijn regels gesteld over de uitoefening van verkeersleiding en onderhoudsplanning.

Artikel 2.7 Uitbesteden functies infrastructuurbeheerder

1. Mits er geen belangenconflicten bestaan en de vertrouwelijkheid van bedrijfsgevoelige informatie wordt gewaarborgd, kan een infrastructuurbeheerder onder bij ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 7 quater van de sera-richtlijn te stellen voorwaarden functies en de uitvoering van werkzaamheden uitbesteden.
2. Een infrastructuurbeheerder kan op niet-discriminerende wijze samenwerkingsovereenkomsten sluiten met spoorwegondernemingen met het oog op het bieden van voordelen aan klanten.
3. Een infrastructuurbeheerder doet bij de Autoriteit Consument en Markt melding van het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst als bedoeld in het tweede lid. De Autoriteit Consument en Markt kan adviseren de samenwerkingsovereenkomst te beëindigen indien daartoe naar haar oordeel aanleiding bestaat.

Artikel 2.8 Financieel beheer en transparantie van dat beheer

Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 7 quinquies, eerste tot en met derde lid, van de sera-richtlijn regels gesteld over de transparantie en het beheer van de financiën van de infrastructuurbeheerder.

Artikel 2.9 Coördinatie tussen hoofdinfrastructuurbeheerder en de belanghebbende spoorwegonderneming en gerechtigden

1. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 7 sexies van de sera-richtlijn regels gesteld over de coördinatie tussen ProRail, de belanghebbende spoorwegondernemingen en gerechtigden. De coördinatie heeft in ieder geval betrekking op:
 - a. de behoeften van de spoorwegondernemingen en gerechtigden over onderhoud en de ontwikkeling van de infrastructuurcapaciteit;
 - b. de inhoud van de gebruiksgerichte prestatiedoelstellingen in de beheersovereenkomsten, bedoeld in artikel 30 van de sera-richtlijn en van de prikkels, bedoeld in artikel 30, eerste lid, van de sera-richtlijn en de toepassing van die prikkels;
 - c. inhoud en toepassing van de netverklaring, bedoeld in artikel 2.23;
 - d. intermodaliteits- en interoperabiliteitsaspecten;
 - e. andere aspecten van de voorwaarden voor toegang, het gebruik van de spoorweginfrastructuur en de kwaliteit van de dienstverlening.
2. De Autoriteit Consument en Markt wordt als waarnemer bij de processen rondom de coördinatie, als bedoeld in het eerste lid, betrokken.

Artikel 2.10 Samenwerking van Europese infrastructuurbeheerders

ProRail werkt samen met buitenlandse infrastructuurbeheerders met het oog op:

- a. efficiënte verdeling en exploitatie van treindiensten die de landsgrenzen overschrijden, met inachtneming van de artikelen 40 en 57, zesde lid, van de sera-richtlijn;
- b. bevordering van het belang van het verstrekken van efficiënte en doeltreffende spoordiensten binnen de Europese Unie, met inachtneming van artikel 7 septies van de sera-richtlijn.

Artikel 2.11 Bedrijfsplan

1. Een infrastructuurbeheerder stelt een bedrijfsplan op.
2. Bij ministeriële regeling kunnen ter uitvoering van artikel 8, derde lid, van de sera-richtlijn regels worden gesteld over de vorm, inhoud en de totstandkoming van het bedrijfsplan.

Artikel 2.12 Regels over verticaal geïntegreerde onderneming

Bij ministeriële regeling worden met betrekking tot een verticaal geïntegreerde onderneming als bedoeld in artikel 3, onderdeel 31, van de sera-richtlijn regels gesteld over:

- a. de juridische onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder ter uitvoering van artikel 7, tweede en derde lid, onderdeel d, van de sera-richtlijn;
- b. de financiële onafhankelijkheid en transparantie ter uitvoering van de artikelen 6, eerste en vierde lid, 7 quinquies, eerste lid en vierde tot en met negende lid, van de sera-richtlijn;
- c. de beslissingen over essentiële functies en de bij die besluitvorming betrokken rechtspersonen en natuurlijke personen ter uitvoering van de artikelen 7, eerste, vierde en vijfde lid, 7 bis, tweede lid, aanhef en onderdeel b, en 7 quater, eerste lid, onderdeel a, van de sera-richtlijn.

§ 2.2.2 Onafhankelijkheid spoorwegonderneming en toegang tot spoorweginfrastructuur

Artikel 2.13 Toepassingsgebied

1. Deze paragraaf is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D.
2. In afwijking van het eerste lid is artikel 2.20 niet van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie D die deel uitmaken van een op zichzelf staand net van spoorwegen voor personenvervoersdiensten.
3. De artikelen 2.14 en 2.15 zijn van toepassing op spoorwegondernemingen, die op spoorwegen met gebruiksfunctie E of F spoorvervoersdiensten verrichten, indien die spoorwegondernemingen onder directe of indirecte zeggenschap staan van een onderneming of een andere entiteit die spoorvervoerdiensten verricht op spoorwegen met een andere gebruiksfunctie.
4. De artikelen 2.16 tot en met 2.19 zijn van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie E, F of G.
5. Artikel 2.20 is van toepassing op:
 - a. op spoorwegen met gebruiksfunctie F, indien daarover goederenvervoer wordt verricht;
 - b. spoorwegen met gebruiksfunctie G;
 - c. spoorwegen met gebruiksfunctie H, indien deze zijn aangesloten op een andere spoorweg.

Artikel 2.14 Onafhankelijkheid spoorwegonderneming

Een spoorwegonderneming die direct of indirect eigendom is van of wordt beheerd door de Staat, heeft een onafhankelijke rechtspositie op het vlak van bestuur, administratief beheer en interne administratieve, economische en boekhoudkundige controle, volgens welke rechtspositie hij over een vermogen, een begroting en een boekhouding beschikt die gescheiden zijn van die van de Staat.

Artikel 2.15 Gescheiden rekeningen

1. Een spoorwegonderneming stelt gescheiden winst- en verliesrekeningen op waarbij in ieder geval voor de bedrijfsactiviteiten met betrekking tot de exploitatie van hun goederenvervoersdiensten per spoor enerzijds en voor de activiteiten in verband met de exploitatie van personenvervoersdiensten anderzijds afzonderlijke winst-en-verliesrekeningen en afzonderlijke balansen worden opgesteld en gepubliceerd.
2. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de sera-richtlijn nadere regels gesteld over de winst- en verliesrekeningen.

Artikel 2.16 Recht op toegang goederenvervoersdiensten

Een spoorwegonderneming heeft onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden recht op toegang tot een spoorweg of spoorweginfrastructuur voor het verrichten van alle typen goederenvervoersdiensten per spoor.

Artikel 2.17 Recht op toegang personenvervoer

1. Een spoorwegonderneming heeft onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur voor het verrichten van personenvervoer per spoor. Spoorwegondernemingen hebben het recht om personen te laten instappen op ieder station en hen te laten uitstappen op een ander station.
2. Het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur, bedoeld in het eerste lid, wordt beperkt voor

het personenvervoer, met inbegrip van het hogesnelheidspersonenvervoer overeenkomstig artikel 11 bis van de sera-richtlijn, tussen een bepaald vertrekpunt en een bepaalde bestemming, indien:

- a. voor dezelfde route of voor een alternatieve route een of meer concessies als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000, zijn verleend, en
- b. de uitoefening van het toegangsrecht het economisch evenwicht van de betreffende concessie of concessies als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000, in gevaar brengt.

Artikel 2.18 Procedure beperking recht op toegang personenvervoer

1. Een spoorwegonderneming of gerechtigde die het voornemen heeft infrastructuurcapaciteit aan te vragen voor het verrichten van een personenvervoerdienst met een regelmatige dienstregeling die volledig nieuw is of een aanzienlijke wijziging van een bestaande dienstregeling betreft en die niet deel uitmaakt van een concessie als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000, maakt daarvan uiterlijk achttien maanden voor aanvang van de dienstregeling, waarvoor infrastructuurcapaciteit wordt aangevraagd, melding aan de Autoriteit Consument en Markt en de betrokken infrastructuurbeheerder.
2. De Autoriteit Consument en Markt stelt op daartoe strekkende aanvraag van een of meer betrokken concessieverleners, een of meer betrokken concessiehouders, Onze Minister of een infrastructuurbeheerder vast of door het op grond van het eerste lid gemelde voorgenomen vervoer het daarvan deel uitmakende vervoer van personen tussen stations in Nederland het economisch evenwicht, bedoeld in artikel 2.17, tweede lid, onderdeel b, van een of meer concessies van een spoorwegonderneming in gevaar komt.
3. De Autoriteit Consument en Markt doet de vaststelling, bedoeld in het tweede lid, op basis van een objectieve economische analyse met inachtneming van de uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie, bedoeld in artikel 11, vierde lid, van de sera-richtlijn.

Artikel 2.19 Heffing voor het verrichten van personenvervoerdiensten

1. Een concessieverlener als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000, kan aan spoorwegondernemingen een heffing opleggen voor de exploitatie van een personenvervoerdienst op onder zijn concessiebevoegdheid vallende trajecten tussen twee stations in Nederland.
2. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 12 van de sera-richtlijn regels gesteld over de heffing.

Artikel 2.20 Voorwaarden voor toegang tot diensten en dienstvoorzieningen

1. Een infrastructuurbeheerder verleent spoorwegondernemingen op niet-discriminerende wijze het minimumtoegangspakket.
2. Exploitanten van dienstvoorzieningen verlenen alle spoorwegondernemingen op een niet-discriminerende wijze toegang, inclusief toegang via het spoor, tot de dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn en tot de in deze voorzieningen geleverde diensten.
3. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat ook een gerechtigde toegang kan aanvragen voor een spoorwegonderneming voor één of meer dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn, inclusief toegang via het spoor, en tot de in deze voorzieningen geleverde diensten. Bij deze regeling kan bepaald worden dat dit artikel en het krachtens dit artikel bepaalde geheel of gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing is op het in de vorige zin bedoelde recht op toegang.
4. Indien een exploitant van een dienstvoorziening voorziet in een van de in bijlage II, punt 3, bij de sera-richtlijn bedoelde aanvullende diensten, biedt hij deze op verzoek en op niet-discriminerende wijze aan spoorwegondernemingen aan.
5. Indien een exploitant van een dienstvoorziening ondersteunende diensten als bedoeld in bijlage II, punt 4, bij de sera-richtlijn aan een spoorwegonderneming aanbiedt, biedt hij deze diensten op verzoek ook op niet-discriminerende wijze aan andere spoorwegondernemingen aan.
6. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 13, derde tot en met zesde lid en

negende lid, van de sera-richtlijn regels gesteld over:

- a. de onafhankelijkheid van exploitanten van een dienstvoorziening, die onder de directe of indirecte zeggenschap staan van een instantie of een onderneming die een machtspositie heeft op de markt van spoorvervoersdiensten waarvoor de voorziening wordt gebruikt;
 - b. de gevallen waarin, de voorwaarden waaronder en de procedures volgens welke een exploitant van een dienstvoorziening toegang moet verlenen tot zijn dienstvoorziening of diensten moet verlenen;
 - c. het voeren en ter inzage leggen van een gescheiden boekhouding of afzonderlijke administratie door een exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 13, derde lid, van de sera-richtlijn;
 - d. de procedure rondom de verlening van toegang tot dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn, die gedurende ten minste twee jaar niet zijn gebruikt.
7. Bij de regels, bedoeld in het zesde lid, kan onderscheid worden gemaakt naar soort exploitant van een dienstvoorziening, soort dienstvoorziening en soort dienst.
8. In geval van een aanbesteding als bedoeld in hoofdstuk III, paragraaf 4, van de Wet personenvervoer 2000 van een concessie voor openbaar vervoer per trein, waarbij voor de uitvoering van die concessie gebruik van dienstvoorzieningen of van diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f en i, bij de sera-richtlijn noodzakelijk is en een dergelijke dienstvoorziening of dienst uitsluitend op één locatie of bij één exploitant aanwezig is, worden door de exploitant, niet zijnde ProRail, de voorwaarden en vergoedingen waaronder de dienstvoorziening of dienst beschikbaar wordt gesteld vooraf ter instemming aan de Autoriteit Consument en Markt voorgelegd.
9. Bij ministeriële regeling worden met inachtneming van artikel 13 van de sera-richtlijn regels gesteld over de procedure voor de in het achtste lid bedoelde instemming.

AFDELING 2.3 SPOORWEGONDERNEMINGSVERGUNNING

Artikel 2.21 Spoorwegondernemingsvergunning

1. Een onderneming die spoorvervoersdiensten op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D verricht, beschikt over een spoorwegondernemingsvergunning.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een onderneming die spoorvervoersdiensten op spoorwegen met gebruiksfunctie D verricht die deel uitmaken van een op zichzelf staand net van spoorwegen voor personenvervoersdiensten.
3. Onze Minister verleent binnen drie maanden op aanvraag een spoorwegondernemingsvergunning aan een in Nederland gevestigde onderneming, indien deze voldoet aan de vereisten over:
 - a. goede naam;
 - b. financiële draagkracht;
 - c. beroepsbekwaamheid; en
 - d. dekking van aansprakelijkheid.
4. Aan een spoorwegondernemingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Een spoorwegondernemingsvergunning kan onder beperkingen worden verleend.
5. Onze Minister schorst een door hem verleende spoorwegondernemingsvergunning of trekt deze in, indien niet meer wordt voldaan aan de in het derde lid bedoelde vereisten.
6. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van hoofdstuk III van de sera-richtlijn nadere regels gesteld over de vereisten, bedoeld in het derde lid, en over de aanvraag, de geldigheid, de verlening, de schorsing en de intrekking van een spoorwegondernemingsvergunning en de daaraan te verbinden voorschriften en beperkingen.

AFDELING 2.4 VERGOEDING VAN RECHTEN VOOR GEBRUIK VAN SPOORWEGINFRASTRUCTUUR EN VERDELING VAN SPOORWEGINFRASTRUCTUURCAPACITEIT

§ 2.4.1 Toepassingsgebied

Artikel 2.22 Toepassingsgebied

1. Deze afdeling is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D.

2. In afwijking van het eerste lid is deze afdeling niet van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie D, indien deze deel uitmaken van een op zichzelf staand net van spoorwegen voor personenvervoersdiensten.
3. In afwijking van het eerste lid is deze afdeling niet van toepassing op lijnen, netten of spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn, die bij besluit van Onze Minister zijn aangewezen.

§ 2.4.2 Netverklaring en toegangs- en capaciteitsovereenkomst

Artikel 2.23 Netverklaring

1. Een infrastructuurbeheerder stelt jaarlijks, na overleg met de betrokken spoorwegondernemingen en betrokken gerechtigden, een netverklaring op.
2. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van hoofdstuk IV van de sera-richtlijn regels gesteld over de inhoud van de netverklaring en regels over de beschikbaarstelling en bekendmaking van die netverklaring en van wijzigingen van die netverklaring.

Artikel 2.24 Toegangsovereenkomst

1. Een infrastructuurbeheerder verleent uitsluitend toegang tot de spoorweginfrastructuur aan een spoorwegonderneming die een overeenkomst met een infrastructuurbeheerder heeft die voldoet aan artikel 28 van de sera-richtlijn en in ieder geval bepalingen bevat over:
 - a. de door de infrastructuurbeheerder te bieden kwaliteit van de spoorweginfrastructuur;
 - b. de vergoeding, bedoeld in artikel 2.26, eerste lid.
2. Een toegangsovereenkomst wordt slechts gesloten indien een spoorwegonderneming beschikt over een voor het betrokken gedeelte van de spoorweginfrastructuur geldig uniek veiligheidscertificaat.
3. In een toegangsovereenkomst wordt infrastructuurcapaciteit in de vorm van treinpaden als bedoeld in artikel 3, onderdeel 27, van de sera-richtlijn toegedeeld voor ten hoogste de duur van een dienstregelingsperiode.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot de inhoud van de toegangsovereenkomst regels worden gesteld over:
 - a. algemene voorwaarden als bedoeld in artikel 231 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. In dat geval wordt in de toegangsovereenkomst naar die algemene voorwaarden verwezen;
 - b. de hoogte van de vergoeding, bedoeld in artikel 2.26, eerste lid, voor het gebruik van infrastructuurcapaciteit voor het in opdracht van de infrastructuurbeheerder uitvoeren van werkzaamheden op of aan infrastructuur.

Artikel 2.25 Capaciteitsovereenkomst

1. Een infrastructuurbeheerder en een gerechtigde sluiten een overeenkomst over toegedeelde infrastructuurcapaciteit of capaciteit voor dienstvoorzieningen.
2. Artikel 2.24, derde en vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

§ 2.4.3 Vergoeding voor minimumtoegangspakket en voor diensten en dienstvoorzieningen

Artikel 2.26 Vergoeding minimumtoegangspakket en extra heffingen, bijtelling en korting minimumtoegangspakket

1. Een spoorwegonderneming is voor het gebruik van spoorweginfrastructuur aan de infrastructuurbeheerder in ieder geval een vergoeding voor het gebruik van spoorweginfrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket verschuldigd.
2. De vergoeding, bedoeld in het eerste lid, is gelijk aan de kosten voor de infrastructuurbeheerder die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt ter uitvoering van artikel 29, eerste lid, van de sera-richtlijn een kader vastgesteld en worden, met inachtneming van de uitvoeringshandelingen, bedoeld in artikel 31, derde lid, van de sera-richtlijn, regels gesteld over de aan het minimumtoegangspakket toe te rekenen kosten.

4. Het kader, bedoeld in het derde lid, omvat een prestatieregeling als bedoeld in artikel 35 van de sera-richtlijn. De prestatieregeling zet spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder ertoe aan om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de spoorweginfrastructuur te verbeteren.
5. De vergoeding, bedoeld in het eerste lid, kan worden vermeerderd of verminderd met:
 - a. een heffing voor het capaciteitsgebrek van gespecificeerde spoorweginfrastructuur tijdens periodes van overbelasting als bedoeld in artikel 31, vierde lid, van de sera-richtlijn;
 - b. een heffing in verband met de kosten van milieueffecten van de treinexploitatie als bedoeld in artikel 31, vijfde lid, van de sera-richtlijn;
 - c. een extra bijtelling als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van sera-richtlijn, om zo mogelijk volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen;
 - d. een heffing met betrekking tot bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen spoorweginfrastructuur die mede strekt ter dekking van door een ander dan de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten van investeringsprojecten als bedoeld in artikel 32, derde lid, van de sera-richtlijn;
 - e. een korting als bedoeld in artikel 33 van de sera-richtlijn;
 - f. een heffing voor spoorwegondernemingen voor overeengekomen, maar niet door de spoorwegondernemingen gebruikte infrastructuurcapaciteit als bedoeld in artikel 36 van de sera-richtlijn.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de heffingen, de bijtelling of de korting, bedoeld in het vijfde lid.
7. De vergoeding, bedoeld in het eerste lid, en de heffingen, bedoeld in het vijfde lid, onderdelen a en b, kunnen overeenkomstig artikel 31, zesde lid, van de sera-richtlijn evenredig worden verdeeld over een voldoende aantal treindiensten en tijden.
8. De vergoeding, heffingen en de bijtelling, bedoeld in dit artikel, worden door de spoorwegondernemingen aan een infrastructuurbeheerder betaald.
9. Een infrastructuurbeheerder staakt de oplegging van een heffing op grond van het vijfde lid, onderdeel a, voor het gebruik van spoorweginfrastructuur waarvoor een capaciteitsvergrotingsplan als bedoeld in artikel 51, eerste lid, van de sera-richtlijn moet worden opgesteld, indien:
 - a. hij geen capaciteitsvergrotingsplan voorlegt, of;
 - b. talmt met de uitvoering van de in het capaciteitsvergrotingsplan vastgestelde acties.
10. In afwijking van het negende lid kan een infrastructuurbeheerder na goedkeuring van de Autoriteit Consument en Markt de heffing blijven opleggen, indien:
 - a. het capaciteitsvergrotingsplan niet kan worden uitgevoerd door overmacht, of;
 - b. de beschikbare mogelijkheden economisch of financieel niet haalbaar zijn.
11. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de procedure die betrekking heeft op de in het tiende lid bedoelde goedkeuring.
12. Een infrastructuurbeheerder werkt samen met buitenlandse infrastructuurbeheerders met het oog op het invoeren van efficiënte heffingsregelingen, het coördineren van heffingen en het heffen van rechten voor de exploitatie van treindiensten die de landsgrenzen overschrijden, met inachtneming van artikel 37 van de sera-richtlijn.

Artikel 2.27 Infrastructuurkosten en methode van toerekening

1. Een infrastructuurbeheerder streeft ernaar, de in artikel 2.26, eerste lid, bedoelde vergoeding zo laag mogelijk te houden.
2. Met inachtneming van de veiligheid en van de handhaving en verbetering van de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur en in overeenstemming met artikel 30, vierde lid, van de sera-richtlijn, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur prikkels aan de infrastructuurbeheerder worden gegeven om te voldoen aan het eerste lid.
3. Een infrastructuurbeheerder stelt een methode vast voor de toerekening van de kosten aan het minimumtoegangspakket met inachtneming van het bij of krachtens artikel 2.26, eerste tot en met derde lid, bepaalde.
4. De methode van toerekening, bedoeld in het derde lid, behoeft de goedkeuring van de Autoriteit

Consument en Markt. Op de voorbereiding van een besluit tot goedkeuring is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

5. Een infrastructuurbeheerder toont desgevraagd aan een spoorwegonderneming aan dat de overeenkomstig artikel 2.26 vastgestelde vergoeding voor het minimumtoegangspakket die aan die spoorwegonderneming in rekening is gebracht, voldoet aan de bij of krachtens artikel 2.26 gestelde regels en aan de methode van toerekening, bedoeld in het derde lid.
6. De infrastructuurbeheerder wendt de door hem ontvangen vergoeding, heffingen en bijtelling bedoeld in artikel 2.26, aan om zijn onderneming van middelen te voorzien.
7. Een infrastructuurbeheerder, niet zijnde ProRail, sluit met gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur een beheersovereenkomst als bedoeld in artikel 30, tweede lid, van de sera-richtlijn. De beheersovereenkomst wordt voor de duur van ten minste vijf jaar gesloten en voldoet aan artikel 30, derde, vijfde en zesde lid, van de sera-richtlijn en aan de beginselen en parameters, bedoeld in bijlage V bij de sera-richtlijn.
8. Een infrastructuurbeheerder legt een activaregister aan dat voldoet aan artikel 30, zevende lid, van de sera-richtlijn.
9. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de goedkeuring, bedoeld in het vierde lid, en kunnen nadere regels worden gesteld over de daartoe te volgen procedure.

Artikel 2.28 Vergoeding diensten en dienstvoorzieningen

1. Exploitanten van dienstvoorzieningen brengen aan spoorwegondernemingen een vergoeding in rekening voor het verlenen van toegang tot dienstvoorzieningen, inclusief toegang via het spoor, en voor het verlenen van diensten in deze dienstvoorzieningen. Deze vergoeding wordt aangewend om de exploitant van middelen te voorzien.
2. De vergoeding voor het verlenen van toegang tot een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn, en op de verlening van de diensten in deze dienstvoorzieningen, bedraagt niet meer dan de kosten die nodig zijn om deze dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst.
3. De vergoeding voor het verlenen van toegang via het spoor binnen een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn, en voor de verlening van deze diensten, kan worden vermeerderd of verminderd met een bijtelling, respectievelijk een aftrek als bedoeld in artikel 2.26, tweede lid, en kan worden vermeerderd of verminderd met een heffing of een bijtelling, respectievelijk een korting als bedoeld in artikel 2.26, vijfde lid.
4. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op het verlenen van een dienst als bedoeld in bijlage II, punt 3 of 4, bij de sera-richtlijn indien deze dienst alleen door één exploitant van een dienstvoorziening wordt aangeboden.
5. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over:
 - a. de voorwaarden en methoden voor berekening van vergoedingen die exploitanten van dienstvoorzieningen aan spoorwegondernemingen in rekening brengen voor het verlenen van toegang tot de dienstvoorzieningen en voor het verlenen van diensten in deze dienstvoorzieningen;
 - b. het voeren van een gescheiden boekhouding of een afzonderlijke administratie binnen de boekhouding door een exploitant van een dienstvoorziening en over het ter inzage leggen van deze boekhouding of administratie.
6. Bij de regels, bedoeld in het vijfde lid, kan onderscheid worden gemaakt naar soort exploitant van een dienstvoorziening, soort spoorweginfrastructuur, soort dienstvoorziening en soort dienst.
7. Exploitanten van dienstvoorzieningen tonen desgevraagd aan spoorwegondernemingen aan dat een vergoeding als bedoeld in het eerste lid, die aan die spoorwegondernemingen in rekening is gebracht, voldoet aan de krachtens het vijfde lid gestelde regels over voorwaarden en methoden van berekening van vergoedingen en aan de netverklaring.
8. Indien bij ministeriële regeling krachtens artikel 2.20, derde lid, is bepaald dat ook een gerechtigde toegang kan aanvragen, is het bij of krachtens dit artikel bepaalde van overeenkomstige toepassing.

§ 2.4.4 Infrastructuurcapaciteit en kaderovereenkomst

Artikel 2.29 Verdeling infrastructuurcapaciteit

1. Een infrastructuurbeheerder zorgt voor een eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de infrastructuurcapaciteit.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met inachtneming van hoofdstuk IV, derde afdeling, van de sera-richtlijn nadere regels gesteld over de verdeling van infrastructuurcapaciteit.
3. Bij of krachtens deze maatregel worden in ieder geval regels gesteld over:
 - a. het kader voor de verdeling van infrastructuurcapaciteit ter uitvoering van artikel 39 van de sera-richtlijn;
 - b. de bij de verdeling van infrastructuurcapaciteit te volgen procedures ter uitvoering van artikel 43 van de sera-richtlijn;
 - c. het indienen van aanvragen voor infrastructuurcapaciteit ter uitvoering van artikel 44 van de sera-richtlijn;
 - d. de programmering van de aangevraagde infrastructuurcapaciteit ter uitvoering van artikel 45 van de sera-richtlijn;
 - e. de coördinatie van concurrerende capaciteitsaanvragen ter uitvoering van artikel 46 van de sera-richtlijn;
 - f. de overbelastverklaring van spoorweginfrastructuur ter uitvoering van artikel 47 van de sera-richtlijn;
 - g. ad-hoc-aanvragen voor afzonderlijke treinpaden ter uitvoering van artikel 48 van de sera-richtlijn;
 - h. de beschikbaarheid van infrastructuurcapaciteit op gespecialiseerde spoorweginfrastructuur ter uitvoering van artikel 49 van de sera-richtlijn;
 - i. de capaciteitsanalyse ter uitvoering van artikel 50 van de sera-richtlijn;
 - j. het capaciteitsvergrotingsplan ter uitvoering van artikel 51, eerste en tweede lid, van de sera-richtlijn;
 - k. de aanvragen om infrastructuurcapaciteit ter uitvoering van artikel 53 van de sera-richtlijn;
 - l. de bij verstoring te nemen maatregelen ter uitvoering van artikel 54, eerste en tweede lid, eerste zin, van de sera-richtlijn.
4. Indien de Autoriteit Consument en Markt overeenkomstig artikel 2.18, tweede lid, vaststelt dat door het op grond van artikel 2.18, eerste lid, gemelde voorgenomen vervoer het economisch evenwicht, bedoeld in artikel 2.17, tweede lid, onderdeel b, van een of meer concessies van een spoorwegonderneming in gevaar komt, wordt door een infrastructuurbeheerder geen infrastructuurcapaciteit verdeeld met betrekking tot het op grond van artikel 2.18, eerste lid, gemelde voorgenomen vervoer.

Artikel 2.30 Niet overdragen en verhandelen capaciteit

1. Een spoorwegonderneming of gerechtigde draagt de door een infrastructuurbeheerder toegewezen infrastructuurcapaciteit niet over of geeft deze niet in gebruik aan een andere spoorwegonderneming.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de in een capaciteitsovereenkomst verdeelde infrastructuurcapaciteit wordt gebruikt door een spoorwegonderneming waarvoor de verdeelde infrastructuurcapaciteit was aangevraagd.

Artikel 2.31 Kaderovereenkomst

1. Een infrastructuurbeheerder kan met een spoorwegonderneming of een gerechtigde een kaderovereenkomst sluiten.
2. Een kaderovereenkomst met een geldigheidsduur van meer dan vijf jaar behoeft de voorafgaande instemming van de Autoriteit Consument en Markt.
3. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 42 van de sera-richtlijn nadere regels gesteld over kaderovereenkomsten.

AFDELING 2.5 NATIONALE REGELS OVER TOEGANG

Artikel 2.32 Toegang andere spoorwegondernemingen

1. De infrastructuurbeheerder kan aan spoorwegondernemingen waarop de afdelingen 2.2 tot en met 2.4 niet van toepassing zijn, toegang verlenen tot spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D.
2. Om gebruik te maken van de toegang, bedoeld in het eerste lid, sluiten de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder een overeenkomst.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het verkrijgen van de toegang, bedoeld in het eerste lid. Bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur kunnen artikelen die bij of krachtens deze wet zijn gesteld van overeenkomstige toepassing worden verklaard voor het gebruik van de toegang bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2.33 Toegang tot spoorwegen met gebruiksfuncties E of F

1. Dit artikel is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie E of F.
2. Een infrastructuurbeheerder en een spoorwegonderneming sluiten een overeenkomst over het gebruik van de door de infrastructuurbeheerder toegewezen capaciteit voor het verrichten van vervoer en die overeenkomst bevat in ieder geval bedingen over:
 - a. de door de infrastructuurbeheerder te bieden kwaliteit van de spoorweginfrastructuur; en
 - b. de dagen en tijdstippen waarop het vervoer over de spoorwegen is toegestaan.
3. Een spoorwegonderneming maakt alleen gebruik van een spoorweg, indien zij voor dat gebruik:
 - a. een overeenkomst als bedoeld in het tweede lid heeft gesloten; en
 - b. voldoende is verzekerd tegen de financiële risico's die voortvloeien uit de wettelijke aansprakelijkheid als spoorwegonderneming. Artikel 6 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen is van overeenkomstige toepassing.
4. Het betrokken bevoegd gezag stelt toewijzingscriteria vast die de infrastructuurbeheerder in acht neemt bij de verdeling van de vervoercapaciteit, waarbij voorrang wordt gegeven aan de capaciteit die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de concessie, bedoeld in artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000.
5. De spoorwegonderneming draagt de door de infrastructuurbeheerder toegewezen vervoercapaciteit niet over of geeft deze niet in gebruik aan een andere spoorwegonderneming.

HOOFDSTUK 3 SPOORWEGVEILIGHEID

AFDELING 3.1 SPOORWEGVEILIGHEID SPOORWEGEN MET GEBRUIKSFUNCTIE A, B, C OF D

§ 3.1.1 Toepassingsgebied en zorgplicht voor de veilige exploitatie van het spoorwegsysteem

Artikel 3.1 Toepassingsgebied

1. Deze afdeling is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D.
2. De artikelen 3.3 tot en met 3.11 zijn niet van toepassing op het gebruik van de spoorweg door:
 - a. museumorganisaties;
 - b. bij ministeriële regeling omschreven spoorwegondernemingen met uitsluitend spoorvoertuigen voor strikt lokaal gebruik of spoorvoertuigen die in de eerste plaats worden gebruikt op lightrailsystemen maar zijn uitgerust met enkele heavyrail-componenten die nodig zijn om de doorreis, uitsluitend voor verbindingsoeleinden, op een begrensd en beperkt deel van de betreffende spoorweg, mogelijk te maken.

Artikel 3.2 Rol van actoren voor veilige exploitatie

1. Spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders, houders van spoorvoertuigen, een met het onderhoud van spoorvoertuigen belaste entiteit en alle andere actoren die een potentiële invloed hebben op de veilige exploitatie van het spoorwegsysteem, zijn ieder voor het eigen deel van het spoorwegsysteem verantwoordelijk voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem en verplicht de risico's te beheersen.

2. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 4 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn nadere regels gesteld over:
 - a. de maatregelen op het gebied van veiligheid en risicobeheersing die de actoren moeten nemen op en rond spoorwegen; en
 - b. het uitwisselen van informatie bij de uitwisseling of overdracht van een spoorvoertuig tussen spoorwegondernemingen.

§ 3.1.2 Veiligheidsbeheersysteem

Artikel 3.3 Veiligheidsbeheersysteem

1. Een spoorwegonderneming en een infrastructuurbeheerder beschikken over een veiligheidsbeheersysteem.
2. Met het veiligheidsbeheersysteem worden de gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren, de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden en de relevante delen van de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen, bedoeld in de artikelen 5, 6 en 7 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn toegepast.
3. Het veiligheidsbeheersysteem omvat in ieder geval de basiselementen, bedoeld in artikel 9, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.
4. Het veiligheidsbeheersysteem is in overeenstemming met de in de TSI's vastgelegde veiligheidseisen en de bij of krachtens artikel 3.4, gestelde regels.
5. De spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder handelen in overeenstemming met het eigen veiligheidsbeheersysteem.
6. Een spoorwegonderneming en een infrastructuurbeheerder dienen jaarlijks een veiligheidsrapport als bedoeld in artikel 9, zesde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn in bij het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie.
7. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 9 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn nadere regels gesteld over het veiligheidsbeheersysteem en het veiligheidsrapport.

Artikel 3.4 Nationale voorschriften

In de gevallen, bedoeld in artikel 8, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn kunnen, met inachtneming van artikel 8, vierde tot en met achtste lid, van die richtlijn met het oog op de spoorwegveiligheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nationale voorschriften worden gesteld.

§ 3.1.3 Uniek veiligheidscertificaat en veiligheidsvergunning

Artikel 3.5 Uniek veiligheidscertificaat: algemeen

1. De spoorwegonderneming die gebruik maakt van de spoorweginfrastructuur beschikt over een voor het exploitatiegebied geldig uniek veiligheidscertificaat, afgegeven door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie of door het Spoorwegbureau van de Europese Unie.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een spoorwegonderneming die in het bezit is van een door de nationale veiligheidsinstantie van een aangrenzende lidstaat afgegeven uniek veiligheidscertificaat voor een aan Nederland grenzend exploitatiegebied en die reist naar een nabijgelegen Nederlandse station of ander eindpunt, voor zover:
 - a. die spoorwegonderneming alleen gebruik maakt van spoorweginfrastructuur die dicht bij de grens ligt en die over soortgelijke netwerkenmerken en soortgelijke exploitatievoorschriften beschikt als het daarmee verbonden netwerk in het aangrenzende exploitatiegebied; en
 - b. die nationale veiligheidsinstantie het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie heeft geraadpleegd.

Artikel 3.6 Afgifte, wijzigen of intrekken uniek veiligheidscertificaat

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie geeft op aanvraag een uniek veiligheidscertificaat af als:
 - a. het beoogde exploitatiegebied beperkt is tot Nederland; en
 - b. de spoorwegonderneming beschikt over een veiligheidsbeheersysteem dat voldoet aan de in artikel 3.3, tweede, derde, vierde en zevende lid, bedoelde eisen.

2. Aan een uniek veiligheidscertificaat kunnen voorschriften worden verbonden. Een uniek veiligheidscertificaat kan onder beperkingen worden afgegeven.
3. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan een door hem afgegeven uniek veiligheidscertificaat wijzigen of intrekken in verband met veranderingen in soort vervoer, in omvang van het vervoer of in spoorwegveiligheidsregelgeving.
4. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan een door hem afgegeven uniek veiligheidscertificaat wijzigen in het belang van de veiligheid op en in de directe nabijheid van de spoorweginfrastructuur.
5. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan een door hem afgegeven uniek veiligheidscertificaat intrekken, als:
 - a. het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming niet meer voldoet aan de in artikel 3.3, tweede, derde, vierde en zevende lid, bedoelde eisen;
 - b. de spoorwegonderneming handelt in strijd met de beperkingen of voorschriften die aan het uniek veiligheidscertificaat verbonden zijn.
6. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie wijzigt een uniek veiligheidscertificaat op aanvraag van de spoorwegonderneming ter uitbreiding van het exploitatiegebied. Daarbij is het eerste lid van overeenkomstige toepassing.
7. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 10 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn nadere regels gesteld over:
 - a. de eisen waaraan een aanvraag van een door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie af te geven uniek veiligheidscertificaat moet voldoen;
 - b. de procedure die op de aanvraag, afgifte, weigering, wijziging of intrekking van een uniek veiligheidscertificaat betrekking heeft.

Artikel 3.7 Veiligheidsvergunning

1. Een infrastructuurbeheerder beschikt over een geldige veiligheidsvergunning, verleend door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie.
2. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie verleent op aanvraag een veiligheidsvergunning indien de infrastructuurbeheerder beschikt over een veiligheidsbeheersysteem dat voldoet aan de in artikel 3.3, tweede, derde, vierde en zevende lid, bedoelde eisen.
3. Aan een veiligheidsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Een veiligheidsvergunning kan onder beperkingen worden verleend.
4. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan een veiligheidsvergunning wijzigen:
 - a. in het belang van de veiligheid op of in de directe nabijheid van de spoorweg; of
 - b. indien wijzigingen in de regelgeving voor de spoorwegveiligheid dat noodzakelijk maken.
5. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan een veiligheidsvergunning wijzigen of intrekken als:
 - a. het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder niet meer voldoet aan de in artikel 3.3, tweede, derde, vierde en zevende lid, bedoelde eisen; of
 - b. de infrastructuurbeheerder handelt in strijd met de beperkingen of voorschriften die aan de veiligheidsvergunning verbonden zijn.
6. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 12 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn nadere regels gesteld over:
 - a. de eisen waaraan een aanvraag van een veiligheidsvergunning moet voldoen;
 - b. de procedure voor de aanvraag, verlening, weigering, wijziging of intrekking van een veiligheidsvergunning;
 - c. de geldigheidsduur van een veiligheidsvergunning.

§ 3.1.4. Opleidingsfaciliteiten

Artikel 3.8 Toegang tot opleidingsfaciliteiten

Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 13 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn regels gesteld over een eerlijke en niet-discriminerende toegang tot opleiding, examinering en certificering van spoorwegpersoneel dat een veiligheidsfunctie uitoefent.

§ 3.1.5. Tijdelijke veiligheidsmaatregelen

Artikel 3.9 Tijdelijke veiligheidsmaatregelen

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan bij constatering van een ernstig veiligheidsrisico op ieder moment tijdelijke veiligheidsmaatregelen nemen jegens bij het ernstige veiligheidsrisico betrokken actoren, waaronder het onmiddellijk opschorten of beperken van de betrokken activiteiten van die actoren.
2. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie schort de tijdelijke veiligheidsmaatregelen op indien de tijdelijke veiligheidsmaatregelen betrekking hebben op een spoorwegonderneming met een door het Spoorwegbureau van de Europese Unie afgegeven uniek veiligheidscertificaat en het resultaat van een arbitrageprocedure als bedoeld in artikel 17, vijfde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn is dat dat uniek veiligheidscertificaat niet wordt gewijzigd of ingetrokken.

§ 3.1.6. Beoordelingsinstantie en met het onderhoud belaste entiteit

Artikel 3.10 Met het onderhoud belaste entiteit

1. Aan een spoorvoertuig dat op een netwerk wordt gebruikt, is een entiteit toegewezen die met het onderhoud van dat spoorvoertuig is belast en die is ingeschreven in het Europees voertuigregister.
2. Een met het onderhoud belaste entiteit zorgt ervoor dat het spoorvoertuig in veilige staat is. Daartoe stelt de entiteit een onderhoudssysteem op en past deze toe.
3. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 14, tweede en derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn regels gesteld over het onderhoud door en het onderhoudssysteem van de met het onderhoud van spoorvoertuigen belaste entiteiten.
4. Een met het onderhoud belaste entiteit beschikt over een geldig ECM-certificaat, tenzij anders is bepaald in de in artikel 14, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn bedoelde uitvoeringshandeling.
5. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie geeft een ECM-certificaat af indien de aanvrager daarvan voldoet aan de in artikel 14, vierde lid, bedoelde eisen.
6. Bij ministeriële regeling kunnen met inachtneming van artikel 15 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn spoorvoertuigen worden aangewezen waarop het eerste lid niet van toepassing is en kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het onderhoud van die spoorvoertuigen.

Artikel 3.11 Erkenning en accreditatie van beoordelingsinstanties

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie erkent een beoordelingsinstantie in overeenstemming met de daarover gestelde regels in de op artikel 6, zesde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn gebaseerde gedelegeerde handelingen.
2. In afwijking van het eerste lid kan bij ministeriële regeling de Stichting Raad voor Accreditatie worden aangewezen om beoordelingsinstanties in overeenstemming met de in het eerste lid bedoelde gedelegeerde handelingen te accrediteren.
3. Aan een erkenning of accreditatie kunnen voorschriften worden verbonden. Een erkenning of accreditatie kan onder beperkingen worden verleend.
4. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is niet van toepassing op een beoordelingsinstantie.
5. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 6 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn regels gesteld over:
 - a. de eisen die aan de beoordelingsinstantie worden gesteld;
 - b. de taken en operationele plichten van een beoordelingsinstantie en de wijze waarop die worden uitgevoerd;
 - c. de wijziging, schorsing of intrekking van een door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie verleende erkenning en daarmee samenhangende overdracht of vordering van dossiers.

§ 3.1.7 Strikt lokaal gebruik en historisch vervoer

Artikel 3.12 Museumorganisaties en strikt lokaal gebruik

1. Een museumorganisatie en een spoorwegonderneming als bedoeld in artikel 3.1, tweede lid, beschikken over een veiligheidsbeheersysteem of werken onder het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming die in haar veiligheidsbeheersysteem voorziet in de door de museumorganisatie of spoorwegonderneming te verrichten activiteiten.
2. Artikel 3.20 is van overeenkomstige toepassing op het veiligheidsbeheersysteem van een museumorganisatie of een spoorwegonderneming.
3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
 - a. het onderhoud van historisch materieel waarmee door museumorganisaties op de spoorweg wordt gereden en het onderhoud van materieel voor strikt lokaal gebruik;
 - b. de geschiktheid, kennis en bekwaamheid van personen die een spoorvoertuig voor strikt historisch gebruik besturen in opdracht van een museumorganisatie of die een spoorvoertuig voor strikt lokaal gebruik besturen in opdracht van een spoorwegonderneming. Bij die maatregel kunnen bepalingen van hoofdstuk 5 van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de in de eerste volzin bedoelde personen, museumorganisaties en spoorwegondernemingen.

AFDELING 3.2 SPOORWEGVEILIGHEID SPOORWEGEN MET GEBRUIKSFUNCTIE E, F, G OF H

§ 3.2.1 Spoorwegen met gebruiksfunctie E of F

Artikel 3.13 Toepassingsgebied

Deze paragraaf is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie E of F.

Artikel 3.14 Regels voor een veilig spoorverkeer

1. Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders zijn elk voor het eigen deel verantwoordelijk voor een veilig spoorverkeer en verplicht de risico's te beheersen.
2. Met het oog op veilig spoorverkeer worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over:
 - a. de op en rond de spoorweg te treffen voorzieningen en te nemen maatregelen op het gebied van veiligheid en risicobeheersing;
 - b. de seingeving;
 - c. de overwegen en spoorwegbruggen;
 - d. het verkeersgedrag.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over geschiktheid en bekwaamheid van personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent. Deze regels kunnen betrekking hebben op:
 - a. de minimumleeftijd;
 - b. de lichamelijke en psychologische geschiktheid en de wijze waarop deze wordt aangetoond;
 - c. de voor het uitoefenen van de veiligheidsfunctie vereiste kennis en bekwaamheid en de wijze waarop deze worden aangetoond;
 - d. het verstrekken van een bewijs van bevoegdheid aan personeelsleden die een veiligheidsfunctie uitoefenen en de plicht het bewijs aan een ambtenaar als bedoeld in artikel 7.1, tweede lid, ter inzage te geven.
4. De in het tweede en derde lid bedoelde regels kunnen een verplichting inhouden voor gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur om regels te stellen in het belang van de veilige exploitatie van de spoorweginfrastructuur.

Artikel 3.15 Veiligheidsbeheersysteem spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder

1. Een spoorwegonderneming en een infrastructuurbeheerder beschikken over een veiligheidsbeheersysteem.
2. Het veiligheidsbeheersysteem is in overeenstemming met de bij of krachtens artikel 3.14, tweede of derde lid gestelde regels.

3. Het veiligheidsbeheersysteem wordt aangepast aan veranderingen in de uitvoering van de activiteiten van de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder.
4. De spoorwegonderneming stemt zijn veiligheidsbeheersysteem af op het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder. Indien een spoorwegonderneming ook de infrastructuurbeheerder van de spoorweginfrastructuur is, kan worden volstaan met een veiligheidsbeheersysteem voor zowel het vervoer over als het beheer van de spoorweginfrastructuur.
5. Een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder handelt in overeenstemming met het eigen veiligheidsbeheersysteem.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de eisen waaraan het veiligheidsbeheersysteem moet voldoen;
 - b. de toepassing van het veiligheidsbeheersysteem;
 - c. de aanpassing van het veiligheidsbeheersysteem.

Artikel 3.16 Veiligheidscertificaat

1. Een spoorwegonderneming die gebruik maakt van de spoorweginfrastructuur beschikt over een geldig veiligheidscertificaat, afgegeven door het betrokken bevoegd gezag.
2. Het betrokken bevoegd gezag geeft op aanvraag een veiligheidscertificaat af indien de spoorwegonderneming beschikt over een veiligheidsbeheersysteem dat voldoet aan de bij of krachtens artikel 3.15, zesde lid, gestelde regels.
3. Aan een veiligheidscertificaat kunnen voorschriften worden verbonden. Een veiligheidscertificaat kan onder beperkingen worden afgegeven.
4. Het betrokken bevoegd gezag kan het door hem afgegeven veiligheidscertificaat wijzigen in het belang van de veiligheid op en in de directe nabijheid van de spoorweginfrastructuur.
5. Het betrokken bevoegd gezag kan het door hem afgegeven veiligheidscertificaat schorsen of intrekken, als:
 - a. het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming niet meer voldoet aan de bij of krachtens artikel 3.15, zesde lid, gestelde regels;
 - b. de spoorwegonderneming handelt in strijd met de aan het veiligheidscertificaat verbonden voorschriften of de beperkingen waaronder het certificaat is afgegeven.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de eisen waaraan een aanvraag van een veiligheidscertificaat moet voldoen;
 - b. de procedure die op de aanvraag, afgifte, wijziging of intrekking van het veiligheidscertificaat betrekking heeft;
 - c. de geldigheidsduur van het veiligheidscertificaat.

§ 3.2.2 Spoorwegen met gebruiksfunctie G of H

Artikel 3.17 Toepassingsgebied

Deze paragraaf is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie G of H.

Artikel 3.18 Verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie

1. Beheerders, infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen en alle andere actoren die een potentiële invloed op de veilige exploitatie van de spoorweginfrastructuur hebben, zijn ieder voor het eigen deel verantwoordelijk voor een veilige exploitatie van de spoorweginfrastructuur en verplicht de risico's te beheersen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met het oog op de veilige exploitatie van de spoorweginfrastructuur. Deze regels gaan in ieder geval over:
 - a. de op en rond de spoorweginfrastructuur te treffen voorzieningen en te nemen maatregelen op het gebied van veiligheid en risicobeheersing;
 - b. de seingeving;
 - c. overwegen en spoorwegbruggen;
 - d. het verkeersgedrag.

Artikel 3.19 Spoorwegpersoneel

1. Degene onder wiens gezag een persoon een functie uitoefent die van invloed kan zijn op de veiligheid van het spoorwegverkeer, draagt er zorg voor dat die persoon daartoe geschikt is en de nodige kennis en bekwaamheid bezit.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de minimumleeftijd van personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent;
 - b. het houden van een register van personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent.

Artikel 3.20 Veiligheidsbeheersysteem

1. Een beheerder, een infrastructuurbeheerder en een museumorganisatie beschikken over een veiligheidsbeheersysteem.
2. Het veiligheidsbeheersysteem is in overeenstemming met de bij of krachtens de artikelen 3.18 en 3.19 gestelde regels.
3. Het veiligheidsbeheersysteem wordt aangepast aan veranderingen in de uitvoering van de activiteiten van de beheerder, de infrastructuurbeheerder of de museumorganisatie.
4. De beheerder, de infrastructuurbeheerder en de museumorganisatie handelen in overeenstemming met het eigen veiligheidsbeheersysteem.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de eisen waaraan het veiligheidsbeheersysteem moet voldoen;
 - b. de toepassing van het veiligheidsbeheersysteem;
 - c. de aanpassing van het veiligheidsbeheersysteem en de daarbij te volgen procedure.

AFDELING 3.3 ONGEVALLEN EN INCIDENTEN

Artikel 3.21 Toepassingsgebied

Deze afdeling is van toepassing op spoorwegen met elke gebruiksfunctie.

Artikel 3.22 Melden ongevallen en incidenten

1. Een spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder of beheerder doet aan het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie melding van een ongeval of incident op of bij een spoorweg.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de melding van ongevallen of incidenten. Deze regels gaan in ieder geval over:
 - a. het tijdvak waarbinnen en de wijze waarop de melding wordt gedaan, verwerkt en bewaard;
 - b. de bij de melding te verstrekken informatie;
 - c. de reactie op de melding en de berichtgeving aan de melder, spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder.

Artikel 3.23 Ongevallen- en incidentenonderzoek op spoorwegen

1. Ter evaluatie van de wettelijke voorschriften en het beleid op het terrein van de veiligheid van het spoorverkeer kunnen Onze Minister of gedeputeerde staten dan wel het dagelijks bestuur onderzoek verrichten naar de oorzaken van ongevallen en incidenten op rijksspoorwegen en overige spoorwegen respectievelijk decentrale spoorwegen, en ook naar andere onregelmatigheden in de afwikkeling van het spoorverkeer daarover waardoor de veiligheid van het spoorverkeer of personen in gevaar is gebracht of had kunnen worden.
2. Gedeputeerde staten dan wel het dagelijks bestuur kan een ander machtigen tot het verrichten van het onderzoek.
3. Voor een onderzoek als bedoeld in het eerste lid hebben de door Onze Minister aangewezen ambtenaren en gedeputeerde staten dan wel het dagelijks bestuur of de in het tweede lid bedoelde gemachtigde jegens spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders de bevoegdheden, bedoeld in bedoeld in de artikelen 5:15 tot en met 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

4. Onze Minister, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur zijn bevoegd tot overeenkomstige toepassing van artikel 5:20, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van de toepassing van het derde lid.

HOOFDSTUK 4. TECHNISCHE EISEN AAN SPOORWEGINFRASTRUCTUUR EN SPOORVOERTUIGEN

AFDELING 4.1 TECHNISCHE EISEN SPOORWEGEN MET GEBRUIKSFUNCTIE A, B, C OF D

§ 4.1.1 Toepassingsgebied en begripsomschrijvingen

Artikel 4.1 Toepassingsgebied

1. Deze afdeling is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D.
2. Deze afdeling is ook van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie G, indien deze een verbindinglijn zijn als bedoeld in Bijlage I bij de interoperabiliteitsrichtlijn.
3. De artikelen 4.2 tot en met 4.9 en 4.13 tot en met 4.20 zijn niet van toepassing op het gebruik van de in het eerste lid en tweede lid bedoelde spoorwegen met:
 - a. spoorvoertuigen die onderdeel zijn van een historische verzameling en uitsluitend in gebruik zijn bij een museumorganisatie;
 - b. bij ministeriële regeling omschreven spoorvoertuigen, bestemd voor strikt lokaal gebruik en spoorvoertuigen die in de eerste plaats worden gebruikt op lightrailssystemen maar zijn uitgerust met enkele heavyrail-componenten die nodig zijn om de doorreis, uitsluitend voor verbindingsdoeleinden, op een begrensd en beperkt deel van de betreffende spoorweg, mogelijk te maken.

Artikel 4.2 Begripsomschrijvingen

In deze afdeling wordt verstaan onder:

verbetering: verbetering als bedoeld in artikel 2, onderdeel 14, van de interoperabiliteitsrichtlijn;

vernieuwing: vernieuwing als bedoeld in artikel 2, onderdeel 15, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

§ 4.1.2 Technische specificaties interoperabiliteit en nationale voorschriften

Artikel 4.3 TSI's en nationale voorschriften

1. Vaste subsystemen voldoen aan de op het moment van de aanvraag voor de vergunning voor indienststelling geldende TSI's en nationale voorschriften.
2. Spoorvoertuigen voldoen aan de op het moment van aanvraag van de voertuigvergunning geldende TSI's en nationale voorschriften.

Artikel 4.4 Nationale voorschriften

1. Met inachtneming van de artikelen 13, tweede lid, en 14, vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nationale voorschriften worden gesteld voor de uitvoering van de essentiële eisen.
2. Bij de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de Nationale Veiligheidsinstantie op aanvraag ontheffing kan verlenen van de toepassing van daarbij aangewezen nationale voorschriften.

Artikel 4.5 Niet-toepassing van TSI's

1. Onze Minister kan ontheffing verlenen van de toepassing van een of meer TSI's of delen daarvan in de in artikel 7, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn bedoelde gevallen.
2. Een ontheffing wordt verleend met inachtneming van artikel 7, tweede, derde, vierde en zesde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.
3. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend.
4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de procedure van de aanvraag om een

onthefing en over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.

§ 4.1.3. Interoperabiliteitsonderdelen

Artikel 4.6 Interoperabiliteitsonderdelen

1. Interoperabiliteitsonderdelen voldoen aan de toepasselijke essentiële eisen.
2. Interoperabiliteitsonderdelen worden binnen hun toepassingsgebied overeenkomstig hun bestemming gebruikt en naar behoren geïnstalleerd of onderhouden.
3. Interoperabiliteitsonderdelen die voldoen aan geharmoniseerde normen of delen daarvan waarvan de referenties in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekendgemaakt, worden geacht conform te zijn met de essentiële eisen die door die normen of delen daarvan worden bestreken.

Artikel 4.7 EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik

1. Interoperabiliteitsonderdelen die binnen het spoorwegsysteem in de handel worden gebracht, voor eigen gebruik worden vervaardigd of, indien het interoperabiliteitsonderdelen van diverse herkomst of delen daarvan betreft, worden geassembleerd, zijn voorzien van een correct opgestelde EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik als bedoeld in artikel 9 van de interoperabiliteitsrichtlijn.
2. De EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik wordt opgesteld voor interoperabiliteitsonderdelen die voldoen aan de toepasselijke essentiële eisen en aan de bij of krachtens dit artikel gestelde eisen.
3. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan maatregelen nemen ter beperking van de handel in of het gebruik van een van een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik voorzien interoperabiliteitsonderdeel dat in de handel is gebracht en wordt gebruikt overeenkomstig zijn bestemming, maar dat de naleving van de essentiële eisen in het gedrang dreigt te brengen.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op het interoperabiliteitsonderdeel dat een reserveonderdeel is van een subsysteem dat al in dienst is gesteld op het moment waarop de op dat interoperabiliteitsonderdeel van toepassing zijnde TSI van kracht wordt.
5. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van de artikelen 9 tot en met 11 van de interoperabiliteitsrichtlijn regels gesteld over:
 - a. de eisen die aan de interoperabiliteitsonderdelen worden gesteld;
 - b. het keuren van de interoperabiliteitsonderdelen;
 - c. het opstellen van de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik en andere documentatieplichten die interoperabiliteitsonderdelen betreffen;
 - d. de te nemen maatregelen, bedoeld in het derde lid, en de procedure die daarop betrekking heeft.

§ 4.1.4. Subsystemen

Artikel 4.8 Ontwerp, constructie, in dienst stellen en gebruik van subsystemen

1. Subsystemen voldoen aan de toepasselijke essentiële eisen.
2. Subsystemen die voldoen aan geharmoniseerde normen of delen daarvan waarvan de referenties in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekendgemaakt, worden geacht conform te zijn met de essentiële eisen die door die normen of delen daarvan worden bestreken.

Artikel 4.9 EG-keuringsverklaring voor subsystemen van structurele aard

1. Indien voor een subsysteem een EG-keuringsverklaring is opgesteld op basis van de toepasselijke TSI's en, naargelang het geval, overeenkomstig de nationale voorschriften, wordt dat subsysteem geacht te voldoen aan de essentiële eisen.
2. Een EG-keuringsverklaring als bedoeld in het eerste lid wordt voor subsystemen van structurele aard opgesteld na toepassing van de daarvoor geldende keuringsprocedures en overeenkomstig de krachtens het vierde lid gestelde eisen.

3. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan verzoeken dat aanvullende verificaties worden verricht op een subsysteem dat is voorzien van een EG-keuringsverklaring, indien hij constateert dat het subsysteem niet voldoet aan de essentiële eisen.
4. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van de artikelen 15 en 20 van de interoperabiliteitsrichtlijn regels gesteld over de inhoud, de totstandkoming en de afgifte van de EG-keuringsverklaring en de in het derde lid bedoelde verificaties.

Artikel 4.10 Vergunning voor indienststelling van vaste installaties

1. Een nieuw subsysteem infrastructuur, energie of baanuitrusting voor besturing en seingeving, als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn wordt niet in dienst gesteld, tenzij daarvoor een vergunning door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie is verleend.
2. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie verleent op aanvraag de vergunning voor vaste installaties, indien:
 - a. voor het subsysteem een geldige EG-keuringsverklaring is opgesteld op grond van de TSI's en nationale voorschriften die gelden op het moment dat de aanvraag wordt ingediend, tenzij van de toepassing van de TSI's of nationale voorschriften ontheffing is verleend op grond van artikel 4.5, eerste lid;
 - b. het subsysteem technisch compatibel is met de systemen waarin het wordt geïntegreerd;
 - c. het subsysteem veilig is geïntegreerd in die systemen; en
 - d. voor zover van toepassing op het subsysteem, het Spoorwegbureau van de Europese Unie in overeenstemming met artikel 19 van de interoperabiliteitsrichtlijn een positieve beslissing heeft genomen, of een oplossing is overeengekomen nadat de procedure, bedoeld in artikel 18, vierde lid, onderdeel d, van de interoperabiliteitslijn is gevolgd.
3. Voor de toepassing van het tweede lid, onderdelen b en c, is de infrastructuurbeheerder bevoegd tot het uitvoeren van testen op het netwerk of gedeelten daarvan. De krachtens artikel 4.17, vijfde lid, onderdeel c, gestelde regels zijn van overeenkomstige toepassing.
4. De conformiteit met en naleving van de op een vast subsysteem bij de indiening van de aanvraag voor een vergunning voor vaste installaties toepasselijke voorschriften wordt tijdens de indienststelling ervan ononderbroken gewaarborgd.
5. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 18, eerste tot en met vijfde lid en zevende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn nadere regels gesteld over:
 - a. de eisen die aan een aanvraag van een vergunning voor indienststelling van vaste installaties worden gesteld;
 - b. de voorwaarden voor verlening en weigering van een vergunning voor indienststelling van vaste installaties;
 - c. de procedure die op een aanvraag, verlening of weigering van een vergunning voor indienststelling van vaste installaties betrekking heeft.

Artikel 4.11 Oordeel bij verbetering of vernieuwing van vaste installaties

1. Na de verbetering of vernieuwing van het subsysteem infrastructuur, het subsysteem energie of het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving is voor de indienststelling daarvan een vergunning voor indienststelling van vaste installaties vereist, tenzij het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie met inachtneming van artikel 18, zesde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn heeft geoordeeld dat dit niet is vereist.
2. Het oordeel, bedoeld in het eerste lid, is gebaseerd op een bij het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie ingediend dossier waarin het project tot verbetering of vernieuwing wordt beschreven.
3. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 18, zesde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn regels gesteld over:
 - a. de criteria waarop het oordeel, bedoeld in het eerste lid, is gebaseerd;
 - b. de indiening van het dossier, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 4.12 Tijdelijke ontheffing bij indienststelling van vaste installaties

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan, op aanvraag, tijdelijk ontheffing verlenen van de artikelen 4.10, eerste lid, en 4.11, eerste lid, indien het veilig gebruik van het subsysteem

infrastructuur, het subsysteem energie of het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving gewaarborgd is.

2. Een tijdelijke ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
 - a. de eisen die aan een aanvraag om een tijdelijke ontheffing worden gesteld;
 - b. de voorwaarden voor verlening en weigering van een tijdelijke ontheffing;
 - c. de procedure die op een aanvraag, verlening of weigering van een tijdelijke ontheffing betrekking heeft;
 - d. de geldigheidsduur van de ontheffing.

§ 4.1.5. Spoorvoertuigen

Artikel 4.13 Voertuigvergunning

1. Een spoorvoertuig wordt uitsluitend in de handel gebracht, indien daarvoor een voertuigvergunning is verleend door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie of door het Spoorwegbureau van de Europese Unie.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing na de vernieuwing of verbetering van een spoorvoertuig, indien:
 - a. de vernieuwing of verbetering leidt tot een substantiële verandering van de waarden van de parameters voor het controleren van de technische compatibiliteit van het spoorvoertuig met het gebruiksgebied op grond waarvan de voertuigvergunning was verleend;
 - b. de vernieuwing of verbetering het algehele veiligheidsniveau van het spoorvoertuig aantast of kan aantasten; of
 - c. een TSI dat vereist.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op spoorvoertuigen waarvoor een nationale veiligheidsinstantie van een aangrenzende lidstaat een voertuigvergunning heeft verleend met een gebruiksgebied dat mede dicht bij de grens gelegen gedeelten van de spoorweginfrastructuur met soortgelijke netwerken beslaat, indien de Nationale Veiligheidsinstantie daarover is geraadpleegd.
4. De conformiteit met en naleving in van de op een spoorvoertuig bij de indiening van de aanvraag voor een voertuigvergunning toepasselijke voorschriften wordt tijdens het gebruik van het spoorvoertuig in de exploitatietoestand ononderbroken gewaarborgd.

Artikel 4.14 Voertuigvergunningverlening door hoofd NVi

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie verleent op aanvraag een voertuigvergunning voor een spoorvoertuig waarvan het gebruiksgebied beperkt is tot Nederland, indien de aanvrager heeft aangetoond dat:
 - a. voor de in het spoorvoertuig aanwezige subsystemen een geldige EG-keuringsverklaring is opgesteld op grond van de TSI's en nationale voorschriften die gelden op het moment dat de aanvraag wordt ingediend, tenzij voor de toepassing daarvan ontheffing is verleend overeenkomstig artikel 4.5, eerste lid;
 - b. de in het spoorvoertuig aanwezige subsystemen technisch compatibel zijn;
 - c. de in het spoorvoertuig aanwezige subsystemen veilig geïntegreerd zijn; en
 - d. het spoorvoertuig technisch compatibel is met de spoorweginfrastructuur in het gebruiksgebied, op basis van de toepasselijke TSI's, nationale voorschriften en het infrastructuurregister, bedoeld in artikel 49 van de interoperabiliteitsrichtlijn.
2. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie breidt, op aanvraag, het gebruiksgebied van een door hem verleende voertuigvergunning uit. Het eerste lid is van toepassing op een aanvraag tot uitbreiding van het gebruiksgebied, met dien verstande dat de beoordeling van het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie enkel betrekking heeft op de uitbreiding.
3. In afwijking van het eerste lid verleent het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie een voertuigvergunning voor een spoorvoertuig dat in overeenstemming is met een goedgekeurd type spoorvoertuig op basis van een door de aanvrager overgelegde verklaring van conformiteit met dit voertuigtype.

4. Aan een voertuigvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Een voertuigvergunning kan onder beperkingen worden verleend.
5. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 21 van de interoperabiliteitsrichtlijn regels gesteld over:
 - a. de procedure die betrekking heeft op de aanvraag, verlening, weigering, wijziging of intrekking van een voertuigvergunning;
 - b. het opstellen van de verklaring van conformiteit met het voertuigtype.

Artikel 4.15 Vergunning testen spoorvoertuig

1. Voor het testen van een spoorvoertuig op de spoorweginfrastructuur om in het kader van een aanvraag van een voertuigvergunning te onderzoeken of een spoorvoertuig voldoet aan de eisen betreffende de technische compatibiliteit is een vergunning van het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie vereist.
2. De vergunning wordt verleend op aanvraag, of ambtshalve als de aanvrager van de voertuigvergunning de testen op verzoek van het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie uitvoert.
3. De infrastructuurbeheerder doet al het mogelijke om eventuele testen binnen drie maanden na ontvangst van de in het tweede lid bedoelde aanvraag dan wel de in het tweede lid bedoelde verzoek te laten plaatsvinden.
4. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. De vergunning kan onder beperkingen worden verleend.
5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de aanvraag van de vergunning en over de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden.

Artikel 4.16 Typegoedkeuring

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie verstrekt, op aanvraag, een typegoedkeuring van voertuigen als bedoeld in artikel 24 van de interoperabiliteitsrichtlijn overeenkomstig de procedure voor het verlenen van voertuigvergunningen als bedoeld in artikel 4.14, vijfde lid.
2. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie verstrekt, op aanvraag, gelijktijdig met de voertuigvergunning een typegoedkeuring voor het spoorvoertuig die geldt voor hetzelfde gebruiksgebied.
3. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie wijzigt de typegoedkeuring of trekt deze in, indien de TSI's of nationale voorschriften op grond waarvan die typegoedkeuring is verleend, zijn gewijzigd en bij die wijziging is bepaald dat de op basis van die TSI's of nationale voorschriften verstrekte typegoedkeuringen moeten worden gewijzigd of ingetrokken.
4. De wijziging of de intrekking van de typegoedkeuring, bedoeld in het derde lid, laat de geldigheid van een voertuigvergunning die is verleend op basis van de conformiteit met het betreffende voertuigtype onverlet.
5. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 24 van de interoperabiliteitsrichtlijn regels gesteld over:
 - a. de aanvraag, beoordeling en verstrekking van de typegoedkeuring, en de daarbij te volgen procedure;
 - b. de voorwaarden waaronder de typegoedkeuring wordt verstrekt;
 - c. de wijziging of intrekking van de typegoedkeuring.

Artikel 4.17 Controles voor het gebruik van een spoorvoertuig

1. Een spoorvoertuig waarvoor een voertuigvergunning is verleend is voor het eerste gebruik daarvan ingeschreven in het Europees voertuigregister en is voorzien van een Europees voertuignummer.
2. Voordat de spoorwegonderneming een spoorvoertuig gebruikt in het gebruiksgebied dat in de voertuigvergunning staat vermeld, controleert de spoorwegonderneming of:
 - a. voor het spoorvoertuig de vereiste voertuigvergunning is verleend;
 - b. het spoorvoertuig correct staat ingeschreven in het Europees voertuigregister;
 - c. het spoorvoertuig compatibel is met het traject op basis van het infrastructuurregister, bedoeld

- in artikel 49, van de interoperabiliteitsrichtlijn, en de toepasselijke TSI's; en
- d. het spoorvoertuig correct is geïntegreerd in de samenstelling van de trein waarin het bedoeld is te functioneren.
3. Voor de toepassing van het tweede lid, aanhef en onderdelen c en d, kan de spoorwegonderneming testen uitvoeren op het betreffende netwerk. Bij die testen kunnen ook andere kenmerken van het spoorvoertuig worden getest.
 4. De testen vinden plaats in samenwerking met de infrastructuurbeheerder. De infrastructuurbeheerder doet, in overleg met de spoorwegonderneming, al het mogelijke om eventuele testen binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek daartoe te laten plaatsvinden.
 5. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 22 en met inachtneming van artikel 23 van de interoperabiliteitsrichtlijn regels gesteld over:
 - a. het uitvoeren van de controles door de spoorwegonderneming;
 - b. de registratie van spoorvoertuigen;
 - c. het testen van spoorvoertuigen, waaronder regels over de plichten van derden bij het testen.

Artikel 4.18 Corrigerende en tijdelijke veiligheidsmaatregelen

1. Wanneer een spoorwegonderneming bij het gebruik van een spoorvoertuig vaststelt dat het niet voldoet aan een van de essentiële eisen, dan neemt zij de noodzakelijke maatregelen om die tekortkoming te corrigeren.
2. De spoorwegonderneming licht het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie, het Spoorwegbureau van de Europese Unie en betrokken nationale veiligheidsinstanties in ieder geval in over de situatie, bedoeld in het eerste lid, indien de spoorwegonderneming over aanwijzingen beschikt dat het spoorvoertuig al ten tijde van de afgifte van de voertuigvergunning niet aan de essentiële eisen voldeed.
3. Wanneer het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie vaststelt dat de spoorwegonderneming bij het gebruik van een spoorvoertuig niet voldoet aan een van de essentiële eisen, neemt de spoorwegonderneming op aanwijzing van het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie de noodzakelijke maatregelen om die tekortkoming te corrigeren.
4. Indien de door de spoorwegonderneming genomen corrigerende maatregelen niet leiden tot het voldoen aan de essentiële eisen en dit een ernstig veiligheidsrisico vormt, kan het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie in ieder geval:
 - a. tijdelijke veiligheidsmaatregelen als bedoeld in artikel 3.9 nemen;
 - b. een door hem verstrekte typegoedkeuring van het spoorvoertuig schorsen.
5. Indien de maatregelen die zijn genomen om het ernstige veiligheidsrisico weg te nemen onvoldoende effectief blijken en aangetoond is dat reeds ten tijde van de verlening van de voertuigvergunning of de verstrekking van de typegoedkeuring niet werd voldaan aan de essentiële eisen, kan het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie een door hem verleende voertuigvergunning of verstrekte typegoedkeuring voor een spoorvoertuig intrekken of wijzigen. Indien het niet voldoen aan de essentiële eisen beperkt is tot een gedeelte van de spoorweginfrastructuur, dan wijzigt het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie de door hem verleende voertuigvergunning of verstrekte typegoedkeuring voor het spoorvoertuig door alleen dat gedeelte van de spoorweginfrastructuur van het gebruiksgebied uit te sluiten.
6. Op verzoek van het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie controleren spoorwegondernemingen in de situatie, bedoeld in het vijfde lid, onverwijld of het niet voldoen aan de essentiële eisen zich ook voordoet bij de spoorvoertuigen van hetzelfde type en informeren zij het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie over hun bevindingen en genomen maatregelen.
7. Een spoorvoertuig dat op basis van een ingetrokken typegoedkeuring van een spoorvoertuig is gebouwd, wordt niet in de handel gebracht of in de handel gehouden. Indien voor dat spoorvoertuig al een voertuigvergunning is verleend met toepassing van artikel 4.14, vierde lid, dan vervalt die voertuigvergunning van rechtswege.
8. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 26 van de interoperabiliteitsrichtlijn regels gesteld over:
 - a. het nemen van corrigerende maatregelen;
 - b. het nemen van veiligheidsmaatregelen.

§ 4.1.6. Conformiteitsbeoordelingsinstanties

Artikel 4.19 Aangemelde en aangewezen instantie

1. Een aangemelde instantie is bevoegd om de bij die aanmelding beschreven conformiteitsbeoordelingen uit te voeren of uit te laten voeren van interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen, bestemd om deel uit te maken van het spoorwegsysteem, voor zover die conformiteitsbeoordelingen betrekking hebben op de TSI's en andere toepasselijke Europese voorschriften.
2. Een aangewezen instantie is bevoegd om de bij die aanwijzing beschreven conformiteitsbeoordelingen uit te voeren of uit te laten voeren van subsystemen, spoorvoertuigen en andere producten, bestemd om deel uit te maken van het spoorwegsysteem, voor zover die conformiteitsbeoordelingen betrekking hebben op nationale voorschriften.
3. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is niet van toepassing op aangemelde instanties en aangewezen instanties.

Artikel 4.20 Aanmelding of aanwijzing van conformiteitsbeoordelingsinstantie

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie besluit, op aanvraag, tot aanmelding van een conformiteitsbeoordelingsinstantie bij de Europese Commissie en de andere lidstaten in overeenstemming met artikel 37 van de interoperabiliteitsrichtlijn, indien:
 - a. de conformiteitsbeoordelingsinstantie onafhankelijk en onpartijdig is ten opzichte van de organisatie waarvan zij de producten beoordeelt;
 - b. de conformiteitsbeoordelingsinstantie beschikt over een gedegen organisatie; en
 - c. het personeel van de conformiteitsbeoordelingsinstantie deskundig en integer is.
2. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie besluit, op aanvraag, tot aanwijzing van een conformiteitsbeoordelingsinstantie, indien de conformiteitsbeoordelingsinstantie voldoet aan de krachtens het zevende lid gestelde eisen.
3. Aan het besluit tot aanmelding of aanwijzing kunnen voorschriften worden verbonden. Het besluit kan onder beperkingen worden verleend.
4. Bij ministeriële regeling kan de nationale accreditatie-instantie worden aangewezen om de beoordeling van aanvragen als bedoeld in het eerste lid of tweede lid te verrichten en controles op door hem beoordeelde instanties uit te voeren.
5. Een aangemelde instantie verricht de conformiteitsbeoordelingsactiviteiten slechts nadat de bij ministeriële regeling bepaalde termijn na aanmelding is verstreken zonder dat de Europese Commissie of andere lidstaten tegen de aanmelding bezwaren hebben ingediend.
6. Indien het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie vaststelt dat de conformiteitsbeoordelingsinstantie niet meer voldoet aan de eisen om te worden aangemeld of aangewezen of de voor de conformiteitsbeoordelingsinstantie geldende plichten niet naleeft, kan het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie de aanmelding of aanwijzing met inachtneming van artikel 39 van de interoperabiliteitsrichtlijn, wijzigen, schorsen of intrekken.
7. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van de artikelen 15, achtste lid, 27, 30 tot en met 37, 39, 41, 42 en 45 van de interoperabiliteitsrichtlijn regels gesteld over:
 - a. de eisen om te worden aangemeld als bedoeld in het eerste lid, of aangewezen als bedoeld in het tweede lid;
 - b. de aanvraag, de procedure en de beoordeling van een aanvraag om aanmelding of aanwijzing;
 - c. de taken en operationele verplichtingen van aangemelde of aangewezen instanties;
 - d. het uitbesteden van conformiteitsbeoordelingen of het door een dochteronderneming laten uitvoeren van die taken en de voorwaarden waaronder dat kan geschieden;
 - e. het verstrekken van documenten, gegevens en andere informatie door de conformiteitsbeoordelingsinstantie aan de Europese Commissie en externe partijen;
 - f. de wijziging, schorsing of intrekking van de aanmelding of aanwijzing en daarmee samenhangende overdracht of vordering van dossiers;
 - g. de erkenning of de accreditatie van conformiteitsbeoordelingsinstanties.

§ 4.1.7. Regels voor gebruik spoorweg in bijzondere gevallen

Artikel 4.21 Bijzondere ritten, strikt lokaal gebruik en historisch vervoer

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op spoorwegveiligheid en bescherming van de spoorweginfrastructuur regels worden gesteld over de technische eisen en het gebruik van de spoorweginfrastructuur door:
 - a. spoorvoertuigen als bedoeld in artikel 4.1, derde lid;
 - b. spoorvoertuigen die niet in de handel zijn gebracht;
 - c. spoorvoertuigen die niet in gebruik zijn in hun exploitatietoestand;
 - d. tramtreinen als bedoeld in artikel 2, punt 18, van de interoperabiliteitsrichtlijn.
2. Bij de in het eerste lid bedoelde maatregel kan worden bepaald dat het verboden is zonder daartoe strekkende vergunning gebruik te maken van de spoorweg.

AFDELING 4.2 TECHNISCHE EISEN SPOORWEGEN MET GEBRUIKSFUNCTIE E, F, G OF H

§ 4.2.1. Spoorwegen met gebruiksfunctie E of F

Artikel 4.22 Toepassingsgebied

Deze paragraaf is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie E of F.

Artikel 4.23 Eisen aan aanleg en onderhoud van infrastructuur

1. Spoorweginfrastructuur wordt zodanig aangelegd en onderhouden dat:
 - a. deze in goede staat verkeert, betrouwbaar en beschikbaar is;
 - b. deze geschikt is voor het gebruik waarvoor zij is bestemd;
 - c. veilig en doelmatig met de toegestane maximumsnelheid kan worden bereden;
 - d. reizigers een veilige en adequate toegang hebben tot perrons en spoorvoertuigen;
 - e. deze bij te voorzien gebruik geen gevaar of schade oplevert voor personen of zaken; en
 - f. deze bij calamiteiten een uitweg biedt voor reizigers en toegankelijk is voor hulpverleningsdiensten.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden over het eerste lid nadere regels gesteld. Deze regels gaan in ieder geval over:
 - a. de aanleg van spoorweginfrastructuur;
 - b. de inrichting en uitrusting van een station of ander werk dat bestemd is voor de aankomst en het vertrek van spoorvoertuigen ter bevordering van de toegankelijkheid daarvan voor reizigers met een functiebeperking.

Artikel 4.24 Vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur

1. Spoorweginfrastructuur wordt niet in dienst gesteld, tenzij daarvoor een vergunning door het betrokken bevoegd gezag is verleend:
 - a. voor eerste ingebruikname;
 - b. na een zodanige wijziging van de technische of functionele eigenschappen van de spoorweginfrastructuur, dat de gebruiksmogelijkheden daarvan aanmerkelijk veranderen.
2. Het betrokken bevoegd gezag verleent op aanvraag een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur, indien de spoorweginfrastructuur voldoet aan de bij of krachtens artikel 4.23, tweede lid, gestelde regels.
3. In afwijking van het tweede lid kan het betrokken bevoegd gezag de vergunning verlenen indien naar zijn oordeel alleen op ondergeschikte punten nog niet is voldaan aan de bij of krachtens artikel 4.23, tweede lid, gestelde regels. Het betrokken bevoegd gezag stelt in de vergunning een termijn waarbinnen alsnog volledig aan deze regels wordt voldaan. De vergunning vervalt indien niet binnen die termijn aan deze regels is voldaan.
4. Aan een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur kunnen voorschriften worden verbonden. Een vergunning kan onder beperkingen worden verleend.
5. Het betrokken bevoegd gezag kan de vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur schorsen of intrekken indien de spoorweginfrastructuur niet of niet langer voldoet aan de bij of krachtens artikel 4.22 gestelde regels.

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de eisen die aan een aanvraag om een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur worden gesteld;
 - b. de voorwaarden voor afgifte, schorsing, intrekking, of weigering van een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur;
 - c. de procedure voor de aanvraag, afgifte, schorsing, intrekking of weigering van een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur.

Artikel 4.25 Eisen aan spoorvoertuigen

1. Een spoorvoertuig:
 - a. beschikt over de eigenschappen die noodzakelijk zijn om veilig gebruik te kunnen maken van de spoorweginfrastructuur;
 - b. veroorzaakt geen storingen, buitensporige slijtage of schade aan de spoorweginfrastructuur; en
 - c. is zo gebouwd dat het gebruik geen schade of gevaar oplevert voor personen of zaken.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de eisen aan een spoorvoertuig.
3. Een spoorwegonderneming verricht uitsluitend vervoer met een spoorvoertuig dat zich in een veilige staat bevindt en dat zodanig is onderhouden dat het voldoet aan de bij of krachtens dit artikel gestelde eisen.

Artikel 4.26 Vergunning voor indienststelling spoorvoertuig

1. Een spoorvoertuig wordt uitsluitend voor het gebruik op de spoorweginfrastructuur in dienst gesteld, indien daarvoor een vergunning is verleend door het betrokken bevoegd gezag:
 - a. voor eerste ingebruikname;
 - b. na aanmerkelijke wijzigingen in de technische of functionele eigenschappen van het spoorvoertuig ten behoeve van een verbetering van de algemene prestaties daarvan.
2. Het betrokken bevoegd gezag verleent op aanvraag een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig, indien de aanvrager op basis van een informatiedossier, waarin de technische specificaties van het spoorvoertuig worden beschreven en gedocumenteerd, heeft aangetoond dat het spoorvoertuig voldoet aan de bij of krachtens artikel 4.25, tweede lid, gestelde eisen.
3. Aan de vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig kunnen voorschriften worden verbonden. De vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig kan onder beperkingen worden verleend.
4. In afwijking van het tweede lid verleent het betrokken bevoegd gezag een vergunning voor de indienststelling van een spoorvoertuig dat in overeenstemming is met een goedgekeurd type spoorvoertuig op basis van een door de aanvrager overgelegde verklaring van conformiteit met dit voertuigtype.
5. In afwijking van het eerste lid is geen vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig vereist indien voor dat spoorvoertuig al een voertuigvergunning is verleend op spoorweginfrastructuur die door het betrokken bevoegd gezag is aangewezen.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a. het informatiedossier, bedoeld in het tweede lid, de verklaring van conformiteit, bedoeld in het vierde lid, en overige eisen die aan een aanvraag van een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig worden gesteld;
 - b. de voorwaarden voor verlening of weigering van een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig;
 - c. de procedure die betrekking heeft op de aanvraag, verlening of weigering van een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig.

Artikel 4.27 Goedkeuring type spoorvoertuig

1. Het betrokken bevoegd gezag verstrekt, op aanvraag, een goedkeuring voor een type spoorvoertuig, indien de fundamentele ontwerpkenmerken van het type spoorvoertuig voldoen aan de in artikel 4.25, eerste lid en bij en krachtens artikel 4.25, tweede lid, gestelde eisen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:

- a. de eisen die aan een aanvraag van een goedkeuring van een type spoorvoertuig worden gesteld;
- b. de voorwaarden voor verstrekking of weigering van een goedkeuring van een type spoorvoertuig;
- c. de procedure die betrekking heeft op de aanvraag of weigering van een goedkeuring van een type spoorvoertuig.

Artikel 4.28 Spoormachines en testritten

1. Artikel 4.26, eerste lid, is niet van toepassing op een spoorvoertuig dat is ontworpen voor de aanleg of onderhoud van spoorweginfrastructuur of dat is ontworpen voor incidenten- of calamiteitenbestrijding.
2. Artikel 4.26, eerste lid, is niet van toepassing op het testen met het oog op:
 - a. de compatibiliteit tussen de spoorweginfrastructuur en het spoorvoertuig;
 - b. het opdoen van ervaring met de decentrale spoorweginfrastructuur;
 - c. het opdoen van ervaring met het spoorvoertuig; of
 - d. het testen van procedures in het kader van het veiligheidsbeheersysteem.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:
 - a. de spoorvoertuigen, bedoeld in het eerste lid;
 - b. het testen, bedoeld in het tweede lid.

§ 4.2.2. Spoorwegen met gebruiksfunctie G of H

Artikel 4.29 Toepassingsgebied

Deze paragraaf is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie G of H.

Artikel 4.30 Technische eisen spoorwegen en spoorvoertuigen

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:

- a. de aanleg, het onderhoud en het gebruik van spoorwegen;
- b. de technische eigenschappen van de spoorwegen en de daartoe behorende infrastructuur;
- c. de indienststelling en het gebruik van spoorvoertuigen.

HOOFDSTUK 5 MACHINISTEN

Artikel 5.1 Toepassingsgebied

1. Dit hoofdstuk is van toepassing op machinisten die spoorvoertuigen besturen op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D ten behoeve van een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder waarop artikel 3.5 respectievelijk artikel 3.7 van toepassing is.
2. In afwijking van het eerste lid is dit hoofdstuk niet van toepassing op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.

Artikel 5.2 Vereiste van vergunning en bevoegdheidsbewijs

1. Een machinist is geschikt en gekwalificeerd voor het besturen van een spoorvoertuig.
2. Een machinist beschikt over:
 - a. een geldige machinistenvergunning; en
 - b. een of meer geldige bevoegdheidsbewijzen als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de machinistenrichtlijn:
 - 1°. voor de spoorweginfrastructuur waarop de machinist rijdt; en
 - 2°. voor de spoorvoertuigen waarmee de machinist rijdt in de categorie of categorieën, bedoeld in artikel 4, derde lid, van de machinistenrichtlijn.
3. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van de machinistenrichtlijn onder daarbij te stellen voorwaarden de gevallen aangewezen waarin, in afwijking van het tweede lid, aanhef en onderdeel b, een machinist niet hoeft te beschikken over een bevoegdheidsbewijs voor de infrastructuur waarop hij rijdt.
4. Op de eerste vordering van de ambtenaren, bedoeld in artikel 7.1, tweede lid, geeft de machinist

op behoorlijke wijze inzage in de in het tweede lid, onderdelen a en b, bedoelde bewijzen.

Artikel 5.3 Verkrijgen van een machinistenvergunning

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie geeft een machinistenvergunning af, indien de aanvrager daarvan voldoet aan de bij ministeriële regeling ter uitvoering van de in de artikelen 10 en 11 van de machinistenrichtlijn gestelde eisen over:
 - a. minimumleeftijd;
 - b. lichamelijke en psychologische geschiktheid;
 - c. niveau van vooropleiding; en
 - d. algemene vakbekwaamheid.
2. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 14 van de machinistenrichtlijn regels gesteld over:
 - a. de aanvraag, verstrekking, wijziging, geldigheidsduur en verlenging van een machinistenvergunning;
 - b. de verstrekking van een duplicaat van een machinistenvergunning.

Artikel 5.4 Bevoegdheidsbewijs

1. Een spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder verlenen aan degene die onder haar respectievelijk zijn gezag werkzaam is als machinist een bevoegdheidsbewijs, indien diegene in het bezit is van een geldige machinistenvergunning en voldoet aan de bij ministeriële regeling ter uitvoering van de in artikelen 12 en 13 van de machinistenrichtlijn gestelde eisen over:
 - a. taalkennis;
 - b. vakkennis en vakbekwaamheid met betrekking tot de spoorvoertuigen en de infrastructuur waar het bewijs betrekking op heeft;
 - c. bedrijfsgebonden kennis en bekwaamheid.
2. Het bevoegdheidsbewijs blijft eigendom van de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder die dat bewijs heeft verleend en verliest zijn geldigheid wanneer de houder niet langer als machinist werkzaam is onder het gezag van die spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder.
3. De spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder voorzien als onderdeel van hun veiligheidsbeheersysteem in:
 - a. procedures voor het verlenen en bijwerken van bevoegdheidsbewijzen; en
 - b. een geschillenregeling over het verlenen, bijwerken, schorsen en intrekken van een bevoegdheidsbewijs.
4. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van de artikelen 6, tweede lid, 15 en 17 van de machinistenrichtlijn regels gesteld over:
 - a. het bijwerken van het bevoegdheidsbewijs;
 - b. het verstrekken van een gewaarmerkt afschrift van het bevoegdheidsbewijs aan een machinist;
 - c. de plichten van de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder bij de beëindiging van de werkzaamheden van een machinist onder het gezag van die spoorwegonderneming of die infrastructuurbeheerder.

Artikel 5.5 Opleiding en examinering

Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van de artikelen 23 en 25 van de machinistenrichtlijn regels gesteld over:

- a. de inhoud van de opleiding van machinisten;
- b. de opleidingsmethode;
- c. de opleidingsdoelstellingen;
- d. het vaststellen van het examenprogramma;
- e. het aanwijzen van examinatoren.

Artikel 5.6 Periodieke keuring en beoordeling

1. Voor het behoud van een geldige machinistenvergunning ondergaat de houder daarvan periodiek keuringen waarbij wordt nagegaan of hij nog aan de krachtens artikel 5.3, eerste lid, onderdeel b, gestelde eisen over lichamelijke en psychologische geschiktheid voldoet.
2. Voor het behoud van een bevoegdheidsbewijs wordt de houder daarvan periodiek beoordeeld om na te gaan of hij nog aan de krachtens artikel 5.4, eerste lid, gestelde eisen over taalkennis en



specifieke vakkennis en bekwaamheid betreffende de spoorvoertuigen en de infrastructuur voldoet.

3. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 16 van de machinistenrichtlijn regels gesteld over periodieke keuring en beoordeling van machinisten als bedoeld in het eerste en tweede lid.

Artikel 5.7 Erkenning en accreditatie

1. Opleidingsactiviteiten met het oog op het verkrijgen van een of meer beoordelingen waaruit blijkt dat voldaan wordt aan de eisen over algemene vakbekwaamheid, bedoeld in artikel 5.3, eerste lid, onderdeel d, en de eisen over taalkennis en specifieke vakkennis en bekwaamheid betreffende de spoorvoertuigen en de infrastructuur, bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, worden alleen verricht door opleidingscentra die daartoe zijn erkend door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie.
2. Bij de beoordelingen, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend gebruik gemaakt van examinatoren die daartoe zijn erkend door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie dan wel zijn geaccrediteerd door de Stichting Raad voor Accreditatie, voor zover deze op grond van het vierde lid daartoe is aangewezen.
3. Keuringen met het oog op de eisen van lichamelijke of psychologische geschiktheid, bedoeld in artikel 5.3, eerste lid, onderdeel b, worden alleen verricht door keuringsinstituten die daartoe door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie zijn erkend dan wel geaccrediteerd door de Stichting Raad voor Accreditatie, voor zover deze op grond van het vierde lid daartoe is aangewezen.
4. Bij ministeriële regeling kan de Stichting Raad voor Accreditatie worden aangewezen om instituten of personen als bedoeld in het tweede of derde lid te accrediteren en het toezicht op door haar geaccrediteerde instituten en personen te houden.
5. Aan een erkenning of accreditatie kunnen voorschriften worden verbonden. Een erkenning of accreditatie kan onder beperkingen worden verleend.
6. Bij ministeriële regeling worden, met inachtneming van artikel 20 van de machinistenrichtlijn en ter uitvoering van de krachtens artikel 25, vijfde lid, van die richtlijn gestelde eisen, regels gesteld voor de erkenning van opleidingscentra, bedoeld in het eerste lid, of de erkenning of de accreditatie van instituten en personen, bedoeld in het tweede en derde lid.

Artikel 5.8 Registers

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie houdt een register van door hem afgegeven machinistenvergunningen.
2. Een spoorwegonderneming en een infrastructuurbeheerder houden een register van door haar respectievelijk door hem verleende bevoegdheidsbewijzen.
3. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie houdt een register van:
 - a. op grond van artikel 5.7, eerste lid, erkende opleidingscentra;
 - b. op grond van artikel 5.7, tweede lid, erkende of geaccrediteerde examinatoren;
 - c. op grond van artikel 5.7, derde lid, erkende of geaccrediteerde keuringsinstituten.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden, mede ter uitvoering van artikel 20, derde lid, en artikel 22 van de machinistenrichtlijn, regels gesteld over de in de het eerste tot en met derde lid bedoelde registers. De regels kunnen mede zien op het leveren van de te registreren gegevens, de toegang tot en het verstrekken van gegevens uit de registers.

Artikel 5.9 Voortdurende monitoring van geschiktheid machinist

1. Een spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder zien erop toe dat degene die onder haar respectievelijk zijn gezag als machinist werkzaam is, beschikt over de op grond van artikel 5.2 vereiste documenten.
2. Een machinist die meent dat zijn gezondheidstoestand reden geeft tot twijfel over zijn arbeidsgeschiktheid stelt degene onder wiens gezag hij werkzaam is daarvan onmiddellijk in kennis.
3. Bij ministeriële regeling worden ter uitvoering van artikel 18 van de machinistenrichtlijn regels

gesteld over de wijze waarop spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders erop toezien dat degenen die onder hun gezag de functie van machinist uitoefenen, voldoen aan de bij of krachtens deze afdeling gestelde regels en over de maatregelen die zij moeten nemen indien er reden is te twijfelen aan de geschiktheid van een machinist voor de uitoefening van zijn functie.

Artikel 5.10 Schorsing en rijverbod

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie schorst een door hem afgegeven machinistenvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd indien de machinist niet langer voldoet aan de krachtens artikel 5.3, eerste lid, gestelde eisen.
2. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan overeenkomstig artikel 29, vierde en vijfde lid, van de machinistenrichtlijn, het uitoefenen van de functie van machinist verbieden aan een persoon die volgens hem een ernstige bedreiging vormt voor de spoorwegveiligheid.

HOOFDSTUK 6 PRORAIL

AFDELING 6.1 INSTELLING, TAKEN EN WERKWIJZE VAN PRORAIL

Artikel 6.1 Instelling van de infrastructuurbeheerder van de rijksspoorwegen

1. Er is een infrastructuurbeheerder van de rijksspoorweginfrastructuur, genaamd ProRail.
2. ProRail bezit rechtspersoonlijkheid en heeft zijn zetel op een bij ministeriële regeling te bepalen plaats.

Artikel 6.2 Taken van ProRail

1. ProRail is naast de taken, bedoeld in artikel 2.3, met betrekking tot de rijksspoorweginfrastructuur belast met:
 - a. exploitatie, onderhoud, vernieuwing, deelname aan de ontwikkeling en het verlenen van toegang tot de dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, b, c, d en i, bij de sera-richtlijn;
 - b. het faciliteren van de levering van tractiestroom, bedoeld in bijlage II, punt 3, onderdeel a, bij de sera-richtlijn door de vaststelling van door spoorwegondernemingen afgenomen tractie-energie ten behoeve van facturatie;
 - c. het verlenen van de dienst ondersteuning bij het laten rijden van speciale treinen, bedoeld in bijlage II, punt 3, onderdeel c, bij de sera-richtlijn; en
 - d. het verlenen van de ondersteunende diensten, bedoeld in bijlage II, punt 4, onderdelen a en b, bij de sera-richtlijn voor zover deze bestaan als gevolg van de taken, bedoeld in artikel 2.3.
2. ProRail is voorts belast met:
 - a. het bevorderen van kennis en innovatie op het gebied van spoorweginfrastructuur en het gebruik daarvan;
 - b. het gevraagd en ongevraagd adviseren van Onze Minister over de uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving;
 - c. het ongevraagd adviseren van regionale concessieverleners van spoorvervoer als bedoeld in artikel 20, vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000;
 - d. het beheer van een overige spoorweg voor zover ProRail krachtens deze wet daarmee is belast;
 - e. het uitvoeren van werken voor derden als bedoeld in artikel 6.4;
 - f. andere bij ministeriële regeling opgedragen tijdelijke taken of onvoorzienene taken die op korte termijn moeten worden uitgevoerd; en
 - g. bij of krachtens andere wetten opgedragen taken en bevoegdheden.
3. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat ProRail taken als bedoeld in het eerste lid en in artikel 2.3, kan uitvoeren met betrekking tot een overige spoorweg. Bij die regeling kunnen nadere regels worden gesteld aan deze uitvoering.
4. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat ProRail tarieven vaststelt met betrekking tot de taken, bedoeld in het tweede lid, onderdeel f, en het derde lid, en kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van vaststelling en de hoogte van die tarieven.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de taken, bedoeld in het eerste en tweede lid, en kunnen aan deze taken kwalitatieve of kwantitatieve plichten en doelen verbonden worden.

6. Het vijfde lid is niet van toepassing op de essentiële functies.

Artikel 6.3 Opdracht deelname aan ontwikkeling

1. ProRail voert een verkenning, project of experiment in het kader van deelname aan ontwikkeling als bedoeld in artikelen 2.3 en 6.2, eerste lid, onderdeel a, uit na een opdracht van Onze Minister.
2. Onze Minister omschrijft in de opdracht de reikwijdte, de tijdsduur en de beschikbare middelen voor de verkenning, het project of het experiment. Onze Minister kan in de opdracht na overleg met ProRail bovendien specifieke elementen voor die verkenning, het project of het experiment vastleggen.
3. De eindverantwoording over de uitgevoerde activiteiten en bestede middelen behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de verlening van een opdracht en de eindverantwoording daarover.

Artikel 6.4 Werken voor derden

1. ProRail voert in opdracht van een derde werkzaamheden uit aan, op of nabij de rijksspoorwegen die niet kunnen worden uitgevoerd zonder activiteiten als bedoeld in artikel 1.13, tweede lid.
2. De derde draagt alle kosten en risico's verbonden aan de uitvoering van de opdracht, bedoeld in het eerste lid, tenzij bij ministeriële regeling anders is bepaald.
3. ProRail aanvaardt een opdracht als bedoeld in het eerste lid niet, indien:
 - a. deze niet kan worden uitgevoerd overeenkomstig de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid;
 - b. contractueel niet wordt voldaan aan het tweede lid;
 - c. naar het oordeel van Onze Minister gronden zijn de opdracht niet uit te voeren.
4. In afwijking van het derde lid, aanhef en onderdelen a en b, aanvaardt ProRail de opdracht indien Onze Minister daarom verzoekt.
5. ProRail stelt jaarlijks uurtarieven vast die nodig zijn voor de berekening van de kosten voor werken voor derden.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a. de voorwaarden aan de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden;
 - b. de uurtarieven en over de opbouw en de wijze van vaststelling daarvan.

Artikel 6.5 Overige activiteiten

1. ProRail kan andere activiteiten verrichten dan de taken, bedoeld in de artikelen 2.3 en 6.2, indien Onze Minister daar vooraf mee instemt.
2. Onze Minister stemt in ieder geval niet in, indien naar het oordeel van Onze Minister:
 - a. de activiteit ten koste kan gaan van een goede uitoefening van de aan ProRail opgedragen taken;
 - b. niet wordt voldaan aan hoofdstuk 4b van de Mededingingswet;
 - c. de opdrachtgever zich niet wil verbinden de mogelijke risico's verbonden aan de door hem opgedragen werkzaamheden te dragen; of
 - d. de activiteit in strijd is met overige wet- en regelgeving.
3. Onze Minister kan bij zijn instemming voorwaarden stellen aan de uitvoering van de activiteiten.
4. Onze Minister kan bepalen dat ProRail een activiteit als bedoeld in het eerste lid binnen een door Onze Minister gestelde termijn beëindigt.
5. ProRail informeert Onze Minister over de beëindiging van een activiteit als bedoeld in het eerste lid.
6. In afwijking van het eerste lid kan ProRail de bij ministeriële regeling aangewezen activiteiten uitvoeren zonder voorafgaande instemming van Onze Minister. Bij de regeling kunnen voorwaarden worden gesteld aan de uitvoering van de betreffende activiteiten.

7. Het derde tot en met vijfde lid zijn niet van toepassing op de in het zesde lid bedoelde activiteiten.

Artikel 6.6 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

1. Op het personeel van ProRail is artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing.
2. Onze Minister stelt geen beleidsregels als bedoeld in artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vast over de taakuitoefening van de essentiële functies door ProRail.
3. Onze Minister vernietigt geen besluiten als bedoeld in artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen die de uitvoering van de essentiële functies betreffen.

Artikel 6.7 Kwaliteitsmanagementsysteem

ProRail organiseert de processen binnen zijn organisatie op zodanige wijze dat de organisatie gericht is op beheersing en continue verbetering van de bedrijfsvoering en taakuitvoering.

AFDELING 6.2 DE ORGANEN VAN PRORAIL

Artikel 6.8 Raad van bestuur

1. ProRail heeft een raad van bestuur, bestaande uit ten minste drie leden, onder wie de voorzitter.
2. De leden van de raad van bestuur worden benoemd voor een tijdvak van ten hoogste vier jaar en zijn aansluitend eenmalig voor een tijdvak van ten hoogste vier jaar herbenoembaar. In het geval van bijzondere omstandigheden binnen de organisatie van ProRail kan een bestuurslid bij afloop van de tweede benoemingstermijn onmiddellijk opnieuw worden benoemd voor een periode van ten hoogste twee jaar.
3. In geval van schorsing of ontstentenis van een lid van de raad van bestuur voorziet Onze Minister in de waarneming van diens functie.
4. Onze Minister stelt de rechtspositie van de leden van de raad van bestuur vast.
5. De raad van bestuur stelt bij bestuursreglement zijn werkwijze vast.
6. Bij een melding als bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen motiveert het lid van de raad van bestuur of de nevenfunctie in overeenstemming is met artikel 13, eerste lid, van die wet.

Artikel 6.9 Taken van de raad van bestuur

1. De raad van bestuur is belast met de dagelijkse leiding van ProRail en draagt zorg voor een goede uitvoering van de hem opgedragen taken.
2. De raad van bestuur vertegenwoordigt ProRail in en buiten rechte.
3. De raad van bestuur kan onder zijn verantwoordelijkheid de vertegenwoordiging, bedoeld in het tweede lid, opdragen aan een of meer bestuursleden of andere personen. De raad van bestuur kan bepalen dat deze vertegenwoordiging uitsluitend betrekking heeft op bepaalde onderdelen van de taken en activiteiten van ProRail dan wel op bepaalde aangelegenheden.
4. De raad van bestuur verstrekt de raad van toezicht tijdig de voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen en andere gegevens.

Artikel 6.10 Raad van toezicht

1. ProRail heeft een raad van toezicht, bestaande uit ten minste drie leden en ten hoogste zes leden, onder wie de voorzitter.
2. Onze Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van de raad van toezicht. De raad van toezicht kan voor iedere benoeming een niet-bindende voordracht indienen bij Onze Minister.
3. De leden van de raad van toezicht worden benoemd voor een tijdvak van ten hoogste vier jaar en zijn aansluitend eenmalig voor een tijdvak van ten hoogste vier jaar herbenoembaar.

4. De leden van de raad van toezicht hebben op persoonlijke titel zitting in de raad en oefenen hun functie uit zonder last.
5. Aan de leden van de raad van toezicht kan tussentijds op eigen verzoek, dan wel om zwaarwichtige redenen, ontslag worden verleend.
6. Zolang in een vacature van de raad van toezicht niet is voorzien, vormen de overblijvende leden de raad van toezicht, met de bevoegdheid van de volledige raad. Betreft het de vacature van de voorzitter dan wijzen de overblijvende leden uit hun midden een lid aan dat tijdelijk als voorzitter fungeert.
7. Onze Minister kan aan de leden van de raad van toezicht, ten laste van ProRail, een schadeloosstelling toekennen voor hun werkzaamheden.
8. Een lid van de raad van toezicht vervult geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
9. De leden van de raad van toezicht melden het voornemen tot het aanvaarden van een nevenfunctie anders dan uit hoofde van hun functie als lid van de raad van toezicht aan Onze Minister. Bij de melding motiveert het lid van de raad van toezicht of de nevenfunctie verenigbaar is met het achtste lid.

Artikel 6.11 Taken van de raad van toezicht

1. De raad van toezicht ziet toe op de werkzaamheden van de raad van bestuur en staat die met raad terzijde.
2. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de raad van bestuur de voorafgaande instemming behoeft van de raad van toezicht voor een beslissing als bedoeld in artikel 32 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen of dat de raad van bestuur, wanneer Onze Minister een beslissing als bedoeld in dat artikel aan zijn voorafgaande instemming heeft onderworpen, die beslissing pas aan hem kan voorleggen nadat de raad van toezicht met deze beslissing heeft ingestemd.
3. De raad van bestuur behoeft de voorafgaande instemming van de raad van toezicht voor:
 - a. de beslissing tot vaststelling van de begroting;
 - b. de beslissing tot vaststelling van het meerjarenplan, bedoeld in artikel 6.14, eerste lid;
 - c. de beslissing tot vaststelling van het bijstellingsdocument, bedoeld in artikel 6.14, derde lid;
 - d. de beslissing tot vaststelling van de tarieven, bedoeld in de artikelen 6.2, vierde lid, en 6.4, vijfde lid;
 - e. de beslissing tot vaststelling van het jaarverslag en de jaarrekening;
 - f. de beslissing tot vaststelling van het bestuursreglement, bedoeld in artikel 6.8, vijfde lid;
 - g. andere bij ministeriële regeling aangewezen beslissingen.
4. De raad van toezicht kan geen instemming verlenen of onthouden indien niet ten minste de meerderheid van de leden ter vergadering vertegenwoordigd is.
5. Indien de raad van toezicht zijn instemming onthoudt aan een voorgenomen beslissing tot vaststelling van de begroting, het meerjarenplan, het bijstellingsdocument, de tarieven of de jaarrekening legt de raad van bestuur binnen drie weken een nieuwe voorgenomen beslissing ter instemming aan de raad van toezicht voor. Indien de raad van toezicht opnieuw zijn instemming aan de voorgenomen beslissing onthoudt, neemt de raad van bestuur een beslissing. Deze beslissing wordt door de raad van bestuur in beginsel met een advies van de raad van toezicht onverwijld aan Onze Minister ter goedkeuring voorgelegd.
6. De raad van bestuur kan, indien de raad van toezicht zijn instemming onthoudt aan een voorgenomen beslissing tot vaststelling of wijziging van het bestuursreglement, bedoeld in artikel 6.8, vijfde lid, een nieuwe voorgenomen beslissing aan de raad van toezicht voorleggen. Indien de raad van toezicht opnieuw zijn instemming aan de voorgenomen beslissing onthoudt, kan de raad van bestuur een beslissing nemen die de raad van bestuur, in beginsel met een advies van de raad van toezicht, aan Onze Minister ter goedkeuring voorlegt.
7. Met instemming met een voorgenomen beslissing tot vaststelling van de begroting, het meerjarenplan, het bijstellingsdocument, de tarieven, de jaarrekening en het bestuursreglement wordt



gelijkgesteld het verstrijken van drie weken na toezending van die voorgenomen beslissing zonder dat de instemming is verleend of onthouden.

8. De raad van toezicht informeert Onze Minister zonder vertraging over zijn bevindingen die voor Onze Minister gelet op zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van ProRail relevant zijn.
9. De raad van toezicht stelt bij reglement zijn werkwijze vast. Het reglement behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
10. De raad van toezicht stelt een auditcommissie in. De auditcommissie stelt bij reglement zijn werkwijze vast. Het reglement behoeft de goedkeuring van Onze Minister.

AFDELING 6.3 BEPALINGEN OVER DE BEGROTING, TOEZICHT EN VERANTWOORDING

Artikel 6.12 Financiën

1. Onze Minister stelt ProRail voor de uitvoering van zijn wettelijke taken jaarlijks ten laste van de Rijksbegroting een bijdrage ter beschikking.
2. De ontvangsten van ProRail bestaan naast de bijdrage, bedoeld in het eerste lid, uit:
 - a. de ontvangsten van vergoedingen en heffingen, bedoeld in de artikelen 2.26 en 2.28;
 - b. de ontvangsten voor de uitvoering van werken voor derden als bedoeld in artikel 6.4;
 - c. de ontvangsten van andere bij of krachtens deze wet of andere wetten in rekening gebrachte tarieven; en
 - d. overige ontvangsten.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze van betaling van de bijdrage, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 6.13 Ordentelijk financieel beheer

ProRail draagt zorg voor ordentelijk financieel beheer.

Artikel 6.14 Meerjarenplan

1. ProRail stelt een meerjarenplan vast, dat in ieder geval het bedrijfsplan, bedoeld in artikel 2.11, omvat. Het meerjarenplan behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
2. ProRail vraagt advies aan gerechtigden, met uitzondering van de concessieverlener, bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000, en aan overige belanghebbenden over bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van het meerjarenplan.
3. ProRail actualiseert in de jaren dat ProRail geen meerjarenplan vaststelt het meerjarenplan jaarlijks door middel van een bijstellingsdocument. Het bijstellingsdocument behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
4. ProRail vraagt advies aan gerechtigden, met uitzondering van de concessieverlener, bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000, en aan overige belanghebbenden over bij ministeriële regeling aangewezen onderdelen van het bijstellingsdocument, indien het wezenlijke wijzigingen ten opzichte van het meerjarenplan bevat.
5. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over het proces tot vaststelling, de duur en de inhoud van het meerjarenplan en het bijstellingsdocument.
6. Onze Minister brengt het goedgekeurde meerjarenplan of het goedgekeurde bijstellingsdocument ter kennis van de beide Kamers der Staten-Generaal.

Artikel 6.15 Tussentijdse verslagen

1. ProRail stelt tussentijdse verslagen op over de taakuitoefening en het gevoerde beleid.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de tussentijdse verslagen.

Artikel 6.16 Overdraagbaarheid rijksspoorwegen

Een rijksspoorweg wordt niet overgedragen, tenzij:

- a. Onze Minister heeft ingestemd met een daartoe door ProRail voorgenomen beslissing; of
- b. de daartoe door ProRail voorgenomen beslissing in een door Onze Minister goedgekeurd meerjarenplan of bijstellingsdocument is opgenomen.

Artikel 6.17 Voorafgaande instemming voor beslissingen

1. ProRail behoeft de voorafgaande instemming van Onze Minister voor de bij ministeriële regeling aangewezen beslissingen, tenzij de desbetreffende beslissing in een door Onze Minister goedgekeurd meerjarenplan of bijstellingsdocument is opgenomen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing voor zover het de uitvoering van de essentiële functies betreft.

Artikel 6.18 Nadere regels planning- en controlcyclus

Onverminderd het daarover bepaalde in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld over de begroting, het jaarverslag, de jaarrekening, de accountantscontrole, de accountantsverklaring en het aan die verklaring ten grondslag liggende onderzoek.

Artikel 6.19 Egalisatiereserve

1. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de door ProRail te vormen egalisatiereserve, bedoeld in artikel 33, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over het vormen van andere reserves dan de egalisatiereserve.

Artikel 6.20 Geen goedkeuring begroting

Zolang de begroting niet is goedgekeurd, is de raad van bestuur gerechtigd, ten behoeve van bestaand beleid, gedurende ten hoogste zes maanden van het nieuwe boekjaar voor iedere maand uitgaven te doen, ter grootte van een twaalfde deel van de begroting van het voorafgaande boekjaar.

AFDELING 6.4 OVERIGE BEPALINGEN OVER RELATIE MINISTER EN PRORAIL

Artikel 6.21 Inlichtingen van Onze Minister aan ProRail

1. Onze Minister verstrekt ProRail de inlichtingen die ProRail voor zijn taakuitvoering redelijkerwijs nodig heeft.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inlichtingen die Onze Minister aan ProRail verstrekt.

Artikel 6.22 Inlichtingen van ProRail aan Minister

1. ProRail verstrekt aan Onze Minister op zijn verzoek de inlichtingen die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en wettelijke voorschriften.
2. ProRail verstrekt Onze Minister ongevraagd de informatie waarover Onze Minister gelet op zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van ProRail moet beschikken.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de inlichtingen die ProRail aan Onze Minister verstrekt.
4. Op verzoek van Onze Minister voert ProRail een audit, benchmark, klantenonderzoek of een evaluatie uit naar de uitvoering van zijn wettelijke taken, of werkt daaraan mee.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de inhoud en het proces van de audit, de benchmark, het klantenonderzoek en de evaluatie, bedoeld in het derde lid.
6. Bij ministeriële regeling worden voorschriften gesteld over het verstrekken van gegevens aan Onze Minister voor:
 - a. het voldoen aan de plichten die Onze Minister met betrekking tot de spoorwegen heeft op grond van de artikelen 3.9, eerste lid, en 20.17 van de Omgevingswet ter uitvoering van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 over de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaai (PbEG 2002 L 189);



- b. het voldoen aan de plichten die Onze Minister met betrekking tot de spoorwegen heeft op grond van artikel 20.10, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Omgevingswet.

Artikel 6.23 Termijn goedkeuring

1. Waar bij of krachtens dit hoofdstuk of de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de goedkeuring van Onze Minister is vereist, verleent dan wel onthoudt deze die goedkeuring binnen zes weken na de datum van ontvangst van de aan goedkeuring onderhevige beslissingen of besluiten.
2. Met goedkeuring wordt gelijkgesteld het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde termijn zonder dat de goedkeuring is verleend of onthouden.

Artikel 6.24 Termijn instemming

1. Waar bij of krachtens dit hoofdstuk of de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de voorafgaande instemming van Onze Minister is vereist, verleent dan wel onthoudt deze die instemming binnen zes weken na de datum van ontvangst van de aan instemming onderhevige ontwerpbeslissingen.
2. Met instemming wordt gelijkgesteld het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde termijn zonder dat de instemming is verleend of onthouden.
3. Het tweede lid is niet van toepassing indien het een voorgenomen beslissing tot het overdragen van rijksspoorwegen als bedoeld in artikel 6.16.

Artikel 6.25 Nadere regels toezicht

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het toezicht op ProRail door Onze Minister.

Artikel 6.26 Licentie intellectueel eigendom

Op verzoek van Onze Minister verleent ProRail voor ieder bij hem berustend intellectueel eigendomsrecht aan de Staat om niet een licentie, tenzij rechten van derden ten aanzien van dat intellectueel eigendomsrecht zich daartegen verzetten.

HOOFDSTUK 7. TOEZICHT, HANDHAVING EN OVERIGE BEPALINGEN

AFDELING 7.1 TOEZICHTHOUDERS

§ 7.1.1 Toezicht Nationale Veiligheidsinstantie, Minister en ProRail

Artikel 7.1 Toezichttaak Nationale Veiligheidsinstantie

1. Het hoofd van Nationale Veiligheidsinstantie heeft, behoudens de artikelen 7.3 en 7.4, tot taak het uitoefenen van toezicht op de naleving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels.
2. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister daartoe aangewezen ambtenaren van de Nationale Veiligheidsinstantie, voor zover niet op grond van de artikelen 7.3 en 7.4 het toezicht aan anderen is opgedragen.
3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid wordt geplaatst in de Staatscourant.

Artikel 7.2 Taakuitoefening toezichthouder decentrale spoorwegen

1. De in artikel 7.1 bedoelde ambtenaren oefenen het toezicht mede uit op verzoek van gedeputeerde staten dan wel het dagelijks bestuur, voor zover het decentrale spoorwegen met gebruiksfunctie E, F of H betreft.
2. Indien de ambtenaren het toezicht op verzoek van gedeputeerde staten dan wel het dagelijks bestuur uitoefenen, nemen zij diens instructies in acht.
3. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie brengt van zijn bevindingen over de uitoefening van het toezicht met betrekking tot decentrale spoorwegen verslag uit aan gedeputeerde staten dan wel het dagelijks bestuur.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de uitoefening

ning van het in het eerste lid bedoelde toezicht. De regels kunnen onder meer gaan over de toerekening van de kosten van de werkzaamheden die worden verricht in verband met de uitoefening van deze taak.

Artikel 7.3 Aanwijzing toezichthouders Minister en ProRail

1. Met het toezicht op de naleving van artikel 2.21 zijn belast de bij besluit van Onze Minister daartoe aangewezen personen.
2. Met het toezicht op de naleving van artikel 1.13, tweede lid, zijn, voor zover het de rijksspoorwegen betreft, belast de bij besluit van ProRail daartoe aangewezen personen.
3. Een besluit als bedoeld in het eerste lid of tweede lid wordt geplaatst in de Staatscourant.

§ 7.1.2 Toezicht ACM

Artikel 7.4 Toezichttaak ACM

1. De Autoriteit Consument en Markt is de toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector, bedoeld in artikel 55 van de sera-richtlijn.
2. De Autoriteit Consument en Markt houdt toezicht op het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.4 tot en met 2.10, 2.12, 2.14 tot en met 2.20 en 2.24 tot en met 2.31.

Artikel 7.5 Taken ACM onderzoek, consultatie en samenwerking

1. De Autoriteit Consument en Markt kan uit eigen beweging de toestand van de concurrentie onderzoeken op de markt voor spoorvervoerdiensten, met name ten aanzien van de in artikel 56, eerste lid, onderdelen a tot en met j, van de sera-richtlijn genoemde onderwerpen en brengt daar jaarlijks een verslag over uit aan Onze Minister.
2. De Autoriteit Consument en Markt kan in het kader van het onderzoek aan spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders en exploitanten van dienstenvoorzieningen informatie vragen die nodig is voor het gebruik voor statistische en marktwaarnemingsdoeleinden.
3. De Autoriteit Consument en Markt consulteert ten minste iedere twee jaar de vertegenwoordigers van de gebruikers van goederen- en personenvervoerdiensten met het doel rekening te houden met hun standpunten ten aanzien van de spoorwegmarkt.
4. De Autoriteit Consument en Markt werkt samen met vergelijkbare toezichthoudende instanties binnen de Europese Unie met het oog op:
 - a. coördinatie van besluitvorming en het ontwikkelen van gemeenschappelijke beginselen ter zake;
 - b. raadpleging ten behoeve van markttoezicht, klachtenbehandeling en onderzoeken over een internationaal treinpad;
 - c. het verlenen van wederzijdse bijstand bij taken inzake markttoezicht, klachtenbehandeling en onderzoeken;en verstrekt de toezichthoudende instanties daartoe op verzoek of uit eigen beweging de benodigde informatie, waarbij de informatie alleen voor de in dit artikellid bedoelde doeleinden wordt gebruikt.
5. De Autoriteit Consument en Markt stelt een redelijke termijn als bedoeld in artikel 13, vierde lid, van de sera-richtlijn vast voor behandeling van verzoeken van spoorwegondernemingen om toegang tot, en levering van diensten in dienstenvoorzieningen, en publiceert de termijn in de Staatscourant.

Artikel 7.6 Termijn klachten over netverklaring bij ACM

Een spoorwegonderneming of een gerechtigde kan bij de Autoriteit Consument en Markt een klacht indienen over de in de netverklaring bekendgemaakte tarieven en voorwaarden, tot uiterlijk zes weken na de datum van de Staatscourant waarin mededeling is gedaan van de vaststelling van de netverklaring of van een wijziging van de hiervoor bedoelde onderdelen van de netverklaring.

Artikel 7.7 Aanvragen van ACM-onderzoek

1. Een spoorwegonderneming, een gerechtigde of een andere betrokken partij kan bij de Autoriteit

Consument en Markt schriftelijk een aanvraag indienen om te onderzoeken of door een infrastructuurbeheerder, een exploitant van een dienstvoorziening of een spoorwegonderneming jegens de aanvrager sprake is van:

- a. oneerlijke behandeling, discriminatie of andere manier van benadeling als bedoeld in artikel 56, eerste lid, van de sera-richtlijn;
 - b. gedrag van een wederpartij bij een toegangsovereenkomst, capaciteitsovereenkomst of een kaderovereenkomst dat leidt tot oneerlijke behandeling, discriminatie of benadeling in andere zin;
 - c. onterechte weigering van toegang tot een dienstvoorziening in geval van een conflict als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van de sera-richtlijn.
2. De Autoriteit Consument en Markt neemt een besluit op een aanvraag voor het verrichten van onderzoek als bedoeld in het eerste lid.
 3. Indien de Autoriteit Consument en Markt vaststelt dat toegang tot een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van de sera-richtlijn ten onrechte is geweigerd, neemt zij voor zover nodig maatregelen om ervoor te zorgen dat een passend deel van de beschikbare capaciteit voor de betreffende dienstvoorziening wordt toegekend aan die spoorwegonderneming.
 4. De Autoriteit Consument en Markt stelt met inachtneming van artikel 56, achtste en negende lid, van de sera-richtlijn de termijnen vast waarbinnen zij een besluit als bedoeld in het tweede lid neemt, en de termijnen voor het verstrekken van de voor het onderzoek benodigde gegevens en bescheiden. Artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7.8 Beleidsregels over mededingingsbegrippen

Indien door Onze Minister ingevolge artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen met betrekking tot de wettelijke taken van de Autoriteit Consument en Markt vast te stellen beleidsregels betrekking hebben op de interpretatie van mededingingsbegrippen stelt Onze Minister die beleidsregels vast in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat.

AFDELING 7.2 HANDHAVING

§ 7.2.1 Algemene verbodsbepaling

Artikel 7.9 Algemene verbodsbepaling

Het is verboden te handelen in strijd met voorschriften die aan een vergunning, ontheffing, erkenning, certificaat of andere beschikking op grond van deze wet zijn verbonden.

§ 7.2.2 Bestuursrechtelijke handhaving

Artikel 7.10 Last onder bestuursdwang

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie is, behoudens het tweede en derde lid en artikel 7.14, bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. de bij of krachtens deze wet gestelde plichten met betrekking tot de rijksspoorwegen en de overige spoorwegen;
 - b. de bij of krachtens hoofdstuk 3, afdeling 1, hoofdstuk 4, afdeling 1 en hoofdstuk 5 gestelde plichten met betrekking tot de decentrale spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D.
2. Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van artikel 2.21.
3. ProRail is met betrekking tot de rijksspoorwegen bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van:
 - a. artikel 1.13, tweede lid;
 - b. artikel 7.9 voor zover het betreft een krachtens artikel 1.13, vijfde lid, verleende ontheffing.

Artikel 7.11 Bestuursrechtelijke handhaving dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde plichten met betrekking tot de decentrale spoorwegen met gebruiksfunctie E, F of H.

Artikel 7.12 Bestuurlijke boete

1. Met betrekking tot rijksspoorwegen, decentrale spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D en overige spoorwegen is het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie bevoegd tot oplegging van een bestuurlijke boete in geval van overtreding van:
 - a. de artikelen 3.2, eerste lid, 3.3, eerste tot en met vijfde lid, 3.5, eerste lid, 3.7, eerste lid, 3.10, eerste, tweede en vierde lid, 3.12, eerste lid, 3.18, eerste lid, 3.19, eerste lid, 3.20, eerste tot en met vierde lid, 3.22, eerste lid, 4.3, 4.6, eerste en tweede lid, 4.7, eerste en tweede lid, 4.8, eerste lid, 4.9, eerste en tweede lid, 4.10, eerste en vierde lid, 4.11, eerste lid, 4.13, eerste en tweede lid, 4.14, eerste lid, 4.15, eerste lid, 4.16, eerste lid, 4.17, eerste en tweede lid, 5.2, vierde lid, 5.9, eerste lid, 7.9, 7.17, eerste lid, 7.18, tweede, zesde, achtste en negende lid, 7.28, eerste en tweede lid;
 - b. de krachtens de hoofdstukken 1, 3, 4 en 5 en artikel 7.30 vastgestelde voorschriften voor zover die overtreding daarbij uitdrukkelijk als beboetbaar feit is aangemerkt.
2. Met betrekking tot decentrale spoorwegen, anders dan bedoeld in het eerste lid, aanhef, zijn gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur bevoegd tot oplegging van een bestuurlijke boete in geval van overtreding van:
 - a. de artikelen 3.14, eerste lid, 3.15, eerste tot en met vijfde lid, 3.16, eerste lid, 3.18, eerste lid, 3.19, eerste lid, 3.20, eerste tot en met vierde lid, 4.23, eerste lid, 4.24, eerste lid, 4.25, eerste lid, 4.26, eerste lid, 4.27, eerste lid, 7.9 en 7.28, eerste en tweede lid;
 - b. de krachtens de hoofdstukken 1, 3, 4 en artikel 7.30 vastgestelde voorschriften voor zover die overtreding daarbij uitdrukkelijk als beboetbaar feit is aangemerkt.
3. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onderdeel a, is ProRail met betrekking tot een rijksspoorweg, bevoegd tot oplegging van een bestuurlijke boete in geval van overtreding van artikel 7.9, voor zover het een krachtens artikel 1.13, vijfde lid, verleende ontheffing betreft.
4. Van oplegging van een bestuurlijke boete wordt afgezien indien een overtreding verband houdt met een incident waarvan uitsluitend kennis is verkregen door een melding van dat incident als bedoeld in artikel 3.22, eerste lid, tenzij de overtreding opzettelijk of met bewuste roekeloosheid is begaan.
5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste en derde lid.

Artikel 7.13 Hoogte bestuurlijke boete

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen als bedoeld in artikel 7.12, eerste tot en met derde lid, kan worden opgelegd.
2. De op grond van het eerste lid te bepalen hoogte van een bestuurlijke boete bedraagt, indien de beboetbare overtreding is begaan door:
 - a. een natuurlijke persoon, niet zijnde een onderneming, ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;
 - b. een onderneming als bedoeld in artikel 1, onderdeel f, van de Mededingingswet of een ondernemingsvereniging als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de Mededingingswet, ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming, dan wel, indien de overtreding door een ondernemersvereniging is begaan, ten hoogste 10% van de gezamenlijke omzet van de ondernemingen die van de vereniging deel uitmaken en actief zijn op de markt die de gevolgen van de inbreuk door de vereniging ondervindt.
3. Het bedrag van de bestuurlijke boete dat ingevolge het tweede lid, onderdeel b, ten hoogste kan worden opgelegd kan worden verhoogd tot 100%, indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dagtekening van het van de overtreding opgemaakte rapport, bedoeld in artikel 5:48, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, een aan die overtreder voor een eerdere overtreding van eenzelfde of een soortgelijk wettelijk voorschrift opgelegde bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.
4. Indien de overtreding is begaan door ProRail, bedraagt de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, wordt bij iedere daarin omschreven overtreding of categorie van overtredingen het maximale bedrag bepaald van de deswege op te leggen boete. De overtredingen of categorieën van overtredingen worden gerangschikt in categorieën naar zwaarte van de overtreding met de daarbij behorende basisbedragen, minimumbedragen en maximumbedragen.

Artikel 7.14 Last onder dwangsom en bestuurlijke boete door ACM

1. De Autoriteit Consument en Markt is bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.4 tot en met 2.12, 2.14 tot en met 2.20 en 2.24 tot en met 2.32.
2. De Autoriteit Consument en Markt is tevens bevoegd tot oplegging van een bestuurlijke boete voor overtreding van de in het eerste lid bedoelde artikelen.
3. Indien de overtreding is begaan door een onderneming als bedoeld in artikel 1, onderdeel f, van de Mededingingswet, of een ondernemersvereniging als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de Mededingingswet, bedraagt de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming, dan wel, indien de overtreding door een ondernemersvereniging is begaan, ten hoogste 10% van de gezamenlijke omzet van de ondernemingen die van de vereniging deel uitmaken en actief zijn op de markt die de gevolgen van de inbreuk door de vereniging ondervindt.
4. Artikel 7.13, derde en vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.
5. De Autoriteit Consument en Markt is bij overtreding van artikel 2.30 bevoegd tevens te besluiten dat de overtreder wordt uitgesloten van verdere toewijzing van infrastructuurcapaciteit. De Autoriteit Consument en Markt stelt de infrastructuurbeheerder onverwijld van een besluit als bedoeld in de vorige volzin in kennis.

§ 7.2.3 Strafrechtelijke handhaving

Artikel 7.15 Opsporing strafbaar gestelde feiten

1. Met de opsporing van de bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, belast de voor deze wet krachtens artikel 17, eerste lid, onderdeel 2°, van de Wet op de economische delicten aangewezen ambtenaren. Deze ambtenaren zijn bovendien belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.
2. Met de opsporing van de bij of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten zijn voorts belast de bij besluit van Onze Minister en Onze Minister van Justitie en Veiligheid tezamen aangewezen personen.
3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid wordt geplaatst in de Staatscourant.

Artikel 7.16 Strafbare feiten

1. Overtreding van artikel 1.13, tweede lid, aanhef en onderdeel c, artikel 1.15, vierde lid, alsmede overtreding van de krachtens de hoofdstukken 1, 3, 4 en 5 vastgestelde voorschriften, voor zover die overtreding daarbij uitdrukkelijk als strafbaar feit is aangemerkt, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie.
2. Overtreding van de artikelen 1.13, eerste lid en tweede lid, aanhef en onderdelen a en b, 1.14, eerste tot en met vierde lid, 7.17, derde lid, en 7.18, vijfde en zevende lid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.
3. Bij veroordeling van een persoon die een veiligheidsfunctie uitoefent, wegens overtreding van artikel 1.14, eerste of tweede lid, kan hem de bevoegdheid tot het uitoefenen van die functie voor ten hoogste vijf jaar worden onttrokken.
4. De feiten strafbaar gesteld bij dan wel krachtens de in het eerste lid bedoelde bepalingen zijn overtredingen. De in het tweede lid strafbaar gestelde feiten zijn misdrijven.

Artikel 7.17 Opleggen verbod uitoefenen veiligheidsfunctie

1. Een van de bij of krachtens artikel 7.15, eerste of tweede lid, of artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering met de opsporing van strafbare feiten belaste ambtenaren, kan een in artikel 1.14, eerste lid, bedoelde persoon van wie, uit het in artikel 1.14, vierde lid, bedoelde onderzoek of op andere wijze, naar het oordeel van die ambtenaar gebleken is dat hij onder zodanige invloed van het gebruik van een stof als bedoeld in artikel 1.14, eerste lid, verkeert, dat hij onvoldoende in staat is een veiligheidsfunctie uit te oefenen dan wel op de uitoefening van zodanige functie toezicht te houden, een verbod opleggen tot het uitoefenen van die functie of tot het houden van toezicht daarop, voor de tijd gedurende welke redelijkerwijs verwacht mag worden dat deze toestand zal voortduren tot ten hoogste vierentwintig uur. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op degene die aanstalten maakt een veiligheidsfunctie te gaan uitoefenen dan wel op de uitoefening van zodanige functie toezicht te houden.
2. De ambtenaar die een verbod als bedoeld in het eerste lid oplegt, legt dit vast in een beschikking die het tijdstip van ingang en de duur van het verbod bevat.
3. Het is degene aan wie een verbod als bedoeld in het eerste lid is opgelegd, verboden een veiligheidsfunctie uit te oefenen dan wel op de uitoefening van zodanige functie toezicht te houden, gedurende de tijd waarvoor dat verbod geldt.

Artikel 7.18 Nader onderzoek bij verdenking

1. Bij verdenking dat een persoon heeft gehandeld in strijd met artikel 1.14, eerste, tweede of derde lid, kan een in artikel 7.17, eerste lid, bedoelde ambtenaar hem bevelen zijn medewerking te verlenen aan een onderzoek als bedoeld in artikel 1.14, tweede lid, onderdeel a.
2. Degene aan wie het in het eerste lid bedoelde bevel is gegeven, is verplicht ademlucht te blazen in een voor het onderzoek bestemd apparaat en gevolg te geven aan alle door de betrokken ambtenaar ten dienste van het onderzoek gegeven aanwijzingen.
3. De in het tweede lid genoemde verplichtingen gelden niet voor de verdachte van wie aannemelijk is, dat het verlenen van medewerking aan een ademonderzoek voor hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is.
4. In het geval, bedoeld in het derde lid, dan wel indien de medewerking van de verdachte niet heeft geleid tot een voltooid ademonderzoek, kan de betrokken ambtenaar de verdachte vragen of hij zijn toestemming geeft tot het verrichten van een onderzoek als bedoeld in artikel 1.14, tweede lid, onderdeel b. Gelijke bevoegdheid heeft de betrokken ambtenaar, indien het vermoeden bestaat dat de verdachte onder invloed van een andere in artikel 1.14, eerste lid, bedoelde stof dan alcoholhoudende drank verkeert.
5. Indien de verdachte zijn op grond van het vierde lid gevraagde toestemming niet verleent, kan de officier van justitie, een hulpofficier van justitie of een van de daartoe bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, hem bevelen zich te onderwerpen aan een bloedonderzoek.
6. Degene wie is bevolen zich aan een bloedonderzoek te onderwerpen, is verplicht aan dit bevel gevolg te geven en zijn medewerking te verlenen. Hem wordt door een arts zoveel bloed afgenomen als voor het onderzoek noodzakelijk is.
7. De in het zesde lid genoemde verplichtingen gelden niet voor de verdachte van wie aannemelijk is, dat afname van bloed bij hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is.
8. De krachtens het zevende lid van de in het zesde lid genoemde verplichtingen vrijgestelde personen zijn verplicht mee te werken aan een door de officier van justitie, door een hulpofficier van justitie of door een van de daartoe bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, bevolen onderzoek ten einde op andere wijze dan door bloed- of ademonderzoek het gebruik van de in artikel 1.14, eerste lid, bedoelde stoffen of het in artikel 1.14, tweede lid, onderdeel b, genoemde gehalte vast te stellen.
9. Indien de verdachte niet in staat is zijn wil kenbaar te maken, kan hem met toestemming van de officier van justitie, een hulpofficier van justitie of een van de daartoe bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, door een arts de in het zesde lid bedoelde hoeveelheid bloed worden afgenomen, tenzij

aannemelijk is dat dit bij hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is. Een onderzoek van het bloed vindt niet plaats dan nadat de verdachte in de gelegenheid is gesteld zijn toestemming daartoe te geven. Zo nodig kan hem overeenkomstig het vijfde lid worden bevolen zijn medewerking te verlenen. De verdachte aan wie een zodanig bevel is gegeven, is verplicht zijn medewerking te verlenen. Indien de verdachte weigert zijn medewerking te verlenen, wordt het bloedmonster vernietigd.

10. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van uitvoering van artikel 1.14, vierde lid, en van dit artikel. Deze regels kunnen mede betrekking hebben op de mogelijkheid tot het doen verrichten van een tegenonderzoek. Bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid worden in de bij die algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen voorschriften ter uitvoering van die regels vastgesteld.

AFDELING 7.3 INFORMATIEVERSTREKKING

Artikel 7.19 Informatieverstrekking door ACM aan EC

1. De Autoriteit Consument en Markt verstrekt aan de Europese Commissie de gegevens of inlichtingen, bedoeld in en overeenkomstig artikel 57 van de sera-richtlijn, en de door de Europese Commissie gevraagde informatie ten behoeve van de door die Commissie vast te stellen gedelegeerde handelingen of uitvoeringsmaatregelen, bedoeld in de sera-richtlijn.
2. Artikel 7, vierde lid, onderdeel a, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt is niet van toepassing op de verstrekking van de gegevens, inlichtingen en informatie, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 7.20 Informatieverstrekking door concessieverlener aan Minister

1. Onze Minister houdt de informatie, bedoeld in artikel 12, vierde lid, van de sera-richtlijn bij.
2. De in artikel 20, vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000 bedoelde concessieverlener verstrekt de in de vorige zin bedoelde informatie desgevraagd aan Onze Minister voor zover Onze Minister die nodig heeft om te kunnen voldoen aan een verzoek van de Europese Commissie.

Artikel 7.21 Informatie-uitwisseling en samenwerking ACM en Nationale Veiligheidsinstantie

Onze Minister, de Autoriteit Consument en Markt en het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie stellen een gemeenschappelijk kader op voor informatie-uitwisseling en samenwerking op het gebied van de spoorwegveiligheid en de concurrentie op de spoorwegmarkt als bedoeld in artikel 56, derde lid, tweede alinea, van de sera-richtlijn.

Artikel 7.22 Informatieverstrekking aan GS en dagelijks bestuur

1. Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders verstrekken aan gedeputeerde staten dan wel het dagelijks bestuur de informatie en inzage in boeken en bescheiden met betrekking tot het gebruik en het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur.
2. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur gebruiken de gegevens die zij hebben verkregen op grond van het eerste lid, uitsluitend voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van hun taken en bevoegdheden krachtens deze wet of hun taken en bevoegdheden met betrekking tot spoorwegen krachtens de Omgevingswet.

AFDELING 7.4 OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 7.23 Toezicht en handhaving Europese regelgeving

1. Bij ministeriële regeling kunnen voor de goede uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen van algemene strekking die in overeenstemming met de sera-richtlijn, de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn of de machinistenrichtlijn zijn vastgesteld, regels worden gesteld met betrekking tot het toezicht, de toezichthoudende instantie en het van toepassing verklaren van de artikelen 7.10 tot en met 7.13
2. Het is verboden te handelen in strijd met de bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften die krachtens bindende EU-rechtshandelingen in overeenstemming met de in het eerste lid genoemde richtlijnen zijn vastgesteld.

Artikel 7.24 Beperking delegatiegrondslagen

Aan een in deze wet opgenomen delegatiegrondslag wordt geen uitvoering gegeven voor zover het onderwerp van delegatie uitputtend is geregeld in een uitvoeringsverordening van de Europese Commissie.

Artikel 7.25 Doorwerking EU-regelgeving

Een wijziging van de sera-richtlijn, de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn of de machinistenrichtlijn gaat voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen gelden met ingang van de dag waarop aan die wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij besluit van Onze Minister, dat in de Staatscourant wordt bekend gemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Artikel 7.26 Maatregelen op wegen

Het openbaar lichaam dat het beheer heeft over een weg of de eigenaar van de weg waarvan het gebruik de veilige exploitatie van een spoorweg met gebruiksfunctie F kan beïnvloeden treft op verzoek van het betrokken bevoegd gezag de volgende maatregelen voor zover het bevoegd gezag deze maatregelen noodzakelijk acht voor een veilige exploitatie van de spoorweg:

- a. plaatsing of verwijdering van verkeerstekens of onderborden;
- b. wijziging van de inrichting van de weg;
- c. het aanbrengen of verwijderen van voorzieningen ter regeling van het verkeer.

Artikel 7.27 Aanwijzing beperkingengebied door vervoerregio

1. Het dagelijks bestuur wijst het beperkingengebied aan waarbinnen het vergunningsvereiste, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f, onder 4°, van de Omgevingswet, geldt, voor zover dat beperkingengebied gelegen is in het krachtens artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebied.
2. Het dagelijks bestuur kan zijn bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, overdragen aan het college van burgemeester en wethouders van een van de in het krachtens artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebied liggende gemeenten.

Artikel 7.28 Toegankelijkheid stations en laad- en losplaatsen

1. De rechthebbende van een rechtstreeks aan een rijksspoorweg of decentrale spoorweg gelegen station draagt ervoor zorg dat reizigers via de in het station aanwezige hallen, tunnels, trappen en liften, met logische en overzichtelijke routes, een veilige en adequate toegang hebben tot perrons en spoorvoertuigen.
2. De rechthebbende van een rechtstreeks aan een rijksspoorweg gelegen laad- of losplaats draagt zorg voor een veilige en adequate toegang tot de laad- of losplaats.
3. Indien de veilige en adequate toegang tot perrons, laad- of losplaatsen of spoorvoertuigen naar zijn oordeel in het gedrang komt of dreigt te komen, kan Onze Minister ter waarborging van die toegang aan de betrokken rechthebbende een bindende aanwijzing geven. Ook kan Onze Minister aan de betrokken rechthebbende een bindende aanwijzing geven over fysieke voorzieningen ter bevordering van de sociale veiligheid op de stations.
4. Desgevraagd adviseert de infrastructuurbeheerder voor de rijksspoorwegen Onze Minister over de toepassing van het derde lid.

Artikel 7.29 Recht van uitweg

1. De rechthebbende wiens onroerende zaak door een spoorweg met gebruiksfunctie F, wordt afgesneden van een openbare weg, heeft een recht van uitweg over die spoorweg.
2. Artikel 57 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is van toepassing op het eerste lid, met uitzondering van de schadevergoedingsplicht.

Artikel 7.30 Maatregelen tegen trillinghinder

In het belang van het voorkomen of beperken van trillinghinder, veroorzaakt door het gebruik van een

spoorweg, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de eigenschappen of het gebruik van spoorwegen.

Artikel 7.31 Uitvoeringsregels Vierlandenverdrag Kanaaltunnel

1. Een spoorwegonderneming die een personenvervoersdienst naar het Verenigd Koninkrijk exploiteert, voldoet aan de bij ministeriële regeling gestelde eisen voor de beveiliging van treinen die door de Kanaaltunnel rijden.
2. De spoorwegonderneming informeert Onze Minister jaarlijks over de wijze waarop zij voldoet aan de eisen, bedoeld in het eerste lid.
3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de spoorwegonderneming Onze Minister informeert.

Artikel 7.32 Leges en andere tarieven

1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de vergoeding die de aanvrager aan de Nationale Veiligheidsinstantie is verschuldigd voor de behandeling van een bij of krachtens deze wet te nemen besluit, te verstrekken document, of een te verrichten inschrijving of wijziging van die inschrijving in een register.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien de handeling voortvloeit uit een verordening als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de uitvoering daarvan bij of krachtens deze wet aan de Nationale Veiligheidsinstantie is opgedragen.
3. Het dagelijks bestuur kan de aanvrager een vergoeding in rekening brengen voor de behandeling van de aanvraag van een bij of krachtens deze wet te nemen besluit of van een document dat door het dagelijks bestuur bij of krachtens deze wet wordt afgegeven.

Artikel 7.33 Termijnen

1. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie beslist binnen vier maanden op:
 - a. de volledige aanvraag van een uniek veiligheidscertificaat als bedoeld in artikel 3.5, eerste lid;
 - b. het volledige verzoek om uitbreiding van het exploitatiegebied met betrekking tot een uniek veiligheidscertificaat, bedoeld in artikel 3.6, zesde lid;
 - c. de volledige aanvraag van een veiligheidsvergunning als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid;
 - d. de volledige aanvraag van een vergunning voor indienststelling van vaste installaties als bedoeld in de artikelen 4.10, eerste lid, en 4.11, eerste lid;
 - e. de volledige aanvraag voor een voertuigvergunning als bedoeld in artikel 4.13, eerste lid;
 - f. het volledige verzoek tot uitbreiding van het gebruiksgebied, bedoeld in artikel 4.14, tweede lid;
 - g. de volledige aanvraag van een typegoedkeuring, als bedoeld in artikel 4.16, eerste lid.
2. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie deelt uiterlijk een maand na ontvangst van de aanvraag aan de aanvrager mede of alle informatie die nodig is voor een goede beoordeling van de aanvraag of het verzoek is verstrekt.
3. In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht wordt een bezwaarschrift ingediend binnen een maand na bekendmaking van het besluit, als dat bezwaarschrift is gericht tegen:
 - a. een afwijzing van een aanvraag of verzoek als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b, d, e, f en g;
 - b. wijziging, intrekking of schorsing van een veiligheidscertificaat;
 - c. wijziging of intrekking van de voertuigvergunning of wijziging of intrekking van de typegoedkeuring.
4. In afwijking van artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht heeft een bezwaarschrift, gericht tegen een besluit als bedoeld in het derde lid, onderdeel c, schorsende werking.
5. In afwijking van artikel 7:10, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht beslist het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie:
 - a. op het bezwaarschrift, bedoeld in het derde lid, onderdelen a en b, binnen twee maanden, gerekend vanaf de dag na die waarop het bezwaarschrift is ontvangen;
 - b. op het bezwaarschrift, bedoeld in het derde lid, onderdeel c, binnen een maand, gerekend vanaf de dag na die waar op het bezwaarschrift is ontvangen.
6. In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt een beroepschrift dat is



gericht tegen een beslissing die is genomen op een bezwaarschrift als bedoeld in het vijfde lid, ingediend binnen twee maanden na bekendmaking van de beslissing op bezwaar.

7. Het zesde lid is niet van toepassing op een beroepschrift dat is ingediend in verband met een beslissing op een bezwaarschrift, gericht tegen de afwijzing van een aanvraag voor een voertuigvergunning als bedoeld in het eerste lid, onderdeel e.
8. Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van de uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen van algemene strekking nadere regels worden gesteld over de termijnen, bedoeld in dit artikel.

Artikel 7.34 Verwerking persoonsgegevens

Ter uitvoering van de artikelen 1.14, 5.3, 5.6, 5.8 en 5.9 worden persoonsgegevens verwerkt over gezondheid. De verwerking van deze gegevens strekt tot beoordeling van de geschiktheid voor het uitoefenen van een veiligheidsfunctie.

HOOFDSTUK 8. WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Artikel 8.1 Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In bijlage 1 vervalt de zinsnede met betrekking tot de Spoorwegwet en wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Spoorwegwet 20..: de artikelen 2.20, achtste lid, en 7.7, tweede lid

B

Bijlage 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 4 vervalt de zinsnede met betrekking tot de Spoorwegwet en wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Spoorwegwet 20..: de artikelen 2.20, achtste lid, 2.27, vierde lid, en 7.7, tweede lid

2. In artikel 7 vervalt de zinsnede met betrekking tot de Spoorwegwet en wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Spoorwegwet 20.., met uitzondering van de artikelen 2.20, achtste lid, 2.27, vierde lid, en 7.7, tweede lid

3. In artikel 11 vervalt de zinsnede met betrekking tot de Spoorwegwet en wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Spoorwegwet 20.., met uitzondering van de artikelen 2.20, achtste lid, 2.27, vierde lid, en 7.7, tweede lid

Artikel 8.2 Bodemproductiewet 1939

In artikel 2 van de Bodemproductiewet 1939 wordt 'de Spoorwegwet' vervangen door 'de Vervoersnoodwet'.

Artikel 8.3 Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek

Artikel 3b van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek komt te luiden:

Artikel 3b

In dit wetboek wordt verstaan onder:

- a. *spoorvoertuig*: voertuig, bestemd voor het verkeer over spoorwegen;
- b. *spoorweginfrastructuur*: spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20..;



- c. *beheerder van de spoorweginfrastructuur*: infrastructuurbeheerder als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20.. dan wel degene die de spoorweginfrastructuur ter beschikking stelt;
- d. *spoorwegonderneming*: iedere onderneming die gebruik maakt of beoogt te maken van de spoorweg en daarvoor de beschikking heeft over tractie.

Artikel 8.4 Instellingswet ACM

Artikel 3 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt een zin toegevoegd, luidende:

Bij de benoeming van de leden houdt Onze Minister er rekening mee dat onder de leden ervaring op het gebied van spoorwegen of andere netwerkindustrieën bij voorkeur aanwezig is.

2. Onder vernummering van het zevende en achtste lid tot achtste en negende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

7. Een lid van de Autoriteit Consument en Markt neemt geen deel aan de besluitvorming over aangelegenheden die een onderneming uit de spoorwegsector betreffen waarmee hij gedurende het jaar voorafgaand aan de start van die besluitvorming een directe of indirecte band onderhield. Een lid van de Autoriteit Consument en Markt bekleedt gedurende een periode van ten minste een jaar na de datum waarop zijn benoeming bij die autoriteit is beëindigd, geen beroepsfunctie of beroepsverantwoordelijkheid bij een onderneming of instantie uit de spoorwegsector.

Artikel 8.5 Omgevingswet

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 2.13a, opschrift en eerste lid, onderdeel b, 2.16, eerste lid, onderdeel c, 2.18, eerste lid, onderdeel f, 2.27, onderdeel f, 4.11, eerste lid, onderdeel c, en derde lid, 5.10, eerste lid, onderdeel d, onder 2°, en 22.18, eerste en derde lid, wordt 'lokale spoorwegen' telkens vervangen door 'decentrale spoorwegen'.

B

In de artikelen 2.15, tweede lid, onderdeel b, 2.19, derde lid, onderdeel b, 3.9, eerste lid, onderdeel b, onder 2°, 4.12, eerste lid, onderdeel d, onder 3°, 5.11, eerste lid, onderdeel f, onder 3°, en 10.8, eerste lid, wordt 'hoofdspoorwegen' telkens vervangen door 'rijksspoorwegen'.

C

In de artikelen 2.18, eerste lid, onderdeel e, onder 2°, 2.27, onderdeel e, onder 2°, 2.28, onderdeel f, en 10.8, derde lid, wordt 'lokale spoorweginfrastructuur' telkens vervangen door 'decentrale spoorweginfrastructuur'.

D

In de artikelen 2.19, derde lid, onderdeel a, onder 2°, en 2.21a, eerste lid, onderdeel c, wordt 'hoofdspoorweginfrastructuur' telkens vervangen door 'rijksspoorweginfrastructuur'.

E

In artikel 2.19, derde lid, onderdeel a, onder 2°, wordt 'bijzondere spoorweginfrastructuur' vervangen door 'overige spoorweginfrastructuur'.

F

In artikel 2.27, onderdeel e, onder 2°, wordt 'artikel 4, derde lid, van de Wet lokaal spoor' vervangen door 'artikel 1.7, derde lid, van de Spoorwegwet 20..'

G

In de artikelen 4.3, derde lid, onderdeel c, onder 2°, 5.1, tweede lid, onderdeel f, onder 4°, 10.8, tweede



lid, en 18.15, eerste lid, onderdeel d, wordt 'hoofdspoorweg' telkens vervangen door 'rijksspoorweg'.

H

In de artikelen 4.3, derde lid, onderdeel c, onder 2°, 5.1, tweede lid, onderdeel f, onder 4°, 5.2, eerste lid, onderdeel f, 5.10, derde lid, 18.6a, derde lid, onderdeel a en onderdeel b, en 18.15, eerste lid, onderdeel d, wordt 'lokale spoorweg' telkens vervangen door 'decentrale spoorweg'.

I

In de artikelen 4.3, derde lid, onderdeel c, onder 2°, 5.1, tweede lid, onderdeel f, onder 4°, en 18.15, eerste lid, onderdeel d, wordt 'bijzondere spoorweg' telkens vervangen door 'overige spoorweg'.

J

In de artikelen 4.12, eerste lid, onderdeel d, onder 3°, en 5.11, eerste lid, onderdeel f, onder 3°, wordt 'bijzondere spoorwegen' telkens vervangen door 'overige spoorwegen'.

K

In artikel 10.8 wordt in het opschrift 'Spoorwegwet en Wet lokaal spoor' vervangen door 'Spoorwegwet 20..'.

L

In artikel 10.13, eerste lid, onderdeel a, wordt 'een werk voor hoofdspoorwegen' vervangen door 'een werk voor rijksspoorweginfrastructuur' en wordt 'lokale spoorweginfrastructuur' vervangen door 'een werk voor decentrale spoorweginfrastructuur'.

M

Artikel 18.6a, vierde lid, komt te luiden:

4. Artikel 7.2, vierde lid, van de Spoorwegwet 20.. is van overeenkomstige toepassing op het toezicht, bedoeld in het derde lid.

N

Artikel 18.15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat' vervangen door 'Het bevoegd gezag'.

2. Het tweede lid, komt te luiden:

2. Op overtredingen als bedoeld in het eerste lid is artikel 7.12 van de Spoorwegwet 20.. van overeenkomstige toepassing.

3. Het derde lid vervalt.

O

De lijst van begripsbepalingen in onderdeel A van de bijlage wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepalingen van 'bijzondere spoorweg', 'hoofdspoorweg', 'hoofdspoorweginfrastructuur', 'lokale spoorweg' en 'lokale spoorweginfrastructuur' vervallen.

2. In de alfabetische volgorde worden de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

decentrale spoorweg: decentrale spoorweg als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20..;
decentrale spoorweginfrastructuur: decentrale spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20..;
overige spoorweg: overige spoorweg als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20..;
overige spoorweginfrastructuur: spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20.. voor zover het gaat om overige spoorwegen;
rijksspoorweg: rijksspoorweg als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20..;



rijksspoorweginfrastructuur: rijksspoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20..;

Artikel 8.6 Telecommunicatiewet

In artikel 5.9, eerste lid, van de Telecommunicatiewet wordt 'de beheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet' vervangen door 'ProRail'.

Artikel 8.7 Wegenwet

In artikel 27, eerste lid, van de Wegenwet wordt 'stations als bedoeld in artikel 26, derde lid, van de Spoorwegwet' vervangen door 'stations als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20..'

Artikel 8.8 Wet basisregistratie grootschalige topografie

In artikel 10, eerste lid, van de Wet basisregistratie grootschalige topografie wordt 'de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 1, onder h, van de Spoorwegwet' vervangen door 'ProRail'.

Artikel 8.9 Wet op de economische delicten

De Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder 1° vervalt de zinsnede met betrekking tot de Spoorwegwet.
2. Onder 1° vervalt de zinsnede met betrekking tot de Wet lokaal spoor.
3. Onder 4° vervalt de zinsnede met betrekking tot de Spoorwegwet.
4. Onder 4° vervalt de zinsnede met betrekking tot de Wet lokaal spoor.
5. Onder 4° wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

de Spoorwegwet 20.., de artikelen 2.21, eerste lid, 2.33, derde lid, onderdeel b, 7.9, alsmede – voor zover aangeduid als strafbare feiten – overtredingen van de voorschriften krachtens de hoofdstukken 1, 3, 4 en 5 en artikel 7.30 gegeven;

6. Onder 4° wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet personenvervoer 2000 '19, eerste en tweede lid' vervangen door '19, eerste en derde lid'.

Artikel 8.10 Wet personenvervoer 2000

De Wet personenvervoer 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 19 wordt onder vernummering van het tweede lid tot derde lid een nieuw tweede lid ingevoegd, luidende:

2. In afwijking van het eerste lid en onverminderd verordening (EG) 1370/2007 heeft een spoorwegonderneming recht op toegang onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden recht op toegang tot spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, van de Spoorwegwet 20.. met het oog op de exploitatie van personenvervoer per trein onder de voorwaarde dat die spoorwegonderneming voldoet aan artikel 2.18, eerste lid, van de Spoorwegwet 20...

B

De artikelen 19a, 19b en 19c vervallen.

C

In artikel 25, vijfde lid, wordt 'bedoeld in artikel 62 van de Spoorwegwet' vervangen door 'bedoeld in artikel 2.26 van de Spoorwegwet 20..'



D

Artikel 27a, eerste lid, komt te luiden:

1. Voordat een concessie voor openbaar vervoer per trein wordt verleend, vraagt de concessie-verlener advies aan de betrokken infrastructuurbeheerder.

E

Artikel 35 komt te luiden:

Eenieder die enig recht kan doen gelden op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen infrastructuur, met uitzondering van rijksspoorwegen als bedoeld in de Spoorwegwet 20..., waarover openbaar vervoer per trein plaatsvindt, is verplicht het gebruik daarvan door de concessiehouder redelijkerwijs te gedogen voor zover dit voor de goede uitvoering van de concessie nodig is.

F

In artikel 36a, eerste en tweede lid, wordt 'artikel 19, tweede lid' vervangen door 'artikel 19, derde lid'.

G

In artikel 63c, elfde lid, wordt '19, tweede lid' vervangen door '19, derde lid'.

H

In artikel 93a wordt 'de artikelen 19, eerste en tweede lid,' vervangen door 'de artikelen 19, eerste en derde lid,'.

Artikel 8.11 Wet vervoer gevaarlijke stoffen

De Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, wordt 'hoofdspoorweg: een krachtens artikel 2 van de Spoorwegwet aangewezen hoofdspoorweg' vervangen door 'spoorweg: een spoorweg als bedoeld in artikel 1.1 van de Spoorwegwet 20..'.

B

In de artikelen 1, derde lid, 14, tweede lid, onderdeel b, 15, vierde lid, 20, eerste lid, wordt 'hoofdspoorweg' telkens vervangen door 'spoorweg'.

C

In de artikelen 11, 13, eerste lid, 14, tweede lid, onderdeel a, en vijfde lid, en 26, eerste lid, wordt 'hoofdspoorwegen' telkens vervangen door 'spoorwegen'.

HOOFDSTUK 9. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

AFDELING 9.1 OVERGANGSBEPALINGEN

Artikel 9.1 Ontheffing artikel 22 Spoorwegwet

Een ontheffing die is verleend op grond van artikel 22, derde lid, van de Spoorwegwet en voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een ontheffing als bedoeld in artikel 1.13, vijfde lid.

Artikel 9.2 Aanwijzing beheerder lokale spoorweginfrastructuur

Een aanwijzing die is verricht op grond van artikel 18 van de Wet lokaal spoor en voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een aanwijzing als bedoeld in artikel 1.8.

Artikel 9.3 Bedrijfsvergunning

Een bedrijfsvergunning voor spoorwegondernemingen die is verleend op grond van artikel 28, eerste lid, van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een spoorwegondernemingsvergunning als bedoeld in artikel 2.21.

Artikel 9.4 Veiligheidscertificaat hoofdspoorweginfrastructuur

Een veiligheidscertificaat dat is verleend op grond van artikel 32 van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een veiligheidscertificaat als bedoeld in 3.5 en blijft geldig voor de duur waarvoor het betreffende certificaat is verleend.

Artikel 9.5 Veiligheidscertificaat lokale spoorweginfrastructuur

Een veiligheidscertificaat dat is verleend op grond van artikel 27 van de Wet lokaal spoor en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een veiligheidscertificaat als bedoeld in 3.16 en blijft geldig voor de duur waarvoor het betreffende certificaat is verleend.

Artikel 9.6 Veiligheidsvergunning

Een veiligheidsvergunning die is verleend op grond van artikel 16f van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een veiligheidsvergunning als bedoeld in 3.7.

Artikel 9.7 Tijdelijke veiligheidsmaatregelen

Een besluit tot het nemen van tijdelijke veiligheidsmaatregelen dat is genomen op grond van artikel 34 van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een besluit als bedoeld in artikel 3.9.

Artikel 9.8 ECM-certificaat

Een ECM-certificaat dat is verleend op grond van artikel 36, vierde lid, van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een ECM-certificaat als bedoeld in artikel 3.10.

Artikel 9.9 Ontheffing TSI's of nationale voorschriften

Een ontheffing voor de toepassing van een of meerdere TSI's of nationale voorschriften die is verleend op grond van artikel 26f, eerste of tweede lid, van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een ontheffing als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid.

Artikel 9.10 Vergunning voor indienststelling van vaste installaties

Een vergunning voor indienststelling van vaste installaties die is verleend op grond van artikel 26h, tweede lid, van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een vergunning als bedoeld in artikel 4.10, eerste lid.

Artikel 9.11 Verbetering of vernieuwing van vaste installaties

Een oordeel, inhoudende dat na verbetering of vernieuwing van de spoorweginfrastructuur geen nieuwe vergunning voor indienststelling is vereist, dat is gegeven op grond van artikel 26i van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een oordeel als bedoeld in artikel 4.11.

Artikel 9.12 Voertuigvergunning

Een voertuigvergunning die is verleend op grond van artikel 26k, tweede lid, of artikel 26n van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een voertuigvergunning als bedoeld in artikel 4.13, eerste lid.

Artikel 9.13 Besluit tot uitbreiding gebruiksgebied voertuigvergunning

Een besluit tot uitbreiding van het gebruiksgebied van een verleende voertuigvergunning dat is genomen op grond van artikel 26k, vierde lid, van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een besluit tot uitbreiding van het gebruiksgebied als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid.

Artikel 9.14 Tijdelijke gebruiksvergunning spoorvoertuigen

Een tijdelijke gebruiksvergunning die is verleend op grond van artikel 26r van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een tijdelijke gebruiksvergunning als bedoeld in artikel 4.14, eerste lid.

Artikel 9.15 Typegoedkeuring

Een typegoedkeuring die is verleend op grond van artikel 26m van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een typegoedkeuring als bedoeld in artikel 4.16, eerste lid.

Artikel 9.16 Corrigerende en tijdelijke veiligheidsmaatregelen wegens niet voldoen aan essentiële eisen

Een besluit tot het nemen van tijdelijke veiligheidsmaatregelen, het schorsen van een verleende typegoedkeuring of het intrekken of wijzigen van een verleende voertuigvergunning of typegoedkeuring dat is genomen op grond van artikel 26s, vierde respectievelijk vijfde lid, van de Spoorwegwet en onherroepelijk is geworden voor de inwerkingtreding van deze wet geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een besluit als bedoeld in artikel 4.18, vierde respectievelijk vijfde lid.

Artikel 9.17 Conformiteitsbeoordelingsinstantie

Een aanmelding dan wel aanwijzing van een conformiteitsbeoordelingsinstantie die is gedaan op grond van artikel 26u respectievelijk 26v van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een aanmelding respectievelijk aanwijzing als bedoeld in artikel 4.20, eerste respectievelijk tweede lid.

Artikel 9.18 Vergunning voor indienststelling lokaal spoor

Een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur die is verleend op grond van artikel 9 respectievelijk artikel 11 van de Wet lokaal spoor en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 4.24.

Artikel 9.19 Voertuigvergunning lokaal spoor

Een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig die is verleend op grond van artikel 32 dan wel artikel 33 van de Wet lokaal spoor en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig als bedoeld in artikel 4.26.

Artikel 9.20 Goedkeuring type voertuig lokaal spoor

Een vergunning voor indienststelling van een type spoorvoertuig die is verleend op grond van artikel 34 van de Wet lokaal spoor en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een goedkeuring voor een type spoorvoertuig als bedoeld in artikel 4.27.

Artikel 9.21 Machinistenvergunning

Een machinistenvergunning die is verleend op grond van artikel 51a, eerste lid, van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een machinistenvergunning als bedoeld in artikel 5.3.

Artikel 9.22 Erkenning

Een erkenning als opleidingsinstituut dan wel een erkenning als examinerator die is verleend op grond



van artikel 51b respectievelijk 51c van de Spoorwegwet en onmiddellijk voor de inwerkingtreding van deze wet van kracht en onherroepelijk was, geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een erkenning als bedoeld in artikel 5.7.

Artikel 9.23 Handhaving

Indien voor de inwerkingtreding van deze wet een overtreding heeft plaatsgevonden, een overtreding is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en voor de inwerkingtreding van deze wet een bestuurlijke sanctie op grond van de Spoorwegwet of de Wet lokaal spoor is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, blijft het oude recht op die bestuurlijke sanctie van toepassing tot het tijdstip waarop:

- a. de beschikking onherroepelijk is geworden en volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd,
- b. de beschikking is ingetrokken of is komen te vervallen, of
- c. als de beschikking gaat om de oplegging van een last onder dwangsom:
 - 1°. de last volledig is uitgevoerd,
 - 2°. de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of
 - 3°. de last is opgeheven.

Artikel 9.24 Lopende aanvragen en procedures

1. Het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op de voorbereiding en vaststelling van een besluit op een voor die inwerkingtreding gedane aanvraag om een vergunning, ontheffing, certificaat, oordeel of aanwijzing als bedoeld in de artikelen 16f, 22, derde lid, 26b, 26f, eerste of tweede lid, 26h, tweede lid, 26i, 26k, 26m, 26n, 26q, 26r, 26s, vierde of vijfde lid, 26u, 26v, 28, eerste lid, 32, 34, 36, derde of vierde lid, 51a, eerste lid, 51b en 51c van de Spoorwegwet en de artikelen 9, 11, 18, 27, 32, 33, en 34 van de Wet lokaal spoor alsmede op een op grond van die artikelen genomen besluit dat voor de inwerkingtreding van deze wet nog niet onherroepelijk was.
2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid wordt de vergunning, ontheffing, aanwijzing, het oordeel of het certificaat op het tijdstip waarop het betrokken besluit onherroepelijk wordt gelijkgesteld met de voor die activiteit of handeling op grond van deze wet benodigde vergunning, ontheffing, aanwijzing, dan wel het oordeel of certificaat.

Artikel 9.25 Omgevingswet

1. Een besluit, aanvraag om een besluit of ter inzage gelegd ontwerpbesluit op grond van de Omgevingswet met betrekking tot een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg geldt na de inwerkingtreding van deze wet als een besluit, aanvraag om een besluit respectievelijk ter inzage gelegd ontwerpbesluit met betrekking tot respectievelijk een rijksspoorweg, decentrale spoorweg of overige spoorweg.
2. Een besluit, aanvraag om een besluit of ter inzage gelegd ontwerpbesluit op grond van de Omgevingswet met betrekking tot hoofdspoorweginfrastructuur, lokale spoorweginfrastructuur of bijzondere spoorweginfrastructuur geldt na inwerkingtreding van deze wet als een besluit, aanvraag om een besluit respectievelijk ter inzage gelegd ontwerpbesluit met betrekking tot respectievelijk rijksspoorweginfrastructuur, decentrale spoorweginfrastructuur of overige spoorweginfrastructuur.

AFDELING 9.2 SLOTBEPALINGEN

Artikel 9.26 Intrekking wetten

De volgende wetten worden ingetrokken:

- a. de Spoorwegwet;
- b. de Wet lokaal spoor.

Artikel 9.27 Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 9.28 Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Spoorwegwet 20...



Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

Inhoudsopgave

I algemeen deel	75
1. Algemeen	75
1.1 Inleiding	76
1.2 Leeswijzer	76
2. Aanleiding en doel modernisering	76
2.1 Aanleiding voor de modernisering	76
2.2 Ontwikkelingen in het spoorvervoer	76
2.3 Aanleidingen in de regelgeving	77
2.4 Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel	79
2.5 Relatie met andere wetten	82
3. Uitgangspunten en belangrijkste wijzigingen	83
3.1 Ontwerpprincipes	83
3.2 Alle spoorwegen in één wet	84
3.3 Hoofddijnen in de wet; details op een lager niveau	84
3.4 Aansluiting bij EU-regelgeving	84
3.5 Navolgbare toedeling van verantwoordelijkheden	85
3.6 In beperkte mate nieuwe keuzes	86
4. Toedeling van verantwoordelijkheden	88
4.1 Ontkoppeling	88
4.2 Verantwoordelijkheid voor de spoorweginfrastructuur	89
4.3 Het aanwijzen en vastleggen van de verantwoordelijkheden	90
5. Gebruiksfuncties spoorwegen	91
5.1 Inleiding	91
5.2 Gebruiksfuncties	91
5.2.1 Gewenste sturing op de ontwikkeling van het spoorwegsysteem	91
5.2.2 Europese regime nader beschouwd	92
5.2.3 Naar acht gebruiksfuncties	93
5.2.4 De acht gebruiksfuncties in relatie tot de Europese regelgeving	98
5.3 Het toedelen van spoorwegen aan een gebruiksfunctie	101
5.4 Verhouding gebruiksfunctie met TEN-T-verordening	102
6. Actoren spoorwegsysteem en specifieke situaties	103
6.1 De Infrastructuurbeheerder	103
6.1.1 De Infrastructuurbeheerder	103
6.1.2. De beheerder	104
6.2 De spoorwegonderneming	104
6.2.1. Het begrip spoorwegonderneming	104
6.2.2 Speciale categorieën spoorwegondernemingen;	106
6.3 Baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem	110
6.4 Vergunningverlenende en Uitvoerende organisaties	111
7. Toegang tot spoorweginfrastructuur	113
7.1 Eén Europese spoorwegruimte	113
7.2 Taken en onafhankelijkheid infrastructuurbeheerder	114
7.3 Toegang tot de spoorweginfrastructuur	116
7.4 Spoorwegondernemingsvergunning	117
7.5 Spoorweginfrastructuur capaciteitsverdeling, gebruiksvergoeding en heffingen	117
7.6 Nationale regels over toegang	121
8. Spoorwegveiligheid	122
8.1 Beheersing van Risico's	122
8.1.1 Het stelsel van de spoorwegveiligheidsrichtlijn; toepasselijk op sporen met gebruiksfunctie A tot en met D	122
8.1.2 Nationale Veiligheidsinstantie	127
8.2 Nationale eisen aan de spoorwegveiligheid	128
8.3 Ongevallen en incidenten	129
8.4 Spoorwegveiligheid; Verantwoording, sturing en toezicht	131
9. Technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen	132
9.1 Doel, principe en onderwerpen interoperabiliteit	132
9.2 Het stelsel van de interoperabiliteitsrichtlijn; toepasselijk op sporen met gebruiksfunctie A tot en met D	132
9.2.1 Essentiële eisen en technische specificaties interoperabiliteit	133
9.2.2 Het indienststellingsproces	136
9.2.3 Vergunning voor indienststelling van vaste installaties	136
9.2.4 Vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig	137
9.2.5 Conformiteitsbeoordelingsinstanties	140
9.2.6 Registers	140
9.2.7 Uitzonderingssituaties op sporen met gebruiksfunctie A t/m D	141
9.3 Nationale eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen	142
10. Machinisten	144
10.1 Inleiding	144
10.2 Toepassingsgebied machinistenrichtlijn	144
10.3 Eisen aan machinisten	145
10.4 Toezicht machinistenrichtlijn	146
11. Prorail	146



11.1 Verantwoordelijkheid voor rijksspoorweginfrastructuur	147
12. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming	148
12.1 Toezicht en handhaving	148
12.2 Handhavingsarrangement	149
12.3 Rechtsbescherming	150
13. Effecten en lasten van het wetsvoorstel	150
13.1 Inleiding	150
13.2 Effecten voor de spoorwegsector; regeldruk	151
13.3 Adviescollege Toetsing Regeldruk	153
13.4 Privacy	154
14. Uitvoerbaarheidstoetsen	155
14.1 Inleiding	155
14.2 Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets ILT	155
14.3 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM	159
14.4 Uitvoerbaarheidstoets ProRail	159
14.5 Uitvoeringstoets IPO/DOVA	162
14.6 Uitvoeringstoets Samenwerkingsverband decentrale overheden met tram, metro en lightrail sporen	163
14.7 Raad voor Accreditatie	164
15. Internetconsultatie	165
16. Overgangsrecht en inwerkingtreding	174
II Artikelsgewijze toelichting	175
Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen	175
Hoofdstuk 2 Toegang tot de spoorweginfrastructuur	183
Hoofdstuk 3 Spoorwegveiligheid	202
Hoofdstuk 4 Technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen	213
Hoofdstuk 5 Machinisten	228
Hoofdstuk 6 ProRail	232
Hoofdstuk 7 Toezicht, handhaving en overige bepalingen	237
Hoofdstuk 8 Wijziging van andere wetten	249
Hoofdstuk 9 Overgangs- en slotbepalingen	251
III Transponeringstabellen	253
Sera-richtlijn	253
Spoorwegveiligheidsrichtlijn	259
Interoperabiliteitsrichtlijn	266
Machinistenrichtlijn	279

1. Algemeen

1.1 Inleiding

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

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met verwachte toekomstige ontwikkelingen. Zo wordt verwacht dat de vervoersbehoefte over het spoor verder toeneemt. Ook is bij het opstellen van de regelgeving rekening gehouden met de vervoersbehoeften die zijn beschreven in het toekomstbeeld voor het openbaar vervoer in 2040 ('Overstappen naar 2040' en 'Contouren toekomstbeeld OV 2040')¹ en in de Kamerbrief over de 'Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV: nu instappen naar 2040'.² De modernisering betreft vooral een herstructurering van het huidige juridische stelsel. In dit wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor de sporen losgemaakt van het gebruik van het spoor. De koppeling hiervan wordt al sinds de evaluatie van de huidige Spoorwegwet in 2008 gezien als een knelpunt van de huidige regelgeving. Dit knelpunt kan niet kan worden opgelost binnen de huidige kaders.³ Het wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in het huidige gebruik van spoorwegen noch in de verdeling van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden. Wel kan het wettelijk kader hierdoor in de toekomst beter ontwikkelingen hierin faciliteren. Op onderdelen zijn er beperkte beleidswijzigingen doorgevoerd via dit wetsvoorstel. Dat komt doordat er verschillende regimes en wetten zijn samengevoegd tot één wet, maar ook omdat meer maatwerk mogelijk is en daardoor

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

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

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

eerder geïdentificeerde knelpunten kunnen worden opgelost.

1.2 Leeswijzer

Het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschrijft de opbouw en inhoud van het stelsel. Onderdelen die nieuw zijn, veranderen of noodzakelijk zijn voor de logica in het systeem worden uitgebreider toegelicht, evenals onderdelen die uit de consultatierondes naar voren zijn gekomen. Het algemeen deel is opgebouwd uit een aantal delen. In de hoofdstukken 2 en 3 worden de aanleiding en het doel beschreven en de uitgangspunten en ontwerpprincipes die bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn gehanteerd. Daarna volgen drie hoofdstukken die ingaan op de belangrijkste wijziging van dit wetsvoorstel, het loskoppelen van verantwoordelijkheid voor en gebruik van het spoor. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de (bestuurlijke) verantwoordelijkheden van het spoor. Hoofdstuk 5 beschrijft het gebruik van het spoor en de indeling in gebruiksfuncties. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de wijze waarop deze knip invloed heeft op de verschillende actoren en hun positie op het spoor. Dit hoofdstuk heeft tot doel om de regelgeving makkelijker toegankelijk te maken voor een aantal bijzondere actoren op het spoor. In het derde blok, dat bestaat uit de hoofdstukken 7 tot en met 10 wordt ingegaan op de Europese richtlijnen en hoe die worden geïmplementeerd via dit wetsvoorstel. In hoofdstuk 11 wordt ingegaan op de positie van ProRail. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail wordt geïntegreerd in dit wetsvoorstel.⁴ In hoofdstuk 12 wordt ingegaan op toezicht, handhaving en rechtsbescherming. Vervolgens volgen een aantal hoofdstukken waarin de effecten van het wetsvoorstel en de uitkomsten van de toetsing en consultatie zijn opgenomen. Tenslotte wordt ingegaan op het overgangsrecht en de inwerkingtreding.

2. Aanleiding en doel modernisering

2.1 Aanleiding voor de modernisering

Er is niet één aanleiding aan te geven die modernisering van de Spoorwegwet nodig maakt. Deze modernisering komt zowel voort uit ontwikkelingen in het spoorvervoer als uit ontwikkelingen in de regelgeving. In het spoorvervoer is sprake van een veranderende behoefte, die alleen kan worden gefaciliteerd door de regelgeving beter te laten aansluiten bij het gebruik van de verschillende delen van het spoornetwerk. Ten aanzien van de regelgeving is sinds de Spoorwegwet uit 2005 veel veranderd. Zo is er veel nieuwe Europese regelgeving gekomen, die moeilijk in te passen bleek in de huidige Spoorwegwet, omdat de structuur van de Europese richtlijnen niet aansloot bij de opbouw van de Spoorwegwet. In de volgende paragrafen wordt dit verder uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt toegelicht hoe deze aanleidingen zijn vertaald in uitgangspunten voor de nieuwe regelgeving.

2.2 Ontwikkelingen in het spoorvervoer

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

Ontwikkelingen personenvervoer

Uit de Bevolkingsprognose 2020–2070 van het CBS blijkt dat de bevolking de komende 50 jaar blijft groeien.⁶ Dat betekent ook een groeiende vraag naar vervoer van personen en goederen op het spoor. Treinen en lightrailverbindingen worden steeds belangrijker om locaties binnen voorstedelijke gebieden met de centrale stad te verbinden. De opening van nieuwe voorstadstations en verhoging van de frequentie van stoptreinen zijn daar een uiting van. Deze ontwikkelingen zullen met het verder bebouwen van de open ruimtes in de Randstad toenemen. Ook zet het kabinet in op betere internationale (nacht-) treinverbindingen die aansluiten op HSL-knooppunten over de grens, zodat Nederland duurzaam verbonden is met de rest van Europa.⁷ In het toekomstbeeld voor het openbaar vervoer in 2040 (Overstappen naar 2040 en Contouren Toekomstbeeld 2040) en in de Kamerbrief over de ontwikkelagenda (Ontwikkelagenda toekomstbeeld OV: nu instappen naar 2040) worden de verschil-

⁴ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 2.

⁵ Kamerstukken II 29 893, nr. 200, bladzijde 14 en Kamerstukken II 2016/17, 29 984, nr. 717.

⁶ bevolkingsprognose-2017-2060-18-4-miljoen-inwoners-in-2060.pdf, <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/51/18-4-miljoen-inwoners-in-2060>.

⁷ Coalitieakkoord 2021–2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (overheid.nl), <https://open.overheid.nl/repository/rnl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>.



lende vervoersbehoeften op bepaalde trajecten nadrukkelijker benoemd.⁸ Daarin staat dat het mobiliteitssysteem, voor zowel personen als goederen, rondom en tussen de steden een goede bereikbaarheid moet leveren. Deze ontwikkelingen in het personenvervoer vragen om een stevig ruggengraat voor wat betreft de kaders voor de spoorweginfrastructuur die goed aansluit op het Europese systeem.

Visies vanuit de grootstedelijke regio's

Vanuit de grote stedelijke regio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag klinkt de roep om op delen van het hoofdspoor een stadsgewestelijk spoorproduct met een 'metro-achtig' systeem aan te bieden. In Amsterdam wordt voor het gebied van Zaanstad tot Hoofddorp gedacht aan een stoptreinproduct op hoofdspoorwegen dat vergelijkbaar is met de Berlijnse of Hamburgse S-Bahn (hoogfrequent, korte halteringstijden, gelijkvloerse instap en zonder conducteur). Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) denkt aan een metro-achtig gebruik van het spoor van Leiden tot Dordrecht. In het rapport 'Schaalsprong openbaar vervoer Den Haag en regio' stelt MRDH: 'Tenslotte moet ook de Oude Lijn (NS-sporen tussen Leiden, Den Haag, Rotterdam en Dordrecht) worden versterkt. Door ruimtelijke verdichting rond bestaande stations, het realiseren van nieuwe stations in Rijswijk en Rotterdam, investeringen in de capaciteit en het bieden van hogere frequenties kan de Oude Lijn stapsgewijs meer metro-kwaliteit krijgen, waarmee de betekenis voor het metropolitane OV-netwerk toeneemt.' De huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor kennen dit type vervoer niet en bevatten daardoor geen passend juridische kader hiervoor.

Goederenvervoer

Het spoorgoederenvervoer levert een belangrijke bijdrage aan het multimodale logistieke systeem in Nederland. Het beperkt ook het toenemende vervoer over de weg en de daarmee gepaard gaande schadelijke emissies. Het is voor Nederland van belang dat de havengebieden, industriegebieden en terminals op het Europese spoornetwerk zijn aangesloten. Meer dan 90 procent van het spoorgoederenvervoer is internationaal vervoer. Ook is het belangrijk dat er op corridors voldoende alternatieve routes beschikbaar zijn in geval van werkzaamheden of calamiteiten. De ambitie is om de komende jaren te groeien van 42 miljoen ton vervoerd gewicht over het spoor in 2016 naar 54 tot 61 miljoen ton in 2030. Omdat het Nederlandse spoorgoederenvervoer vrijwel geheel grensoverschrijdend opereert, draagt een wet die goed aansluit op de Europese systematiek bij aan het versterken van de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer.

Spoorwegen voor strikt lokaal, historisch of toeristisch vervoer

In Nederland zijn door vrijwilligers diverse historische spoorwegen opgezet met het oogmerk om cultuurhistorisch erfgoed rijdend te houden. Een aantal museumorganisaties rijdt op hun eigen spoorweg, maar een aantal organisaties maakt ook gebruik van het Nederlandse spoorwegnet. De huidige regelgeving sluit onvoldoende aan bij met name de organisaties die op het huidige hoofdspoor actief zijn. Dat vraagt om maatwerk binnen de regelgeving op dit punt en op dit moment is dit onvoldoende mogelijk.

Gevolgen van deze ontwikkelingen voor het wetsvoorstel

De grote vraag naar vervoer over het spoor vraagt om regelgeving die het mogelijk maakt om beter te sturen op het gebruik van het netwerk. De wettelijke regels voor het gebruik van het netwerk worden nu bepaald door 'de governance' van het spoor, met andere woorden de vraag wie verantwoordelijk is voor een specifiek deel van het spoornetwerk. Zo bevat de huidige Spoorwegwet de regels voor het gebruik van het hoofdspoor, de Wet lokaal spoor de regels voor lokaal spoor dat wordt beheerd door de decentrale overheden en het Besluit bijzondere spoorwegen poogt uniforme regels te stellen voor een zeer pluriforme categorie aan sporen; de overige sporen die bestaan uit onder meer bedrijfsspoor-aansluitingen, museumlijnen en niet-in-gebruik-zijnd spoor. Dit maakt de regelgeving star waardoor het lastig is om maatwerk te bieden voor bijzondere situaties. Ook biedt de huidige regelgeving maar beperkte mogelijkheden om te sturen op bijvoorbeeld de routing van het vervoer.

2.3 Aanleidingen in de regelgeving

Structuur juridisch stelsel te nationaal georiënteerd

De Spoorwegwet van 2005 is tot stand gekomen in een tijd dat Europeesrechtelijke kaders op het

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 23 654, nr. 640 met kenmerk blg-794307; Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 23 645, nr. 685 met kenmerk blg-872153, en Kamerstukken II 2020/21, 23 645, nr. 746.

gebied van spoorwegen nog in ontwikkeling waren. De bepalende richtlijnen over spoorwegveiligheid en interoperabiliteit werden rond die tijd gepubliceerd.⁹ Het accent in de Spoorwegwet lag op regels gericht op liberalisering en efficiencyverhoging van het spoorverkeer en richtte zich dan ook – naast het beheer van spoorwegen – vooral op de ontvlechting van de N.V. Nederlandse Spoorwegen en het neerleggen van taken en bevoegdheden bij een (op termijn) te gunnen concessie aan (private) infrastructuurbeheerder(s). De Europese wetgever zette in op meer marktwerking en vrije toegang tot spoorweginfrastructuur voor grensoverschrijdende vervoersactiviteiten. Via de technische kant van het spoor zette ze meer in op standaardisatie en harmonisatie. Inmiddels zijn er richtlijnen van kracht over spoorweg-veiligheid, interoperabiliteit, de creatie van één Europese spoorwegmarkt en over eisen aan machinisten.

Inmiddels heeft de Europese wetgever vier richtlijnen opgesteld. Deze richtlijnen moeten door de lidstaten worden geïmplementeerd in nationale regelgeving. De manier waarop Nederland dit tot nu toe heeft gedaan, heeft tot een juridisch stelsel geleid waaruit niet duidelijk blijkt welke regels uit Europese regelgeving volgen en welke regels voortvloeien uit nationaal beleid. Dit heeft onder meer te maken met de focus van de Spoorwegwet op de ontvlechting en de keuze voor twee wetten (de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor) die geordend zijn naar verantwoordelijkheid. Deze keuze uit het verleden en een veelheid aan wijzigingen van Europese regels hebben tot een spreiding van regels geleid, die eenzelfde onderwerp aangaan, over een veelheid van wetten, algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen. Daarnaast zijn door steeds meer rechtstreeks werkende verordeningen over technische regels (TSI's) veel amvb's vrijwel leeg. Dit komt de toepassing van het huidige stelsel en het toezicht daarop niet ten goede.

Niet passend bij dynamiek ontwikkeling Europese regelgeving

De gedetailleerdheid van de huidige Spoorwegwet en de fragmentatie van de regelgeving voor verschillende spoorssystemen zorgen voor veel wetswijzigingen bij implementatie van Europese richtlijnen. Ook is steeds veranderende regelgeving en de gefragmenteerdheid daarvan ingrijpend voor de spoorsector: de gebruikers van de wet. Nieuwe Europese regels vragen namelijk – gezien de opbouw van de huidige Spoorwegwet – vaak aanpassing van de wet zelf. Een wetswijziging neemt minimaal twee jaar in beslag. De implementatietermijn is vaak ook twee jaar. Daarbij komt dat de EU – met het oog op een 'interoperabel' en veilig spoorstelsel – steeds minder ruimte aan lidstaten laat om nationale voorschriften te stellen.¹⁰ Voorbeelden daarvan zijn de veiligheids certificering en de voertuigtoelating.

Om de implementatie van nieuwe Europese regels makkelijker te maken, is de afgelopen jaren waar mogelijk steeds meer met dynamische verwijzingen gewerkt in de huidige Spoorwegwet.¹¹ Maar door het hoge detailniveau van de huidige Spoorwegwet leidde dit tot onvoldoende tijds winst. Een andere ontwikkeling is de toenemende betekenis van rechtstreeks naar de spoorsector doorwerkende Europese uitvoeringsverordeningen met vooral technische eisen aan het spoorwegsysteem. Ook bij Europese verordeningen is vaak aanpassing van de nationale wet- en regelgeving nodig. Vaak moeten dan regels worden geschrapt en soms moeten grondslagen worden opgenomen om het toezicht op of de handhaving van deze technische eisen mogelijk te maken. Als dat niet (tijdig) gebeurt, treedt een situatie op waarbij een verordening al wel geldt, maar nog niet kan worden gehandhaafd.

Huidige nationale indeling spoorwegen niet goed passend bij Europese regimes

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

⁹ De spoorwegveiligheidsrichtlijn stamt uit 2004, maar is pas na 2005 in de Spoorwegwet van 2005 geïmplementeerd.

¹⁰ Interoperabiliteit ziet op de compatibiliteit tussen voertuig en baan maar ook door uniforme technische voorschriften op compatibiliteit van systemen tussen lidstaten, waar naartoe gegroeid wordt ten einde te komen tot één Europese Spoorwegruimte ten aanzien van het spoorwegsysteem als zodanig.

¹¹ Dit is ook Kabinetsbeleid; Zie ook aanwijzing 9.10 van de aanwijzingen voor de regelgeving (Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 22 december 2017, nr. 3215945, houdende vaststelling van de tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Onoverzichtelijkheid voor gebruikers wet

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

Advies Raad van State

De Raad van State opperde in een advies begin 2016 over een herimplementatie naar aanleiding van een infractieprocedure op de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de Spoorwegwet te herschrijven. De Afdeling Advisering schreef in het advies dat het verstandig is *'nader te bezien of de Spoorwegwet bij gelegenheid zo kan worden herschreven dat nauwkeuriger wordt aangesloten bij systeem, indeling en bewoording van de richtlijnen die daarin zijn omgezet en dat de betreffende regelgeving inzichtelijk wordt en daardoor beter uitvoerbaar.'*^{12, 13}

2.4 Doel en reikwijdte van het wetsvoorstel

De basis voor het stelsel blijft de borging van het publieke belang. Het gaat dan onder meer om de aanleg en het beheer van spoorweginfrastructuur, het veilig gebruik van en het veilige verkeer op spoorwegen en de toegang tot spoorweginfrastructuur en dienstvoorzieningen.¹⁴

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

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

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

Doelgroepen: Om het gebruiksgemak voor alle gebruikers te vergroten is het wetsvoorstel voornemens om een gelaagde structuur in te stellen. Met een wet op hoofdlijnen wil de regering eventuele toekomstige wijzigingen van het stelsel – bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe Europese regelgeving – op eenvoudige en gestructureerde wijze kunnen verwerken in lagere regelgeving. In het wetsvoorstel staan hoofdzakelijk de kernverplichtingen voor aanleg, beheer en gebruik van spoorwegen en de toedeling van bevoegdheden. Deze worden in lagere regelgeving uitgewerkt. De lagere regelgeving – bestaande uit in principe één amvb en één ministeriële regeling – wordt overzichtelijker gestructureerd. Door de invoering van gebruiksfuncties wordt gezorgd dat de regels beter aansluiten bij het type vervoer waarvoor een spoorweg wordt gebruikt of is beoogd. In hoofdstuk 6 wordt de werking van het nieuwe stelsel per doelgroep toegelicht en wordt een doorkijkje naar de lagere regelgeving gegeven, om de samenhang binnen het systeem te verduidelijken.

Inhoud: De opbouw van het wetsvoorstel volgt zoveel mogelijk de onderwerpen van de Europese richtlijnen voor spoorwegen (zie kader) om meer bij de Europese regelgeving aan te sluiten. Het wetsvoorstel is geordend aan de hand van de Europese richtlijnen over de volgende thema's: toegang, spoorwegveiligheid, technische eisen en machinisten. Daarna komen de meer nationale thema's zoals

¹² Kamerstukken II, 34 474, nr. 2.

¹³ Advies Raad van State, No W14.15.0443/IV, 29 januari 2016, Kamerstukken II 2015/16, 34 474, nr. 4.

¹⁴ In deze toelichting wordt verder gesproken over ontwikkeling (aanleg, verbetering, spoorwegplanning, financiële planning en investeringsplanning), onderhoud (werkzaamheden ter behoud van de staat en de capaciteit) en exploitatie (toewijzen van treinen, verkeersbeheer en taken op het gebied van infrastructuurheffingen). Deze terminologie is ontleend aan de sera-richtlijn.

de posities van ProRail, de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM), toezicht, handhaving, etc. Ieder hoofdstuk van deze wet dat Europees gereguleerde onderwerpen regelt begint met implementatie en de grondslagen voor nadere implementatie van de Europees-rechtelijke richtlijnen, gevolgd door de grondslagen voor het regelen van meer nationaal georiënteerde onderwerpen.

Naast een indeling in de Europese regimes blijft ook een indeling in bestuurlijke verantwoordelijkheden relevant. Ten aanzien daarvan wordt in het wetsvoorstel een onderscheid gemaakt tussen rijksspoorwegen, decentrale spoorwegen en overige spoorwegen. De huidige termen hoofdspoorweg, lokale spoorweg en bijzondere spoorweg vervallen daarmee.

Ook deze memorie van toelichting sluit daarbij aan, maar begint met hoofdstukken over de bestuurlijke verantwoordelijkheden, het gebruik van de spoorwegen (gebruiksfuncties) en de positie van verschillende actoren op deze spoorwegen. In dat laatste hoofdstuk wordt meer inzichtelijk welke kaders in verschillende situaties van toepassing zijn en waar dit in de regelgeving is terug te vinden. Daarnaast wordt op verzoek van de commissie IenW van de Tweede Kamer in hoofdstuk 3 van deze toelichting expliciet aandacht besteed aan gewijzigde onderdelen ten opzichte van de Spoorwegwet uit 2005.¹⁵

Richtlijn één Europese spoorwegruimte ((gewijzigde) sera-richtlijn), de gewijzigde 2012/34 EU¹⁶

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

Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2016/798 EU¹⁷

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

Interoperabiliteitsrichtlijn 2016/797 EU¹⁸

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

Machinistenrichtlijn 2007/59 EU¹⁹

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

¹⁵ Brief van de commissie I&W van 10 oktober 2022 met kenmerk 2022Z19007

¹⁶ Richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (PbEU 2016, L 352/1).

¹⁷ Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking) (PbEU 2016, L 138/102).

¹⁸ Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU 2016, L 138/44).

¹⁹ Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU 2007, L 315/51).

Geïncorporeerde Europese regelgeving

De voorgenomen Spoorwegwet staat niet (meer) op zichzelf, maar functioneert in een Europees kader. Sommige regels zijn dan ook niet meer terug te vinden in het nationale kader van de Spoorwegwet maar staan in rechtstreeks werkende Europese uitvoeringsverordeningen. Een voorbeeld zijn de eisen die gelden voor een spoorvoertuig dat rijdt op grootste gedeelte van het Nederlandse net. In de memorie van toelichting wordt in deze gevallen verwezen naar de betreffende uitvoeringsverordening, om zo inzicht te geven in de context van de aangehaalde onderwerpen.

Vier Europese Spoorwegpakketten

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

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

- een aanscherping en detaillering van de scheiding tussen beheer en vervoer, een vergunningplicht voor al het spoorvervoer;
- de rechten (vergoeding) voor het gebruik van het spoor;
- de procedures voor een non-discriminatoire toewijzing van infrastructuurcapaciteit;
- de instelling van een onafhankelijke instantie voor toezicht op markten en de interoperabiliteit van het trans-Europese spoorwegsysteem. Deze richtlijnen zijn vanaf 2005 geïmplementeerd.²⁰

In 2004 werd dit gevolgd door een Tweede Spoorwegpakket. Dit bevatte richtlijnen die veiligheidszorgsystemen voor infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen voorschreven. Ook is met dit pakket het Europees Spoorwegbureau (European Railway Agency, ERA) ingesteld. Door dit pakket is het spoorwegveiligheidsbeleid in belangrijke mate geharmoniseerd tussen de lidstaten van de EU. Het Tweede Spoorwegpakket bevatte ook een wijziging van de interoperabiliteitsrichtlijn en de richtlijn strekkende tot volledige liberalisering van het goederenvervoer over het gehele spoorwegnet. Het tweede pakket is geïmplementeerd in 2007.²¹

In 2007 volgde het Derde Spoorwegpakket met regels over de geschiktheid, bekwaamheid, opleiding, examinering en bevoegdheidsdocumenten voor machinisten. Dit pakket bevatte ook verordeningen over de wijze waarop concessies worden verleend voor openbaar vervoer en de rechten en verplichtingen van treinreizigers.²² Implementatie van dit pakket vond plaats door wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten.²³

In 2012 heeft nog een herschikking van het eerste spoorwegpakket plaatsgevonden.²⁴

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

²⁰ Richtlijnen in het eerste spoorwegpakket: Richtlijn 2001/12/EG (betreffende de ontwikkeling van spoorwegen in de Gemeenschap), Richtlijn 2001/13/EG (betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen) en Richtlijn 2001/14/EG (inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering).

²¹ Richtlijn 2004/49/EG (inzake spoorwegveiligheid), Richtlijn 2004/50/EG (inzake interoperabiliteit), Richtlijn 2004/51/EG (over de openstelling van de markt voor het internationale goederenvervoer) en Verordening (EG) 881/2004 (tot oprichting van een Europees spoorwegbureau).

²² Richtlijn 2016/2370 tot wijziging van richtlijn 2012/34/EU met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur.

²³ Wetwijziging: Kamerstukken II, 2009/10, 32 289, nrs. 2 en 3. Betreft wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van de richtlijnen 2007/58/EG, 2007/59/EG, 2008/57/EG en 2008/110/EG.

²⁴ Richtlijn 2012/34/UE van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot de instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32); Stb. 2015, 361.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

De materiële begripsomschrijving van spoorweg in het wetsvoorstel is van algemene aard. Zonder nuanceringen op de reikwijdte die de spoorwegwetgeving daarmee in beginsel heeft, zouden alle denkbare spoorwegen hieronder vallen, ook al waren ze van oudsher nooit gereguleerd door spoorregelgeving, zoals spoorwegen binnen een niet voor het publiek vrij toegankelijk terrein van een bedrijf, of spoorwegen die van een evident andere aard zijn dan de spoorwegen waar de spoorregelgeving over gaat, zoals modelspoorwegen. Het wetsvoorstel bevat daarom een artikel dat bepaalde soorten spoorwegen uitsluit van het toepassingsbereik. Het gaat daarbij in eerste instantie om spoorwegen die geheel binnen een bedrijfsterrein liggen zonder verbinding met een spoorweg buiten het terrein. Bedrijfsspoorwegen die verbonden zijn met een buiten het terrein gelegen spoorweg vallen in beginsel wel binnen het toepassingsbereik van de wet. Deze spoorwegen kunnen niet in algemene zin worden uitgezonderd van het toepassingsbereik omdat op grond van de sera-richtlijn sprake is van een recht op toegang tot eventueel binnen het terrein aanwezige dienstvoorzieningen als bedoeld in die richtlijn. Ook kan er sprake zijn toepasselijke eisen voortvloeiend uit de interoperabiliteitsrichtlijn, zoals de eisen met betrekking tot bepaalde subsystemen. Spoorwegen die niet geheel op een bedrijfsterrein liggen, maar waarvan een onderdeel zich buiten het terrein bevindt, zijn in beginsel ook niet uitgezonderd. In die gevallen is spoorregelgeving vanuit veiligheidsoogpunt vereist, bijvoorbeeld om mogelijke incidenten met weggebruikers op kruisingen met voor het openbaar verkeer openstaande wegen zo veel mogelijk uit te sluiten.

Spoorwegen die op grond van de warenwetgeving zijn gereguleerd, zijn eveneens uitgesloten. Het gaat daarbij om attractietoestellen en speeltoestellen, die uitsluitend gericht zijn op vermaak (bijvoorbeeld spoorfietsen of de Efteling trein). Modelspoorwegen – miniatuurtreinbanen – zijn eveneens uitgezonderd. Er zijn geen veiligheidsgronden aanwezig om hier spoorregelgeving voor op te stellen.²⁵ Spoorwegen van museum-organisaties, die gericht zijn op het instanthouden van het historisch erfgoed en die (deels) gelegen zijn in de openbare ruimte vallen echter wel onder de reikwijdte van deze wet.

In het voorgestelde artikel over het toepassingsbereik van de wet worden spoorwegen die gelegen zijn binnen een terrein van de krijgsmacht, uitgezonderd van het toepassingsbereik.

2.5 Relatie met andere wetten

Relatie met de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan²⁵

De regering wil ProRail omvormen tot een zelfstandig bestuursorgaan. Daartoe is op 17 februari 2020 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer.²⁶ Dit wetsvoorstel wijzigt de Spoorwegwet en wijst daarmee ProRail aan als beheerder van de rijksspoorwegen (voorheen hoofdspoorweginfrastructuur) en legt vast wat de taken van de infrastructuurbeheerder zijn. Verder bevat dit wetsvoorstel onder meer bepalingen over de organen van het zelfstandig bestuursorgaan, de begroting van het zelfstandig bestuursorgaan, het toezicht op het zelfstandig bestuursorgaan en de verantwoording door het zelfstandig bestuursorgaan. De bepalingen van dit wetsvoorstel, inclusief de nota van wijziging, zijn beleidsarm opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel (zie ook hoofdstuk 11 van deze toelichting).²⁷

Relatie met de Wet personenvervoer 2000

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

²⁵ PM blijvend samenloop monitoren. Op een later moment in het proces wordt het wetsvoorstel dat door de Kamers is vastgesteld hierin opgenomen. Hierin worden in principe geen beleidswijzigingen ten opzichte van wat in het kader van het zbo-traject is besloten.

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nrs. 2 en 3.

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 14.

daarbij behorende bepalingen. Deze herschikking komt de vindbaarheid en de implementatie van de sera-richtlijn als geheel ten goede.

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

Relatie met de Omgevingswet

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Tot dat moment maken bepalingen over omgevingsregimes aan weerszijden van, onder en boven het spoor nog deel uit van regelgeving in de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor als 'het omgevingsregime'. Deze bepalingen gaan over naar de Omgevingswet en de daarbij behorende lagere regelgeving en worden daar aangeduid met 'beperkingenregimes'.²⁸ Daarnaast zijn er andere 'spoorse' onderwerpen die door de Omgevingswet of andere regelgeving geregeld worden, zoals geluidproductieplafonds langs het spoor, die vanuit de Wet milieubeheer worden overgeheveld naar de Omgevingswet en regels voor externe veiligheid, die deels in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (basisnet) en deels in de Omgevingswet terug te vinden zullen zijn. Verder bevat de Tracéwet regels over de aanleg van spoorweginfrastructuur. Ook deze worden opgenomen in de Omgevingswet.

In dit wetsvoorstel wordt een delegatiebepaling opgenomen die het mogelijk maakt om bij lagere regelgeving regels te kunnen stellen ter voorkoming of beperking van trillinghinder die wordt veroorzaakt door het gebruik van een spoorweg. De Omgevingswet biedt geen grondslag voor het nemen van maatregelen binnen het 'spoorse' domein ten aanzien van het voorkomen of beperken van trillinghinder. Deze bepaling lijkt op een bepaling die was opgenomen in de Wet geluidhinder, maar die bepaling zag toe op zowel hinder door geluid als hinder door trillingen. De Omgevingswet kent een uitgebreid stelsel ten aanzien van geluid evenals de Europese regelgeving (o.m. de TSI 'Noise'), vandaar dat hiervoor geen regels zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Voor de beheersing van trillingen ontbreekt een dergelijk stelsel. Omdat de voorziene maatregelen ook betrekking hebben op het spoorverkeer, dat zich niet laat reguleren met de Omgevingswet, wordt dit geregeld via dit wetsvoorstel.

3. Uitgangspunten en belangrijkste wijzigingen

3.1 Ontwerpprincipes

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, vormen de verwachte ontwikkeling van de mobiliteit en ontwikkelingen in de (Europese) regelgeving aanleiding voor de modernisering van de Spoorwegwet. Op basis van een analyse van de problemen met de huidige regelgeving en de beleidswensen zijn doelen geformuleerd voor de nieuwe voorgestelde Spoorwegwet. Deze doelen zijn vertaald naar uitgangspunten voor het vormgeven van het vernieuwde stelsel. Deze uitgangspunten zijn als volgt:

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

Deze uitgangspunten worden in dit hoofdstuk toegelicht.

²⁸ Stb. 2016, 156.

3.2 Alle spoorwegen in één wet

De modernisering van de spoorregelgeving richt zich op alle spoorwegen in Nederland, dus ook op tram- en metrolijnen, bedrijfsspooraansluitingen en toeristische en museumlijnen. Daarmee is de reikwijdte van de wet breder dan het spoorwegsysteem, zoals dat wordt geduid door de interoperabiliteitsrichtlijn. In deze memorie van toelichting wordt met de term spoorwegsysteem geduid op het ruimere nationale begrip, tenzij expliciet is aangegeven dat het om het Europese begrip gaat. Facetten van het spoorwegsysteem zijn: de ontwikkeling, het beheer, de toegang tot, het gebruik van en het verkeer op het spoor. Ook de spoorweginfrastructuur, de spoorvoertuigen en alle systemen die nodig zijn om het systeem te laten functioneren maken hiervan deel uit.

3.3 Hoofdlijnen in de wet; details op een lager niveau

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

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

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

De formulering van het wetsvoorstel op hoofdlijnen leidt in de toekomst wellicht tot minder implementatieregelgeving op wetsniveau. Het parlement zal daarom op een andere manier worden betrokken. Dit past in de werkwijze om het parlement in een vroegtijdig stadium te betrekken bij (Europese) ontwikkelingen die uitmonden in regelgeving. Daarbij speelt de periodieke 'wetgevingsagenda' voor het spoor die in 2017 is geïntroduceerd een belangrijke rol.²⁹ Daarmee wordt de Tweede Kamer anticiperend op Europese ontwikkelingen geïnformeerd, zodat het debat al kan worden gestart voordat de betreffende regelgeving wordt aangeboden voor parlementaire behandeling. Dit is van belang, omdat op deze manier de Kamer nog handelingsperspectief aan het kabinet kan meegeven bij de totstandkoming van regels op EU-niveau. Naast de wetgevingsagenda wordt het parlement over Europese regelgeving ook geïnformeerd via de zogenoemde 'BNC-fiches'.³⁰

In lijn met dit uitgangspunt wordt de uitwerking van de richtlijnen gedelegeerd aan de minister. Dit sluit aan bij de Aanwijzingen voor de regelgeving en een brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *'Naar de mening van het kabinet is echter hierbij van belang dat bij implementatie van richtlijnen voor de meeste elementen daarvan het primaat bij de Europese wetgever ligt en de nationale wetgever niet ten volle in de beoordeling daarvan kan treden. Dat betekent ook dat ten aanzien van elementen waarvan te voorzien is dat die in de toekomst veelvuldig of snel zullen worden gewijzigd, het opnemen van een delegatiegrondslag eerder wenselijk en toelaatbaar kan zijn dan bij wetgeving van zuiver nationale herkomst het geval is.'*³¹

3.4 Aansluiting bij EU-regelgeving

Indeling wetsvoorstel volgt indeling richtlijnen en zichtbaarheid nationale regels

Na het algemene hoofdstuk dat de basis van het nieuwe stelsel legt, worden met dit wetsvoorstel in afzonderlijke hoofdstukken de sera-richtlijn, de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn en de machinistenrichtlijn opnieuw geïmplementeerd. In die hoofdstukken is aangesloten bij de opbouw van die richtlijnen. Ook voor de volgorde van de verschillende onderwerpen in een hoofdstuk is zo veel mogelijk aangesloten bij de indeling van de richtlijnen. In dit wetsvoorstel wordt elk

²⁹ : Kamerstukken II 2016/17, 29 984, nr. 717, wetgevingsagenda 2018: Kamerstukken II 2017/18, 29 984, nr. 763, wetgevingsagenda 2019, Kamerstukken II 2018/2019, 29 984, nr. 862, Wetgevingsagenda 2017

³⁰ Een BNC-fiche wordt opgesteld door de interdepartementale werkgroep ter 'Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen' (BNC) en geeft een korte samenvatting van nieuwe (beleids)voorstellen van de Europese Commissie en de mogelijke gevolgen hiervan voor de Nederlandse praktijk.

³¹ Zie Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.24 en de brief van 13 december 2017, Kamerstukken II 2018/19 21 109, nr 231.

hoofdstuk begonnen met de bepalingen die voortkomen uit de Europese regelgeving en volgt daarna een paragraaf met de nationale bepalingen. Bij de herimplementatie wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van de bevoegdheden van lidstaten om (op onderdelen) een richtlijn niet van toepassing te verklaren.

Zo strikt mogelijke omzetting EU-richtlijnen en dynamische verwijzingen

In de hoofdstukken ter implementatie van EU-richtlijnen zijn de richtlijnen zo strikt mogelijk omgezet in nationale regels. Deze strikte omzetting is ook verdisconteerd in de gebruiksfuncties die in dit wetsvoorstel worden onderscheiden. Deze gebruiksfuncties worden geïntroduceerd om het spoorstelsel meer te rangschikken naar het vervoer dat daarover gaat. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

In dit wetsvoorstel zijn alle mogelijkheden opgenomen die de EU-richtlijnen bieden om meer maatwerk toe te passen op verschillende soorten gebruik van het spoor, zowel voor het volledig Europees gereguleerde systeem als in de haarvaten van ons spoorstelsel. Dit is een wezenlijk andere benadering dan die tot op heden is gehanteerd. Deze keuzes worden gemaakt in de lagere regelgeving, bij of krachtens amvb. Daar waar dat kan is in deze memorie van toelichting aangegeven welke onderwerpen op een lager niveau -bij eerste totstandkoming- zal worden geregeld en waarom die keuze wordt gemaakt.

In het wetsvoorstel zijn dynamische verwijzingen opgenomen voor definities op het moment dat bepaalde begrippen ook op Europees niveau worden gedefinieerd.³² Voordeel hiervan is dat er geen verschil is tussen een regel die voortkomt uit de implementatie van een EU-bepaling en regel die voortkomt uit nationaal beleid. Een nadeel is dat dit ten koste gaat van de zelfstandige leesbaarheid van de wet. Alles afwegend is aan eenduidigheid meer gewicht toegekend, om misverstanden te voorkomen.

Ook niet door de EU gereguleerde spoorwegen

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

Verskil tussen nationale voorschriften en nationale regels

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

3.5 Navolgbare toedeling van verantwoordelijkheden

De huidige indeling in hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwege kent een koppeling tussen de verantwoordelijkheden (governance) voor spoorweginfrastructuur en het geldende juridisch regime. Al eerder bij de evaluatie in 2008 van de huidige Spoorwegwet is geconstateerd dat deze koppeling tussen verantwoordelijkheden en het toepasselijke juridische kader niet wenselijk is, onder andere omdat dit in bepaalde gevallen te strenge eisen stelt aan spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur. Binnen de huidige Spoorwegwet kon dit echter niet volledig verholpen worden. Wel is in de Wet lokaal spoor een grondslag opgenomen om de relevante bepalingen van de sera-richtlijn, die in bepaalde situaties zouden kunnen gelden, uit te werken. Daarmee is een noodverband gelegd, waardoor in dit geval Europese regelgeving van toepassing kon zijn op sporen in beheer bij een decentrale overheid. Dit komt de duidelijkheid echter niet ten goede.

Dit wetsvoorstel koppelt het gebruik van en de verantwoordelijkheid voor het spoor expliciet los. Verantwoordelijkheid wordt aangewezen daar waar het publieke verantwoordelijkheid betreft en ook het beoogde vervoer wordt aangegeven. Dit zorgt niet alleen voor een betere sturing op het spoorstelsel, ook wordt hiermee nauwkeuriger bij de Europese regelgeving aangesloten. In verband met deze loskoppeling worden de begrippen 'hoofdspoor', 'lokaal spoor' en 'bijzonder spoor' verlaten. In het nieuwe stelsel wordt gesproken over 'rijksspoor', 'decentraal spoor' en 'overig spoor'. Voor rijksspoorwegen is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk. Gedeputeerde staten, of vervoerregio's zijn verantwoordelijk voor de decentrale spoorwegen in hun provincie. Voor overige

³² Definities staan in artikel 1.1 van het wetsvoorstel.

spoorwegen is de eigenaar verantwoordelijk. De nieuwe termen zeggen dus alleen iets over wie verantwoordelijk is voor een spoorweg en niet over welke regels voor het gebruik van een spoorweg gelden. Dit in tegenstelling tot de huidige termen, die bepalend zijn voor zowel verantwoordelijkheid voor het spoor als gebruik van het spoor.³³

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

Met de gemoderniseerde Spoorwegwet wordt niet beoogd de verdeling van de verantwoordelijkheden voor de huidige spoorweginfrastructuur te wijzigen. Dat betekent dat voor de huidige spoorwegen de verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld ontwikkeling, exploitatie, onderhoud, vernieuwing, verkeersleiding en capaciteitsverdeling blijven bij de instanties waar deze nu zijn belegd. Het gemoderniseerde stelsel is wel zo gebouwd dat – als daar in de toekomst aanleiding toe zou bestaan – ten aanzien van bepaalde baanvakken (onderdelen van) de verantwoordelijkheden of gebruiksfuncties kunnen wijzigen. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat in de toekomst – waar nodig – spoorwegen een andere gebruiksfunctie kunnen krijgen. Een dergelijke wijziging zal zorgvuldig moeten worden afgewogen ook met het oog op de impact die dat heeft ten aanzien van wijziging van (ontwerp-) eisen aan het spoor en bijbehorende investeringen.

3.6 In beperkte mate nieuwe keuzes

Inleiding

In het wetsvoorstel worden in beperkte mate nieuwe beleidskeuzes gemaakt. Het is niet de intentie van dit wetsvoorstel om met nieuwe eisen voor de sector te komen, anders dan dat er voor de sector knelpunten worden opgelost die het huidige systeem met zich mee draagt. Wel biedt dit wetsvoorstel meer maatwerkmogelijkheden, en de mogelijkheid voor de minister om op termijn meer beleidsmatig te kunnen sturen op de ontwikkeling van het spoorwegsysteem binnen de context van het nationale beleid voor bijvoorbeeld mobiliteit, verstedelijking, duurzaamheid en de ruimtelijk-economische ontwikkeling van (regio's) in Nederland. Dit wetsvoorstel faciliteert dit uit het oogpunt van toekomstbestendigheid.

Ontkoppeling verantwoordelijkheid en gebruik

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

De introductie van acht gebruiksfuncties

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

Het loskoppelen van het gebruik van en de verantwoordelijkheid voor ('governance') de spoorwegen

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

Herleidbaarheid van de regels

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

³³ In hoofdstuk 4 van deze toelichting wordt verder ingegaan op de uit de Europese regelgeving voortvloeiende 'ontkoppeling' tussen verantwoordelijkheid en gebruik (waarbij duidelijk wordt dat de gebruiksfunctie het geldende juridische regime bepaalt).

Meer zichtbare positie Nationale Veiligheidsinstantie

Voor een duidelijker implementatie van de Europese regels over de Nationale Veiligheidsinstantie (NVi) wordt nu voorgesteld deze instantie expliciet in de wet op te nemen. De term Nationale Veiligheidsinstantie komt voort uit de Europese spoorwegveiligheidsrichtlijn. De taken en bevoegdheden van de NVi worden daarbij geattribueerd aan de persoon die aan het hoofd staat van de NVi. In hoofdstuk 6 van deze toelichting wordt de positie van de NVi verder toegelicht.

In de huidige Spoorwegwet is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat belast met de taken van de NVi en worden deze taken in de praktijk gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De NVi moet echter ten aanzien van alle taken (niet alleen toezicht en handhaving) onafhankelijk kunnen opereren. Om dit meer tot uitdrukking te laten komen, worden in dit wetsvoorstel de taken rechtstreeks aan de NVi opgedragen (zie hoofdstuk 6 en hoofdstuk 12 van deze toelichting). Dit is na de internetconsultatie explicieter in het wetsvoorstel opgenomen. Omwille van eenduidigheid worden ook alle andere nationale taken in het kader van de spoorwegveiligheid bij de NVi neergelegd. Zo ontstaat er eenduidigheid in spoorwegveiligheid.

Betere aansluiting begrip spoorwegonderneming

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

Just culture

In verband met de bevordering van een veiligheidscultuur op het spoor ('just culture') is voorgesteld dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders ongevallen en incidenten moeten melden. Dit wordt verder toegelicht in het hoofdstuk 8 van deze toelichting over spoorwegveiligheid.

Veiligheidsbeheersysteem

Voor alle gebruiksfuncties wordt voor het veilig opereren door actoren het hebben van een veiligheidsbeheersysteem verplicht. De regels over dat veiligheidsbeheersysteem verschillen per gebruiksfunctie. Eerder werd in het Besluit bijzondere spoorwegen al de 'risicoanalyse' voor deze spoorwegen ingevoerd. Ten behoeve van uniformiteit is ervoor gekozen om voor alle gebruiksfuncties de term 'veiligheidsbeheersysteem' te introduceren. Actoren die opereren op sporen met een gebruiksfunctie waarbij de gehele set aan eisen wordt ontleend aan het Europese recht, hebben een veiligheidsbeheersysteem dat voldoet aan deze Europese eisen. Deze eisen staan in de technische richtlijnen en maar ook in rechtstreeks werkende uitvoeringsverordeningen. Meer nationaal georiënteerde gebruiksfuncties ontleen de eisen aan het veiligheidsbeheersysteem aan nationale regels daarover, die bij lagere regelgeving worden uitgewerkt. De grondslagen hiervoor worden in deze wet gecreëerd.

Ontheffingen worden tijdelijke vergunningen

Bij het stroomlijnen van de regelgeving is ervoor gekozen om een aantal ontheffingen te schrappen en te vervangen door tijdelijke vergunningen. Dit past beter in het nieuwe stelsel.

Verhouding OvV en NVi

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

Wet lokaal spoor

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

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

Rijksspoor, decentraal spoor, overig spoor

De huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor hanteren de begrippen hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. Van deze begrippen wordt afstand gedaan in dit wetsvoorstel. Ten behoeve van de aanwijzing van de verantwoordelijkheid voor het spoor, worden met het wetsvoorstel neutralere begrippen geïntroduceerd: rijksspoor, decentraal spoor en overige spoorwegen. Deze terminologie zegt alleen iets over de (bestuurlijke) verantwoordelijkheid.

Positie van sommige actoren op het spoor

Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat dicht bij de Europese definities wordt aangesloten. Het gevolg hiervan en van het vaker gebruiken van de Europese mogelijkheden tot het stellen van nationale regels is dat specifieke actoren hun positie op het spoor enigszins zien veranderen. Dit geldt met name voor museumorganisaties, aannemers, zelfrangeerders en particuliere exploitanten van een dienstvoorziening. Om inzicht te verschaffen in de positie en de geldende set aan regels is er na de consultatie van het wetsvoorstel voor gekozen om een extra hoofdstuk aan de toelichting toe te voegen, waarin de positie van elk van deze actoren afzonderlijk wordt toegelicht. Er wordt ingegaan op de verschillende situaties die per actor kunnen voorkomen, de geldende set aan regels in een dergelijke situatie en, daar waar dit te duiden is, het verschil met het huidige kader. Dit wordt systematisch aangestipt aan de hand van de onderwerpen spoorweginfrastructuur, spoorvoertuigen, spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder en spoorwegpersoneel.

Optimaliseringsbepalingen

In de bepalingen rond toegang tot de markt zijn een aantal bepalingen aangepast aan de praktijk. Zo is een wettelijke grondslag gecreëerd voor de 'capaciteitsovereenkomst' die ProRail hanteert voor gerechtigden. Het begrip 'gerechtigden' is aangepast, waardoor ook ondernemingen die geen spoorwegonderneming in de zin van de sera-richtlijn zijn, infrastructuurcapaciteit kunnen aanvragen. Zo kunnen concessieverleners in de zin van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) dat bijvoorbeeld doen.

Ook is geëxpliciteerd dat er prijsprikkels (vergoedingen en heffingen) kunnen worden ingezet op dienstvoorzieningen, om deze zo efficiënt mogelijk te kunnen benutten.

4. Toedeling van verantwoordelijkheden

4.1 Ontkoppeling

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is de belangrijkste vernieuwing van deze nieuwe wet de ontkoppeling tussen de verantwoordelijkheid voor het spoor en het gebruik van het spoor. Daarbij wordt de huidige indeling in hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen verlaten. Bij de evaluatie van de huidige Spoorwegwet in 2008 is geconstateerd dat deze koppeling tussen verantwoordelijkheden en het toepasselijke juridische kader niet wenselijk is en voor onnodig zware eisen aan voertuigen en infrastructuur zorgt. Binnen de huidige Spoorwegwet kon dit niet afdoende worden gerepareerd.³⁴

Dit wetsvoorstel koppelt de verantwoordelijkheid voor en het gebruik van het spoor expliciet los. In verband met deze ontkoppeling worden de begrippen 'hoofdspoor', 'lokaal spoor' en 'bijzonder spoor' verlaten. In het nieuwe stelsel wordt gesproken over 'rijksspoor', 'decentraal spoor' en 'overig spoor'.

³⁴ Wel is in de Wet lokaal spoor een grondslag opgenomen om de relevante bepalingen van de sera-richtlijn, die in bepaalde situaties zouden kunnen gelden, uit te werken. Daarmee is een noodverband gelegd, waardoor in dit geval Europese regelgeving van toepassing kon zijn op sporen in beheer bij een decentrale overheid. Dit was niet ideaal. Voor bijzondere spoorwegen kon dit noodverband niet worden gelegd en ook zijn lichtere situaties op het huidige hoofdspoor bijvoorbeeld niet tot nauwelijks te regelen binnen het bestaande kader van de Spoorwegwet; dan moet er gelijk worden gedecentraliseerd om bijv. van een lichter regime zoals dat van de Wet lokaal spoor gebruik te kunnen maken.

Voor rijksspoorwegen is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk. Gedeputeerde staten of vervoerregio's zijn verantwoordelijk voor de decentrale spoorwegen in hun gebied. Voor overige spoorwegen is de eigenaar verantwoordelijk. Anders dan de huidige termen, zijn deze termen niet bepalend voor het gebruik van het spoor. De verantwoordelijkheid betreft de ontwikkeling, de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de spoorweginfrastructuur en de capaciteitsverdeling en de verkeersleiding op die infrastructuur.

De ontkoppeling biedt ruimte voor nieuwe bestuurlijke arrangementen. In principe zou het Rijk nieuwe infrastructuur kunnen aanleggen voor stadsgewestelijk vervoer, zonder dat dit vervoer aan veel zwaardere eisen moet voldoen dan nodig is. Vervoersvormen die naar hun aard meer thuishoren bij het juridische regime van de Wet lokaal spoor, hoeven daarmee niet per definitie gedecentraliseerd te worden. Dit kan helpen bij het initiëren van bijvoorbeeld stadsgewestelijke (stedenbaan-achtige) initiatieven op Rijksniveau.

Ook voor private initiatieven biedt de ontkoppeling kansen. Zo kan een private partij in Nederland spoorweginfrastructuur aanleggen, bijvoorbeeld door een spoorweg die in Duitsland of België ligt door te trekken naar een Nederlands station, met het oog daarover een reguliere passagiersdienst te laten rijden. Een dergelijke spoorweg zou onder de huidige wet vallen onder het regime van het besluit bijzondere spoorwegen, waardoor de eisen aan infrastructuur en spoorvoertuigen te licht zijn voor een reguliere passagiersdienst. Door de ontkoppeling kunnen wel passende eisen worden gesteld aan regulier vervoer over een dergelijke spoorweg. Een duidelijk en passend juridisch kader biedt kansen voor de ontplooiing van nieuwe initiatieven of vervoersvormen.

4.2 Verantwoordelijkheid voor de spoorweginfrastructuur

De Minister wijst bij besluit aan wat rijksspoorwegen zijn en wat decentrale spoorwegen zijn. Dit doet de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als verantwoordelijke minister voor het mobiliteitsbeleid. In die hoedanigheid wijst de Minister de verantwoordelijke aan voor de sporen.

De inhoudelijke verantwoordelijkheden voor het spoor betreffen de volgende taken:³⁵

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

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

Rijksspoorwegen

Bij rijksspoorwegen wordt gedacht aan de sporen die nu hoofdspoorwegen zijn. Voor rijksspoor is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de verantwoordelijke, waarbij de Minister alleen verantwoordelijk is voor de (zorg voor de) ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur. Onderhoud, vernieuwing, verbetering en exploitatie is immers geattribueerd aan ProRail.

Decentrale spoorwegen

Spoorwegen die zijn aangewezen als decentrale spoorweg vallen onder decentrale verantwoordelijkheid. In de regel zijn dit spoorwegen die een regionale of stadsgewestelijke functie vervullen. Dat is althans zo in de huidige situatie. Dit zijn nu vooral tram-, metro- of lightrail sporen. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om in de toekomst ook spoorwegen met treinen voor stedelijk en voorstedelijk vervoer of lijnen dan wel netwerken met voornamelijk een regionale functie te kunnen aanwijzen als decentrale spoorweg.³⁶ Voor decentrale spoorwegen ligt de verantwoordelijkheid bij gedeputeerde staten of het dagelijkse bestuur van een vervoerregio zoals deze op grond van de Wp2000 is bepaald.³⁷ Een decentrale overheid krijgt alle taken onder 1 tot en met 4 toegewezen, en wijst zelf een infrastructuurbeheerder aan om deze taken uit te voeren, te delegeren of in mandaat uit te laten voeren.

³⁵ Deze verwoording van de taken en verantwoordelijkheden volgt uit de sera-richtlijn. Onder ontwikkeling van infrastructuur moet ook de aanleg ervan worden verstaan.

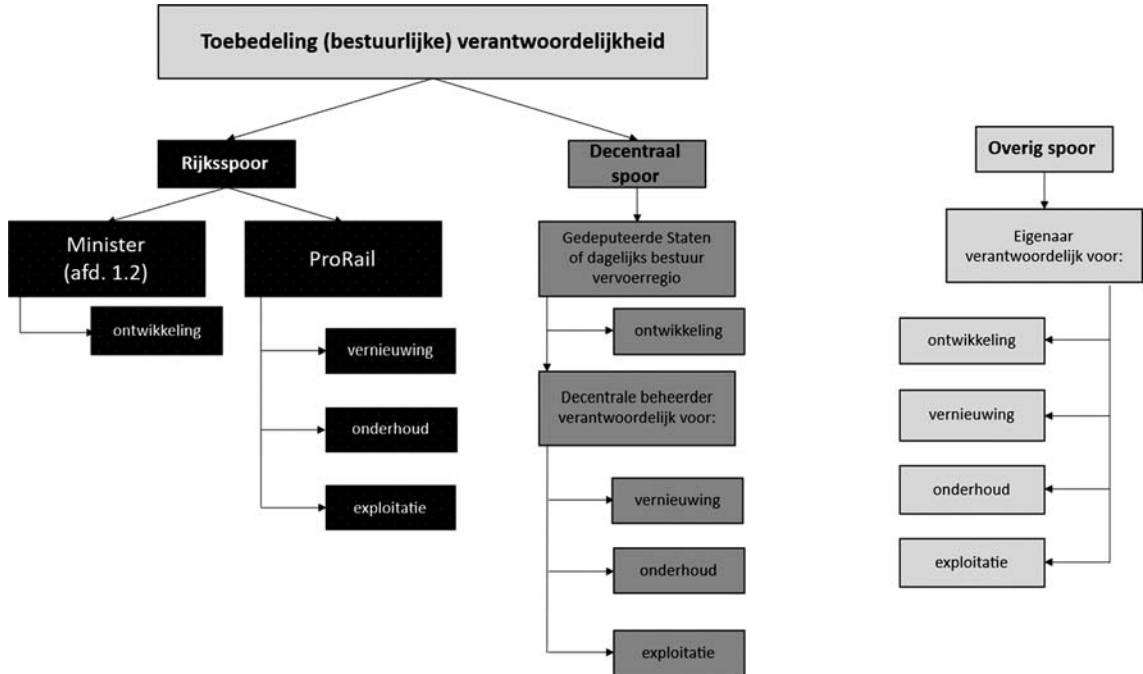
³⁶ Niet te verwarren met de verantwoordelijkheid voor treindiensten die op grond van de Wp2000 aan een decentrale overheid kan worden toebedeeld.

³⁷ Er zijn nu twee vervoerregio's: Metropoolregio Rotterdam – Den Haag en Metropoolregio Amsterdam.

Overige spoorwegen

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

Schema Toedeling verantwoordelijkheid spoorweginfrastructuur³⁸



4.3 Het aanwijzen en vastleggen van de verantwoordelijkheden

Het aanwijzen

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

De Staat of ProRail zal over het algemeen deze rechten verwerven als een spoorweg of een beoogde spoorweg:

- van algemeen maatschappelijk nut of van (inter)nationale economische betekenis is.
- de sporen op de netwerken kaart van de TEN-T-verordening zijn opgenomen.³⁹

Een decentrale overheid zal over het algemeen deze rechten verwerven als een spoorweg een stadsgewestelijke, regionale of interregionale betekenis heeft.

Het vastleggen

In de huidige wet zegt de kwalificatie van de spoorwegen niet alleen iets voor het toegestane gebruik, maar ook over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor en eigendom van de spoorweginfrastructuur. De huidige aanwijzingsbesluiten zijn erg algemeen geformuleerd. Het zegt iets over bepaalde trajecten

³⁸ Dit schema gaat alleen over de toedeling van verantwoordelijkheden op basis van de voorgestelde nieuwe Spoorwegwet. Voor overige spoorwegen heeft de minister nog bestuurlijke verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld verlenen van ontheffingen/vergunningen, toezicht en handhaving over beperkingengebiedactiviteiten in de Omgevingswet. Dit is echter op basis van een andere wet.

³⁹ Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU. Deze verordening wordt op dit moment herzien.

(bijvoorbeeld Amsterdam Centraal – Utrecht Centraal – Arnhem – Duitse grens), maar niet over specifieke punten in dat traject. Daardoor ontstaan er in de praktijk onduidelijke situaties over zowel het vervoer over een lijn, als over de verantwoordelijke voor een lijn. Zo vertonen het huidige Besluit aanwijzing lokale spoorwegen en het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen geografisch en juridisch gezien overlap met elkaar. Als bijvoorbeeld een specifieke route als hoofdspoor is aangewezen, dan is de staat rechthebbende. Met de huidige grofmazige aanwijzing bestaat er geen duidelijke afgrenzing van het (eigendoms)recht van de staat en bijvoorbeeld het recht van een decentrale overheid. Door de koppeling van governance aan gebruik en daarmee ook aan het juridische toepasselijke regime levert dat problemen op ten aanzien van het toepasselijke wettelijke kader. Deze situatie is onwenselijk. Daarnaast ontstaat in de praktijk vaak onduidelijkheid over de scheidslijn tussen de bijzondere spoorweg en de hoofdspoorweg.

Om dat op te lossen wordt dus niet alleen het gebruik van het spoor ontkoppeld van de verantwoordelijkheid ervoor, maar wordt ook het ministeriële besluit dat de verantwoordelijke aanwijst specifiek, waardoor er meer inzicht en rechtszekerheid ontstaat. Dat schept duidelijkheid en biedt een betere houvast voor toezicht en handhaving.

5. Gebruiksfuncties spoorwegen

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is onder meer aangegeven dat de huidige regelgeving niet altijd goed aansluit bij het gebruik van het spoor, omdat de regels zijn gekoppeld aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het spoor (zie vorig hoofdstuk). Ook is aangegeven dat de EU-regelgeving onderscheid maakt tussen verschillende vormen van vervoer en de toepasselijke set aan regels die daarbij hoort. Onze regelgeving sluit daar niet goed op aan.

Door gebruik van het spoor en verantwoordelijkheid voor het spoor los te koppelen, kan nauwkeuriger worden aangesloten bij het onderscheid in vervoervorm dat in de Europese regelgeving wordt gemaakt. Hierdoor wordt meer flexibiliteit in het stelsel gecreëerd. Dat biedt de Minister de mogelijkheid beter te sturen op de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van het spoorwegsysteem en spoorvervoer in de bredere context van het nationale (integrale) omgevingsbeleid. Het spoorwegsysteem en spoorvervoer kan namelijk niet los worden gezien van de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland en de opgaven voor mobiliteit, woningbouw en duurzaamheid.

Voor het feitelijk gebruik van spoorwegen onderscheidt het wetsvoorstel acht gebruiksfuncties, die het beoogd of het feitelijk gebruik van een spoorweg beschrijven. Deze gebruiksfuncties zijn afgeleid uit de beleidsmatige wensen en de mogelijkheden die de Europese richtlijnen bieden om een gerichtere set aan regels mee te geven toegespitst op het gebruik.⁴⁰

5.2 Gebruiksfuncties

5.2.1 Gewenste sturing op de ontwikkeling van het spoorwegsysteem

De regering is zich er in toenemende mate van bewust dat het beleid voor de fysieke leefomgeving in brede zin meer samenhang moet vertonen om grote opgaven zoals verstedelijking, woningbouwontwikkeling, de ontwikkeling en transitie van het goederenvervoer naar het spoor of klimaatverandering het hoofd te kunnen bieden. Daarbij hoort een passende ontwikkeling van de mobiliteit en vervoersnetwerken, waarbij gedifferentieerd kan worden naar vervoer en capaciteit voor bepaalde categorieën vervoer. Het is van belang nauwkeuriger te kunnen bepalen welke categorie waar op het Nederlandse vervoernetwerk in brede zin een plek heeft. De gewenste differentiatie zou betrekking moeten hebben op het onderscheid tussen personen- en goederenvervoer, maar ook in internationale, nationale, regionale en lokale spoormarkten. Aan de hand van die differentiatie kan worden bepaald welk type spoorvervoer waar gewenst is en prioriteit zou moeten hebben zodat daarop gestuurd kan worden. Tegelijkertijd geeft het de infrastructuurbeheerder van deze spoorwegen de optie om ook het beheer en onderhoud meer af te stemmen op het hoofdzakelijke gebruik. Zo wil de regering de mogelijkheid creëren om op het moment dat de mobiliteitsbehoefte daarom vraagt een fijnmazig stadsgewestelijk OV-netwerk te kunnen ontwikkelen, ten behoeve van grootschalige woningbouwopgave of ten behoeve van het stimuleren van goederenvervoer op bepaalde (goederen-) corridors.

Het wetsvoorstel kan door de gebruiksfuncties onderdelen van het spoorwegsysteem eigen ‘netwerkkarakteristieken’ meegeven. Daarmee kan beleidsmatig beter worden geduimd voor welke vervoersbehoefte bepaalde spoorweginfrastructuur nodig en bedoeld is. Voordeel van deze indeling in gebruiksfuncties is dat:

- er beter kan worden aangesloten op de vervoerbehoefte, afhankelijk van bijvoorbeeld het functioneren van stedelijke netwerken en gewenste verbindingen met het achterland. Een netwerk

⁴⁰ Met name de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn, de machinistenrichtlijn en de sera-richtlijn.

kan een bepaalde vervoerbehoefte in meer of mindere mate faciliteren; dat wil zeggen dat de gebruiksfunctie van een spoor moet passen bij het voorziene of gewenste vervoer op die spoorweg. Zo kunnen spoorwegen worden ingedeeld in een gebruiksfunctie op basis van de belangrijkste functie die spoorwegen hebben in het Nederlandse vervoernetwerk. Op die manier kan de Betuweroute worden ingedeeld in de gebruiksfunctie 'hoofdzakelijk goederenvervoer' (gebruiksfunctie B) of kan een spoorweg ingedeeld worden in de gebruiksfunctie 'regionaal vervoer' (gebruiksfunctie D) als de vervoerbehoefte regionaal van aard is. Het is dan duidelijk wat de regering beoogt met de functie van een spoorweg. Op dat moment kunnen andere regels daarop worden afgestemd, bijvoorbeeld de capaciteitsverdelingsregels.

- er wordt voorkomen dat er te zware eisen aan de infrastructuur en het materieel worden gesteld waardoor een effectieve en efficiënte aanleg en exploitatie van het betreffende net onmogelijk zou kunnen worden. Door beter te duiden waarvoor sporen bedoeld zijn kunnen de eisen daarop aangepast worden. Voor spoorwegen die worden gebruikt voor personenvervoer kunnen bijvoorbeeld minder zware aslast-eisen gelden dan voor goederenvervoer. Door deze sporen beter te duiden wordt dat inzichtelijk en daardoor beter mee te wegen in investeringsbeslissingen.
- efficiëntere treinpaden beschikbaar kunnen worden gesteld, omdat er minder verschillende soorten vervoer van een bepaald spoor gebruik maken. De treinpaden kunnen worden afgestemd op het rijgedrag van het beoogde vervoer (bijvoorbeeld bij 'functioneel gescheiden stadsgewestelijk vervoer' (gebruiksfunctie E) treinen die frequent stoppen, maar na een stop snel optrekken).
- er passende eisen aan voertuigen kunnen worden gesteld. Bij een S-bahn is staan of minder zitruimte minder een probleem dan bij een lange afstandsrit.
- er meer gestuurd kan worden op vervoersoort/gebruik, door andere segmentering. Ook kan prioritering worden toegepast bij de capaciteitsverdeling, bijvoorbeeld door specifieke prijsprikkels per gebruiksfunctie.
- er aan de uiteinden van de sporen ondernemingen beter gefaciliteerd kunnen worden die weliswaar het spoor op komen, maar niet met het oogmerk om reizigers of goederen te vervoeren.
- dit systeem inzichtelijker maakt welke regels waar gelden. Door gebruiksfuncties toe te kennen aan het spoor en deze weer te geven op een kaart wordt beter dan nu inzichtelijk waar welke regels gelden.

Kijkend naar deze beleidswensen ligt het voor de hand om een systeem te ontwikkelen met gebruiksfuncties voor feitelijk of beoogd gebruik, dat in ieder geval onderscheid maakt tussen sporen bestemd voor hoofdzakelijk personenvervoer, sporen (hoofdzakelijk) bestemd voor goederenvervoer, gemengde sporen, regionaal vervoer en stadsgewestelijk vervoer.

5.2.2 Europese regime nader beschouwd

Spookmarkten uitgangspunt

Uitgangspunt van de Europese regelgeving is dat de interne (Europese) spookmarkt alleen goed kan functioneren met een interoperabel spookwegsysteem, dat wil zeggen dat treinen zonder belemmeringen door heel Europa kunnen rijden. Vanuit die gedachte is de Europese regelgeving ontworpen om een Europese spookmarkt (of 'spookwegruimte') te creëren. De Europese Commissie maakt daarbij onderscheid in spooksystemen die een primaire rol vervullen voor de interne Europese markt en spooksystemen die dat in mindere mate of niet doen. Dat onderscheid komt op meer plekken terug. De Europese spookwegmarkt komt tot uitdrukking in de toepassingsbereikbepalingen van de Europese technische spookwegrichtlijnen (interoperabiliteitsrichtlijn, spookwegveiligheids-richtlijn en machinistenrichtlijn) en de richtlijn ter vervolmaking van de Europese spookwegruimte (Single European Railway Area, kortweg sera).

Kader: Onderdelen van het spookwegsysteem van de Unie

Interoperabiliteitsrichtlijn, bijlage I:

1. Netwerk

Voor de toepassing van deze richtlijn omvat het netwerk van de Unie de volgende onderdelen:

- a) speciaal aangelegde hogesnelheidslijnen die zijn uitgerust voor snelheden van doorgaans 250 km/u of meer;
- b) lijnen die speciaal zijn aangepast en uitgerust voor snelheden van ongeveer 200 km/u;
- c) lijnen die speciaal zijn aangepast voor hoge snelheden en die een specifiek karakter hebben omdat de snelheid per geval moet worden afgestemd op topografische belemmeringen, het reliëf of de bebouwing (...);
- d) conventionele lijnen voor personenvervoer;
- e) conventionele lijnen voor gemengd vervoer (personen en goederen);
- f) conventionele lijnen voor het goederenvervoer;
- g) knooppunten voor het personenvervoer;
- h) knooppunten voor het goederenvervoer, met inbegrip van intermodale terminals;
- i) verbindingslijnen tussen bovengenoemde onderdelen.

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

Zo zijn de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn niet van toepassing op:

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

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

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

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

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

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

Ten tweede is het uitgangspunt van de Europese regelgeving dat de interne (Europese) spoormarkt alleen goed kan functioneren met een interoperabel spoorwegsysteem. Europese regelgeving is ontworpen vanuit de gedachte een Europese spoormarkt (of 'spoorwegruimte') te creëren en daarmee ook verschillende (andere) spoormarkten. Het begrip 'spoorwegsysteem' is daarbij wezenlijk. Onder 'het bestaand spoorwegsysteem' verstaat de interoperabiliteitsrichtlijn 'het geheel van infrastructuur van het bestaande spoornetwerk, bestaande uit enerzijds de lijnen en vaste installaties, en anderzijds de spoorvoertuigen, ongeacht categorie of herkomst'.⁴¹ De wisselwerking tussen infrastructuur en spoorvoertuig komt in vrijwel alle richtlijnen terug: infrastructuur en spoorvoertuigen vormen volgens de richtlijnen telkens samen één systeem. Een bepaald type systeem wordt binnen het stelsel van de richtlijnen dus beschouwd als een bepaald deel van de markt. Zo beschouwd, zijn in de Europese richtlijnen op hoofdlijnen drie verschillende soorten spoorwegen te onderscheiden: spoorwegen in beginsel losstaand van de Europese spoormarkt, spoorwegen verbonden met de Europese spoormarkt en spoorwegen die geheel onderdeel zijn van de Europese spoormarkt.

5.2.3 Naar acht gebruiksfuncties

Het wetsvoorstel onderscheidt acht gebruiksfuncties. Deze staan omschreven in onderstaande tabel.

Gebruiksfunctie
A Spoorwegen hoofdzakelijk bestemd voor personenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).
B Spoorwegen hoofdzakelijk bestemd voor goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).
C Spoorwegen bestemd voor personenvervoer en goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel).
D Spoorwegen uitsluitend bestemd voor regionaal personenvervoer en regionaal goederenvervoer (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel).
E Spoorwegen uitsluitend bestemd voor stedelijk of voorstedelijk personenvervoer per trein (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel).

⁴¹ Metro-, tram- en andere lightrailsystemen vallen ook onder het breder bedoelde spoorwegsysteem in art. 2, onderdeel 16, interoperabiliteitsrichtlijn (zie de paragrafen 3.1 en 3.2 van deze toelichting). In vergelijkbare zin: artikel 3, onderdeel d, machinistenrichtlijn. In de sera-richtlijn wordt het begrip op meerdere plaatsen aangehaald, maar niet gedefinieerd. In de spoorwegveiligheidsrichtlijn wordt het begrip alleen in overweging 19 inzake het vervoer van gevaarlijke stoffen gehanteerd.

Gebruiksfunctie
F Spoorwegen uitsluitend bestemd voor metro, tram of lightrailvoertuigen, en lightrailsystemen die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt onder de operationele omstandigheden van die lightrailsystemen, als dat nodig is voor verbindingen voor uitsluitend die voertuigen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel).
G Spoorwegen in particulier eigendom, die zijn aangesloten op een spoorweg met gebruiksfunctie A tot en met F, die naar een of meer eindgebruikers of naar een dienstvoorziening leiden (artikel 1.3 eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel).
H Spoorwegen bestemd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik (museumlijnen, artikel 1.3, eerste lid, onderdeel h, van het wetsvoorstel).

De indeling is gebaseerd op de beleidsmatige wensen en de toepassingsbereikbepalingen van de Europese richtlijnen.⁴² Met de indeling van het spoornetwerk (of spoorsysteem) in gebruiksfuncties kan (beter dan nu) beleidsmatig worden geduïd waarvoor een spoorweg nodig wordt geacht, aansluitend bij de vervoerbehoefte.

Deze gebruiksfuncties onderscheiden de verschillende systemen die de richtlijnen duiden waarbij spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen op elkaar kunnen worden afgestemd en waar de toepasselijke set aan eisen afhankelijk is van de verbondenheid met de Europese spoormarkt en daarmee in meer of mindere mate Europees gereguleerd is.

Deze gebruiksfuncties vallen uiteen in vier hoofdgroepen namelijk:

1. Sporen volledig onderdeel van de Europese spoormarkt (gebruiksfuncties A, B en C).
2. Sporen die vooral een regionale vervoersmarkt bedienen, maar wel onderdeel zijn het netwerk van de Unie (gebruiksfunctie D).
3. Sporen die uitsluitend bestemd zijn voor stedelijk of voorstedelijk vervoer (gebruiksfuncties E en F).
4. Sporen die niet of nauwelijks verbonden zijn met het netwerk van de Unie (gebruiksfuncties G en H).

De herkomst van gebruiksfunctie A, B of C

De eerste drie gebruiksfuncties (A tot en met C) betreffen spoorwegen die volledig onderdeel zijn van de Europese spoormarkt. Deze gebruiksfuncties hebben betrekking op nationale en/of Europese verbindingen voor personen- en/of goederenvervoer.

Deze gebruiksfuncties zijn volledig gereguleerd door de Europese richtlijnen. Dat betekent ook dat als deze richtlijnen uitzonderingen kennen voor bepaalde vormen van vervoer over deze netwerken die uitzonderingen ook van toepassing zijn binnen deze gebruiksfuncties (bijvoorbeeld voor voertuigen in werkmodus, of voor historische spoorvoertuigen). Maar de generieke regel is dat in dit systeem infrastructuur en voertuigen zijn afgestemd op gebruik binnen de Europese spoorwegruimte.

Dat het wetsvoorstel goederen-, personen- en gemengd vervoer onderscheidt – ondanks het feit dat de voor deze gebruiksfuncties identieke EU-regelgeving geldt – is in de eerste plaats omdat de sera-richtlijn dit onderscheid maakt en in de tweede plaats omdat het een basis biedt om beleidsmatig te kunnen sturen via capaciteitsverdeling en prijsprikkels op het netwerk. In de derde plaats biedt het de basis om in ontwerpisen onderscheid te maken. Door dit expliciet te regelen kan daar beter op gestuurd worden.

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

De herkomst van gebruiksfunctie D

Gebruiksfunctie D omvat de regionale spoorverbindingen. In de technische richtlijnen is deze categorie niet als zodanig terug te vinden in de toepassingsbereikbepalingen en daarmee dus niet anders te behandelen dan de sporen met gebruiksfunctie A tot en met C; volledig Europees gereguleerd. Maar de sera-richtlijn onderscheidt wel vormen van regionaal vervoer in de toepassingsbereikbepalingen op het moment dat de lidstaat daar een beroep op doet. Het betreft hier een meer hybride categorie met uitzonderingen in het toepassingsbereik voor regionaal goederenvervoer alsmede voor

⁴² Het gaat hier om de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn en de machinistenrichtlijn.

regionaal personenvervoer. Omdat het zoals eerder aangegeven vanuit beleidsmatige vervoerkundige ontwikkelingen wenselijk is om de categorie regionaal vervoer te onderscheiden, heeft de regering deze categorie onderscheiden.

De herkomst van de gebruiksfunctie E en F

De derde groep gebruiksfuncties betreffen de spoorwegen voor 'stedelijk of voorstedelijk vervoer per trein of vervoer per tram, metro of lightrailvoertuigen' (afkomstig uit de technische richtlijnen of 'lokale netten', conform de sera-richtlijn bewoordingen (E en F)). De technische richtlijnen kennen een meer vergaand onderscheid. Hierin wordt het onderscheid tussen een stedenbaan (een metro-achtige concepten met spoorwegmaterieel) en de tram-, metro- lightrailnetwerken gemaakt. De sera-richtlijn heeft dat onderscheid niet en noemt alleen 'lokale netten' waar beide systemen onder vallen. De regering wenst beide type netwerken te onderscheiden met het oog op toekomstige vervoerbehoefes die mogelijk beter kunnen worden gefaciliteerd met een stedenbaan, met meer trein achtige kenmerken dan met een lightrail, metro of tram systeem, dat ook al in de huidige Wet lokaal spoor wordt onderscheiden.

De herkomst van de gebruiksfuncties G en H

De vierde groep kent nog twee gebruiksfuncties voor meer specifiek gebruik dat niet tot nauwelijks is verbonden met het Europees spoorwegsysteem. Het betreft de particuliere spooraansluitingen (G) die als zodanig in gebruik zijn of die leiden naar of onderdeel zijn van een particuliere dienstvoorziening en de spoorwegen die gebruikt worden voor lokaal, historisch of toeristisch lokaal gebruik (H). Bij een dienstvoorziening moet gedacht worden aan een opstel terrein, een tankplaat, een werkplaats of een schoonmaak- en wasvoorziening voor spoorvoertuigen en dergelijke.

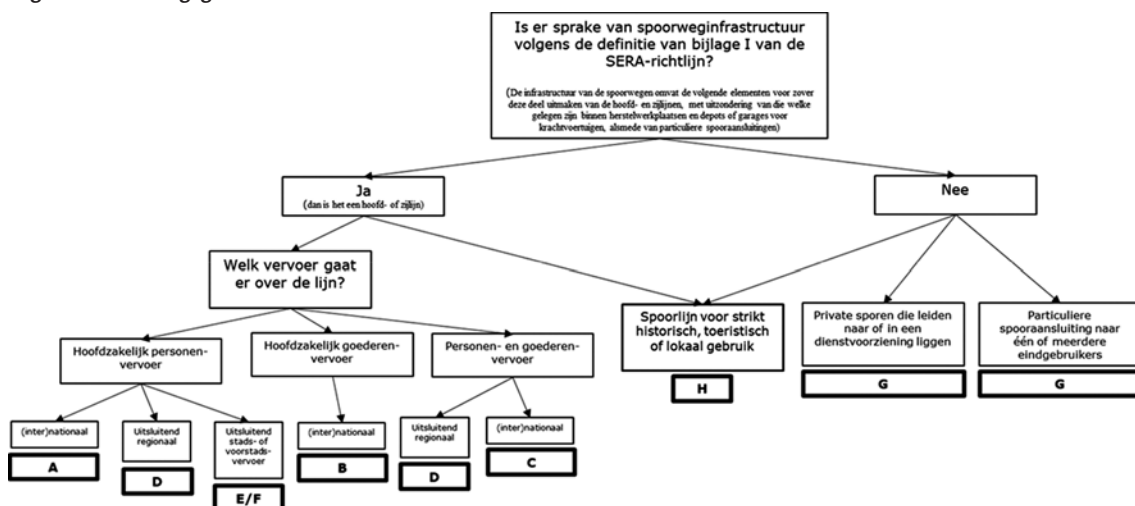
Bijlage 1 van de sera-richtlijn geeft aan wat wel en wat niet tot de Europese spoorwegruimte behoort. Overige spooraansluitingen vallen daar in het geheel niet onder. Daarnaast kennen de technische richtlijnen nog uitzonderingen voor museumspoorwegen, toeristische spoorwegen of strikt lokaal gebruikte spoorwegen of netwerken.⁴³ Omdat deze uitzonderingsmogelijkheden zien op bestaande praktijksituaties in Nederland en deze ook al eerder als aparte categorie of onderdeel van een categorie werden onderscheiden (een deel van gebruiksfunctie G en gebruiksfunctie H vallen nu onder het Besluit bijzondere spoorwegen) wenst de regering dit onderscheid te behouden en verder uit te splitsen in G en H. Het blijkt dat de specificaties voor particulier goederenvervoer en particuliere dienstvoorzieningen toch in hoge mate verschillen van de specificaties voor spoorwegen of netten waar slechts spoorvoertuigen voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik rijden. Dat heeft te maken met het feit dat gebruiksfunctie G per definitie in verbinding staat met de Europese spoorwegruimte en dat voertuigen heen en weer rijden tussen spoorwegen met gebruiksfunctie G en de gebruiksfuncties A tot en met C. Dat is niet het geval bij spoorwegen met gebruiksfunctie H: daar kunnen historische spoorvoertuigen in bepaalde gevallen doorrijden op spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met D, maar overige spoorvoertuigen mogen niet vanaf spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met D doorrijden naar spoorwegen met gebruiksfunctie H. Omdat bij gebruiksfunctie H niet tot nauwelijks verbondenheid is met het Europese spoorwegsysteem, gelden daarvoor minder Europese regels en meer nationale regels.

De onderverdeling tussen bepaalde gebruiksfuncties zou ook op een lager niveau kunnen worden geregeld. Er is echter voor gekozen om deze gebruiksfuncties inzichtelijk te maken in de wet zelf. Hier is voor gekozen omdat dan beter op gebruik is te sturen, maar ook omdat er dan duidelijkheid is over de set aan regels die van toepassing is op een dergelijke gebruiksfunctie. Voor de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de nieuwe regelgeving is ervoor gekozen om alle gebruiksfuncties in de wet te definiëren en alle sporen bij ministerieel besluit in te delen in een gebruiksfunctie.

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

⁴³ Niet alleen voor strikt lokaal gebruikte netwerken, maar ook voor strikt lokale situaties op grotere netwerken (bijv. binnen gebruiksfuncties A tot en met D). Deze situaties worden later aangestipt als maatwerkopties op deze grotere netwerken in een zeer beperkt aantal gevallen.

Figuur ordening gebruiksfuncties



De inhoud van de gebruiksfuncties A, B en C

De gebruiksfuncties A, B en C zijn onderdeel van het spoorwegsysteem voor de Europese spoorwegmarkt en op deze gebruiksfuncties is het volledige EU-recht van toepassing. Ondanks dat het toepasselijk Europeesrechtelijk regime geen onderscheid maakt, worden in dit wetsvoorstel deze gebruiksfuncties wel afzonderlijk benoemd.

De richtlijnen maken het onderscheid ook. Zo onderscheidt de TSI-infrastructuur (TSI INF, zie hoofdstuk 9) in de bijlage prestatieparameters voor passagiersverkeer en goederenverkeer. Deze prestatieparameters bieden ruimte voor differentiatie bij het ontwerp van een spoorweg ten aanzien van het vrije ruimte profiel, de aslast, de snelheid die op de spoorweg gereden kan worden, de nuttige perronlengte en de treinlengte. Deze differentiatie gaat nog verder dan het onderscheid tussen personen, goederen dan wel gemengd vervoer. Deze nadere differentiatie biedt de infrastructuurbeheerder de mogelijkheid om die ontwerpeisen toe te passen die het meest passen bij het vervoer op dat deel van het netwerk. Het dan aan de infrastructuurbeheerder om op dat detailniveau dan de meest passende ontwerpeisen toe te passen.

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

Dit onderscheid kan gebruikt worden voor de sturing op het netwerk, bijvoorbeeld om routing vorm te geven. Maar het onderscheid kan ook helpen om efficiënt te investeren in het spoorstelsel.

Goederentreinen zijn over het algemeen veel zwaarder, rijden langzamer en kunnen minder makkelijk van snelheid veranderen dan personentreinen, waardoor een spoorweg die gebruikt wordt voor goederenvervoer volgens andere ontwerpeisen moet worden ontworpen dan een spoorweg die hoofdzakelijk bedoeld is voor personentreinen.

Het is echter niet de bedoeling dat als een spoor is aangewezen voor een bepaald gebruik, een ander gebruik volledig wordt geweerd, dit zou in strijd zijn met de gedachte dat het Europese net in beginsel open moet zijn. Een spoorweg die hoofdzakelijk bedoeld is voor goederenvervoer is ook te gebruiken voor personenvervoer, mits technisch geschikt, hij wordt daar echter niet specifiek op ontworpen. In de regels voor de capaciteitsverdeling kan ervoor gekozen worden om bij gebruiksfunctie B goederenverkeer voorrang te geven boven personenverkeer.

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

De inhoud van gebruiksfunctie D

Spoorwegen met gebruiksfunctie D verbinden de kernen die om een stad in landelijk gebied liggen met die stad, zoals bijvoorbeeld in het geval van de lijn Leeuwarden – Stavoren. Gezien het relatief

geringe vervoervolume zijn de frequenties op dergelijke spoorwegen lager dan in stedelijk gebied. De verplaatsingen zijn gericht op vervoer van en naar de centrale kern in de regio. Belangrijk is dat deze regionale spoorwegen vaak onderdeel uitmaken van een netwerk dat zich niet alleen tot het spoor uitstrekt maar samenhangt met (regionale) bus, auto of fietsnetwerken en past bij de mate van verstedelijking en de ruimtelijke context van het gebied.⁴⁴ Kenmerkend voor deze spoorwegen is dat zij een regionale vervoerbehoefte vervullen, maar wel onderdeel zijn van de Europese spoorwegruimte. Ten aanzien van de toepasselijkheid van het Europese recht, is dit maar beperkt verschillend ten opzichte van de gebruiksfuncties A tot en met C maar er zijn – vaak na notificatie – meer uitzonderingen mogelijk, zoals bijvoorbeeld (de uitzonderingen uit de sera-richtlijn) voor spoorwegen van niet strategisch belang voor het Europese net. Daarnaast maakt de interoperabiliteitsrichtlijn het mogelijk om van de geldende standaard voor Europese spoorweginfrastructuur af te wijken als aanleg van spoorweginfrastructuur conform de eisen niet levensvatbaar wordt geacht voor het initiatief, dit zou een denkbare situatie kunnen zijn voor deze gebruiksfunctie.⁴⁵

De inhoud van gebruiksfunctie E en F

In verschillende beleidsdocumenten van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat – zoals het Toekomstbeeld OV en de daarbij behorende uitwerkingen – wordt steeds vaker stadsgewestelijk vervoer over spoor genoemd. Daarom wordt in dit wetsvoorstel een gebruiksfunctie geïntroduceerd die nu nog niet in Nederland bestaat, namelijk gebruiksfunctie E. De regering is van mening dat deze gebruiksfunctie een toegevoegde waarde heeft voor een efficiënt stadsgewestelijk spoorwegvervoer. In de toekomst zouden bijvoorbeeld in de Randstad trajecten voor metro-achtige concepten met spoorwegmaterieel (stedenbaan) aangewezen kunnen worden. In Berlijn (S-Bahn), Hamburg (S-Bahn), Kopenhagen S-Tog en Parijs (RER) zijn dergelijke vormen van vervoer al geruime tijd in gebruik. Dit zijn netwerken die separaat van het hoofdnnet opereren, maar waar wel met treinen wordt gereden. Bij verdergaande ontvlechting van vervoervormen in stedelijk gebied, (ontvlechting van sprinters en intercity's) op daarop toegespitste spoorweginfrastructuur, kan op termijn deze optie verkend worden. Dergelijke treinachtige systemen worden gekenmerkt door spoorvoertuigen met veel deuren, een gelijkvloerse instap en een vlakke vloer over de hele lengte van het spoorvoertuig voor vlot in- en uitstappen. Dergelijke treinen kunnen snel optrekken en in hoge frequenties rijden. Door het gebruik van dergelijke treinen kunnen grotere aantallen reizigers tegelijk vervoerd worden dan per tram of metro.

Netten met de gebruiksfunctie F (metro, tram en lightrail) bestaan van oudsher al. Deze situatie wordt in het gemoderniseerde stelsel voortgezet. De gebruiksfuncties E en F, zijn beide voor stedelijk en voorstedelijk (lokaal) vervoer bedoeld. Zij lijken op het eerste gezicht minder onderscheidend. Dat zijn deze gebruiksfuncties in technisch opzicht echter wel. Bij gebruiksfunctie E gaat het om een treinsysteem (heavy rail), terwijl bij gebruiksfunctie F sprake is van lichtere systemen van tram, metro en/of lightrail materieel. Bij gebruiksfunctie F kan sprake zijn van samenloop van spoor en wegverkeer, zoals bij een tram die door een straat rijdt. Sporen voor gebruiksfunctie E liggen los van het overig verkeer, behalve bij overwegen. Bij metrosystemen vallend binnen gebruiksfunctie F en S-bahn-systemen vallend binnen gebruiksfunctie E kunnen de spoorvoertuigen meer gelijkenis met elkaar vertonen. Er zal dan bij de aanwijzing per geval goed gekeken en gemotiveerd moeten worden waarom een lijn of net dan wel in E dan wel in F wordt ingedeeld.

De inhoud van gebruiksfunctie G

Gebruiksfunctie G (particuliere sporen die leiden naar of liggen in een particuliere dienstvoorziening of leiden naar één of meerdere eindgebruikers) wordt toegepast bij particuliere spoorwegen die een aftakking vormen van een spoorweg die deel uitmaakt van het spoorwegsysteem van de Unie. Het gaat specifiek om twee situaties. Ten eerste gaat het om particuliere spoorwegen die gebruikt worden voor goederenvervoer naar een of meerdere eindgebruikers. Het gaat hierbij om spoorwegen in de haarvaten van het Europese spoorwegnet, zoals bijvoorbeeld in de haven van Rotterdam of op het industrieterrein Chemelot. Ten tweede vallen ook particuliere spoorwegen die leiden naar of onderdeel zijn van een dienstvoorziening onder deze gebruiksfunctie. Een voorbeeld hiervan zijn de particuliere sporen die leiden naar werkplaatsen zoals Nedtrain of Stadler of sporen die onderdeel uitmaken van een particulier opstel terrein of een particuliere schoonmaak- en wasvoorziening. Gebruiksfunctie G is alleen van toepassing op particuliere sporen, die niet voor het overgrote deel met overheidsgeld zijn gesubsidieerd (incl. PPS-constructies). Het moet gaan om sporen die leiden naar of onderdeel zijn van een dienstvoorziening of om een relatief kort stuk spoor dat leidt naar een beperkt aantal eindgebruikers en bij die eindgebruikers eindigt.

Het gaat hier dus uitdrukkelijk *niet* om sporen die in eigendom zijn of worden geëxploiteerd door een overheidsinstantie of in opdracht van een overheidsinstantie. Dergelijke sporen zijn geen particulier

⁴⁴ Eindrapportage LNS Toekomstbeeld OV (Definitief, 10 december 2020), p. 40/41.

⁴⁵ Artikel 7 interoperabiliteitsrichtlijn.

eigendom en zijn als zodanig dus infrastructuur in de zin van de sera-richtlijn.⁴⁶ Zo vallen dienstvoorzieningen van ProRail hier niet onder.

De inhoud van gebruiksfunctie H

Ook spoorwegen met gebruiksfunctie H bestaan van oudsher in Nederland al. Dit zijn netten voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik. Ook deze situatie wordt in het gemoderniseerde stelsel voortgezet. Het gaat om lijnen die functioneel of fysiek gescheiden zijn van het (hoofd-) netwerk en geen functie vervullen in het reguliere personen- of goederenverkeer ten behoeve van de Europese markt.⁴⁷

Bij gebruiksfunctie H gaat het om historisch gebruik van het net of de lijn, bijvoorbeeld door museumorganisaties die tot doel hebben het behouden en in werkende toestand tonen van het historisch materieel. Om te laten zien hoe trein- en tramdiensten er vroeger uitzagen, worden door museumorganisaties passagiers vervoerd binnen de openingstijden van het museum. Dit gebeurt zonder winstoogmerk. De inkomsten die worden gegenereerd met het vervoeren van passagiers komen ten goede aan het behouden van het materieel. Daarnaast vallen ook toeristische spoorwegen op functioneel gescheiden spoorweginfrastructuur onder deze gebruiksfunctie. Deze categorie kan wel gedreven zijn door een winstoogmerk.

Tenslotte kan gebruiksfunctie H worden gebruikt voor losliggende spoorwegen voor strikt lokaal vervoer. Dit strikt lokale vervoer hoeft niet per definitie in particulier eigendom te zijn (in tegenstelling tot gebruiksfunctie G) en daarmee valt gebruiksfunctie H soms binnen de Europese spoorwegruimte (zie ook het eerdere schema).

5.2.4 De acht gebruiksfuncties in relatie tot de Europese regelgeving

Zoals in paragraaf 5.2.3 is aangegeven is bij de indeling in gebruiksfuncties aangesloten bij de toepassingsbepalingen van de Europese richtlijnen. In deze paragraaf wordt dit per gebruiksfunctie toegelicht.

Het juridische kader van de gebruiksfuncties A, B en C

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

De huidige Spoorwegwet is zo opgebouwd dat het in veel gevallen niet mogelijk is om in specifieke situaties maatwerk te bieden. Het Europees recht maakt het wel mogelijk om dit soort maatwerk te bieden. Dit maatwerk wordt in het wetsvoorstel ook beter overgenomen, op het moment dat dit voortvloeit uit de richtlijnen zelf. Ook de uitvoeringsverordeningen kennen maatwerk. Dit werkt rechtstreeks en wordt waar mogelijk geduid in deze toelichting. Soms zijn uitzonderingen dubbel en wordt maatwerk voor het zelfde zowel op richtlijn- als op uitvoeringsverordeningenniveau geregeld. In dit wetsvoorstel is dan gekozen om al bij de implementatie van richtlijn deze keuze te maken. Bijvoorbeeld bij de interoperabiliteitsrichtlijn die een uitzondering voor voertuigen voor historisch of toeristisch gebruik kent, naast een uitvoeringsverordening (TSI- L&P) die dat ook rechtstreeks regelt op het moment dat de keuze niet al op wetsniveau gemaakt is. Het wetsvoorstel bevat grondslagen om voor deze maatwerkmogelijkheden bij amvb nationale regels te stellen. In hoofdstuk 6 (Actoren spoorwegsysteem en een aantal specifieke situaties) wordt om dit beter inzichtelijk te maken per actor ingegaan op zijn positie op het netwerk en de geldende set aan regels.

Het juridisch kader van de gebruiksfunctie D

De gebruiksfunctie D sluit aan bij de uitzonderingsgronden uit de sera-richtlijn. De sera-richtlijn biedt uitzonderingsmogelijkheden voor 'regionale netten', 'regionale vervoerdiensten' en 'lokale en regionale spoorweginfrastructuren die geen strategisch belang hebben voor de werking van de spoorwegmarkt'. In principe geldt voor sporen in deze categorie dezelfde set aan regels als voor sporen met gebruiksfunctie A tot en met C. Dat wil zeggen dat de veiligheids-, interoperabiliteits- en machinistenrichtlijn geheel van toepassing zijn. De sera-richtlijn biedt mogelijkheden om bepaalde delen van de richtlijn niet van toepassing te verklaren. Daarbij kan binnen deze gebruiksfunctie gedacht worden aan minder hoge eisen aan een infrastructuurbeheerder, of minder uitgebreide regels

⁴⁶ Zie bijlage 1 van de sera-richtlijn en het schema 'ordening naar gebruik' in deze paragraaf. Particuliere infrastructuur is geen spoorweginfrastructuur in de zin van de sera-richtlijn. Het begrip spoorweginfrastructuur is daarbij leidend, want daar is ook het begrip spoorweginfrastructuurbeheerder van afgeleid dat zowel in de sera-richtlijn als de technische richtlijnen wordt gebruikt.

⁴⁷ Functioneel gescheiden betekent een andere vervoerfunctie in het systeem hebben waarmee een andere deelmarkt binnen de Europese spoorwegruimte wordt bediend en waar geen interactie met een andere deelmarkt is. Voorbeeld: een tramnetwerk heeft geen interactie met een treinnetwerk, dat is functioneel gescheiden ook al kunnen beide netwerken wel fysiek, bijvoorbeeld door een wissel, aan elkaar zitten.

voor de capaciteitsverdeling. Dit is bijvoorbeeld denkbaar als een net of lijn met gebruiksfunctie D onder verantwoordelijkheid staat van een decentrale overheid, bijvoorbeeld een provincie. Wel geldt altijd de bepaling uit de sera-richtlijn dat te allen tijde toegang tot de infrastructuur en dienstvoorzieningen moet worden verschaft als daar om wordt verzocht. Ook is het zo dat op het moment dat wordt overwogen gebruik te maken van een dergelijke differentiatiemogelijkheid er vaak een notificatieverplichting is of goedkeuring nodig is van de EC. Voor sporen in deze gebruiksfunctie acht de regering het meer kansrijk om op het moment dat een (infrastructureel) project niet levensvatbaar is, bijvoorbeeld doordat de (m)kba niet positief uitpakt door de hoge infrastructurele eisen voor interoperabiliteit, hiervoor een ontheffing aan te vragen bij de EC.⁴⁸

Maatwerk vervoer afkomstig van sporen met gebruiksfuncties G en H op A tot en met D

De spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn bieden de mogelijkheid om infrastructuur en voertuigen voor stikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik uit te zonderen van maatregelen tot uitvoering van die richtlijnen, en daarvoor nationale regels in de plaats te stellen. De regering maakt daar in dit wetsvoorstel gebruik van. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie waarin de spoorweg en het spoorvoertuig bestemd zijn voor strikt lokaal of historisch gebruik, maar waarbij die spoorweg in verbinding staat met een spoorweg met gebruiksfunctie A, B, C, of D. Een voorbeeld is de Zuid-Limburgse Stoomtrein Maatschappij die met historische treinen vanaf de spoorweg voor strikt historisch gebruik Kerkrade – Schin op Geul doorrijdt over het spoor met de gebruiksfunctie A tot en met D naar Valkenburg aan de Geul. In die situaties is er sprake van strikt lokaal gebruik. In het wetsvoorstel wordt de grondslag opgenomen om dit strikt lokale gebied nader uit te werken. Dergelijk maatwerk voor strikt lokaal gebruik is ook aan de orde voor bijvoorbeeld bedrijfsspooraansluitingen op een emplacement dat valt onder de sporen met gebruiksfunctie A tot en met D, waarbij een bedrijf zijn treinen klaarzet op het emplacement en daarmee maximaal een paar honderd meter rijdt op sporen met gebruiksfunctie A tot en met D. Ook hierin wenst de regering gebruik te kunnen maken van maatwerk en nationale, op de activiteit toegespitste, regels te ontwerpen. Daarbij geldt wellicht ten overvloede dat de veiligheid hiermee niet minder mag worden. De betreffende vervoerder moet beschikken over kennis van het baanvak en in zijn veiligheidsbeheersysteem maatregelen opnemen om veilig gebruik te kunnen maken van deze sporen, maar hoeft niet aan uitgebreide Europese regelgeving en Europese procedures te voldoen.

Gebruiksfuncties E en F

De veiligheids- en interoperabiliteitsrichtlijn zijn niet van toepassing op metro's, trams, lightrailvoertuigen en netwerken die functioneel gescheiden zijn van de rest van het spoorwegsysteem en die alleen bedoeld zijn voor de exploitatie van lokale stads- of voorstadsreizigersdiensten. De sera-richtlijn kent een uitzondering voor netwerken die alleen bedoeld zijn voor lokale, stads- of voorstadsreizigersdiensten. Deze richtlijnen zijn daarmee geheel of grotendeels niet van toepassing op deze gebruiksfuncties. In de gevallen waar de richtlijnen hierin een keuze aan de lidstaat laten, heeft de regering ervoor gekozen om tram, metro- en lightrail vervoer nationaal rechtelijk te regelen en niet Europeesrechtelijk. Daarmee zijn deze netwerken hoofdzakelijk onderworpen aan nationaal vastgestelde regels. In bepaalde bij ministerieel besluit aangewezen gevallen kan er soms goederenvervoer per trein over spoorwegen met deze gebruiksfunctie plaatsvinden. Dat vervoer vindt plaats onder de condities en de operationele omstandigheden van het systeem. In dergelijke situaties moet per geval bekeken worden welke onderdelen uit de sera-richtlijn van toepassing zijn op dat deel van het lokale netwerk. Daarnaast zijn de bepalingen over dienstvoorzieningen uit de sera-richtlijn ook van toepassing op spoorwegen of netwerken met gebruiksfunctie E of F. Dat betekent dat op verzoek aan spoorwegondernemingen toegang tot dienstvoorzieningen op of aan de spoorweginfrastructuur met gebruiksfunctie E of F verleend moet worden, onder de operationele omstandigheden van het betreffende spoorstelsel. Daarbij kan een vergoeding in rekening worden gebracht. De machinistenrichtlijn biedt de lidstaat eveneens de mogelijkheid om de richtlijn niet van toepassing te verklaren op machinisten die uitsluitend besturen op metro-, tram- en light-railsystemen en machinisten die uitsluitend besturen op netwerken die functioneel gescheiden zijn en alleen bedoeld worden voor lokale, stads- of voorstadsreizigersdiensten. In het wetsvoorstel wordt van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Dit is opgenomen in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel worden grondslagen vastgelegd om wel nationale eisen te kunnen stellen aan veiligheidspersoneel, waaronder de bestuurders van spoorvoertuigen op deze netwerken. Voor sporen met een dergelijke gebruiksfunctie worden zaken over het beheer van de spoorweginfrastructuur, de veiligheid en de indienststelling van spoorvoertuigen of infrastructuur, nationaal geregeld bij of krachtens amvb, zoals dat ook nu voor tram, metro en lightrail sporen in de Wet lokaal spoor het geval is.

⁴⁸ Artikel 7 interoperabiliteitsrichtlijn.

Gebruiksfunctie G

De sera-richtlijn beschrijft in bijlage I wat spoorweginfrastructuur is in de zin van de richtlijn. Particuliere spoor aansluitingen vallen niet onder deze definitie en zijn daarmee geen spoorweginfrastructuur in de zin van die richtlijn. Omdat de meeste regels over het beheer gekoppeld zijn aan het begrip spoorweginfrastructuur, gelden de regels die de sera-richtlijn stelt ten aanzien van (het beheer van) spoorweginfrastructuur niet voor deze gebruiksfunctie. Het begrip particuliere spoor aansluitingen is breder dan dat onder de huidige spoorwegwet gehanteerd wordt. Gebruiksfunctie G kan ook betrekking hebben op een stamlijn met aftakkingen, mits in particulier bezit.

Is er sprake van een dienstvoorziening aan een spoorweg met gebruiksfunctie G, dan gelden wel de regels uit de sera-richtlijn over de non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen en het recht op toegang tot het spoor. Het recht op toegang tot de spoorweg geldt ook voor de spoorwegen met gebruiksfunctie G die meer dan één eindgebruiker bedienen of kunnen bedienen.

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

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

Particuliere spoor aansluitingen met één of meerdere eindgebruikers of die naar een andersoortige dienstvoorziening leiden, hoeven niet aan die interoperabiliteitseisen te voldoen. Daarom voorziet het wetsvoorstel voor deze categorie in grondslagen om bij of krachtens amvb nationale regels te stellen over de veiligheid en de indienststelling van spoorvoertuigen en infrastructuur. Dit wordt geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van de wet.

De machinistenrichtlijn geldt voor machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Unie besturen ten behoeve van een spoorwegonderneming, waarvoor een veiligheidscertificaat vereist is of een infrastructuurbeheerder die een veiligheidsvergunning nodig heeft. Dat betekent dat op gebruiksfunctie G de machinistenrichtlijn wel van toepassing is op personeel dat rijdt voor een spoorwegonderneming, maar niet op personeel dat alleen rijdt ten behoeve van de beheerder, bijvoorbeeld binnen een dienstvoorziening of werkplaats. In dat laatste geval worden nationale regels gesteld.

Gebruiksfunctie H

Spoorwegen met gebruiksfunctie H zijn er in meerdere soorten, zowel in particuliere als publieke eigendomssituaties. Het gaat om spoorwegen die gescheiden van en van geen belang voor de Europese spoorwegruimte zijn (bijvoorbeeld Stoomtrein Katwijk Leiden in de gemeente Katwijk, waar geen commerciële passagiersdiensten worden verricht) en als zodanig geen onderdeel vormen van de Europese spoorwegruimte en sporen die een aftakking vormen van het hoofdnet (zoals bijvoorbeeld Museumstoomtram Hoorn-Medemblik) en wel onderdeel uitmaken van deze ruimte, maar daar ook weer direct van worden uitgezonderd. De sera-richtlijn geeft in de bepaling over de werkingssfeer aan van toepassing te zijn op spoorwegdiensten. De regering is van mening dat spoorwegen afgezonderd van het hoofdnetwerk (fysiek gescheiden) en slechts in gebruik voor historisch of toeristisch vervoer hier niet onder vallen, omdat deze diensten niet beantwoorden aan een bepaalde vervoerbehoefte zoals de sera-richtlijn schetst. Dit geldt voor de eerstgenoemde soort sporen. Ook gelden grote delen van de sera-richtlijn niet voor lijnen in particulier eigendom, aangezien particuliere spoorwegen niet vallen onder de definitie van spoorweginfrastructuur die in de sera-richtlijn is opgenomen. Hieronder vallen de tweede genoemde soort sporen. Wat anders is ten opzichte van de eerste soort is dat voor deze spoorwegen wél de regels uit de sera-richtlijn gelden ten aanzien van de non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen. Dit wordt als zodanig ook in het wetsvoorstel geregeld voor deze categorie.

De veiligheids- en interoperabiliteitsrichtlijn bieden de nationale overheid de mogelijkheid om infrastructuur en voertuigen bestemd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik uit te zonderen van deze richtlijnen. Nederland maakt van deze mogelijkheid gebruik. Daarom voorziet het wetsvoorstel voor deze categorie in grondslagen om bij of krachtens amvb nationaal regels te stellen over de veiligheid en de indienststelling van spoorvoertuigen en infrastructuur. Dit wordt geregeld in de hoofdstukken 3 en 4 van de wet. De machinistenrichtlijn geldt voor machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Unie besturen ten behoeve van een spoorwegonderneming,

waarvoor een veiligheidscertificaat vereist is of waarvoor een infrastructuurbeheerder een veiligheidsvergunning nodig heeft. Dat betekent dat op gebruiksfunctie H de machinistenrichtlijn niet van toepassing is, omdat de museumorganisaties en bedrijven die spoorwegen hebben voor strikt lokaal gebruik geen spoorwegonderneming in de zin van de Europese richtlijnen zijn. Wel worden ook hier nationale regels gesteld.

5.3 Het toedelen van spoorwegen aan een gebruiksfunctie

Inleiding

Op grond van het wetsvoorstel moet voor elk spoortraject worden bepaald voor welke gebruiksfunctie een bepaald traject is bestemd (indeling van spoorwegen bij ministerieel besluit op grond van artikel 1.3 van het wetsvoorstel) en voor publieke sporen wie de verantwoordelijke is voor een bepaald traject (aanwijzen rijks- en decentraal spoor op grond van artikel 1.4 respectievelijk 1.6). Beide onderdelen worden vastgesteld via een ministerieel besluit.⁴⁹ Een spoorweg kan maar één gebruiksfunctie hebben.

De bepaling van de gebruiksfunctie

Bij de eerste indeling zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij het bestaande gebruik om zo de goede gebruiksfunctie te kunnen bepalen.

Bij een aantal gebruiksfuncties is sprake van uitsluitend gebruik door één bepaald type vervoer, dat laatste geldt bijvoorbeeld voor de gebruiksfuncties F (metro's, trams, lightrailvoertuigen) en E (netwerken die functioneel gescheiden zijn en alleen bedoeld worden voor lokale, stads- of voorstadsreizigersdiensten). Deze beperking komt voort uit de formulering van de uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in de Europese regelgeving. Daar moet het gebruik dan ook binnen vallen.

In andere gevallen geeft de wet aan dat spoorwegen zijn bedoeld voor een bepaald type vervoer, bijvoorbeeld bij de gebruiksfuncties A (bestemd voor personenvervoer) en B (bestemd voor goederenvervoer). Bij deze gebruiksfuncties is in mindere mate gebruik door een ander type vervoer mogelijk, mits het betreffende vervoer mogelijk is op grond van de kenmerken van de infrastructuur. Dus een goederentrein kan bijvoorbeeld in geval van een omleiding vanwege een calamiteit gebruik maken van sporen met gebruiksfunctie A, als deze sporen geschikt zijn voor de aslasten van deze goederentrein. In het Register infrastructuur (hierna: RINF) staan de technische kenmerken van de Europees gereguleerde spoorweginfrastructuur beschreven.

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

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

De wijze van vastleggen van de gebruiksfunctie

Het voornemen is om op een (digitale) kaart vast te leggen – in ieder geval ter indicatie – wie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling, de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van spoorwegen en de betreffende gebruiksfunctie van de spoorweg.⁵⁰ Op deze manier worden de geldende regels op een bepaald spoortraject publiekelijk ontsloten. Door raadpleging van de (digitale) kaart wordt snel duidelijk welke voorschriften op de betreffende spoorweg van toepassing zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is. Als een spoorweg in onbruik is geraakt en dus geen functie meer vervult voor vervoer, wordt de spoorweg verwijderd uit de aanwijzing. Bij reactivering of aanleg van een nieuwe spoorweg geldt het omgekeerde.

⁴⁹ Naar aanleiding van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 20 april 2021 over de aanwijzing van de Hoekse Lijn tot lokale spoorweg (CBb, 20 april 2021, ECLI:NL:CBb:2021:425) is gekozen om de gebruiksfuncties van spoorwegen en de verantwoordelijkheid daarvoor aan te wijzen bij ministerieel besluit.

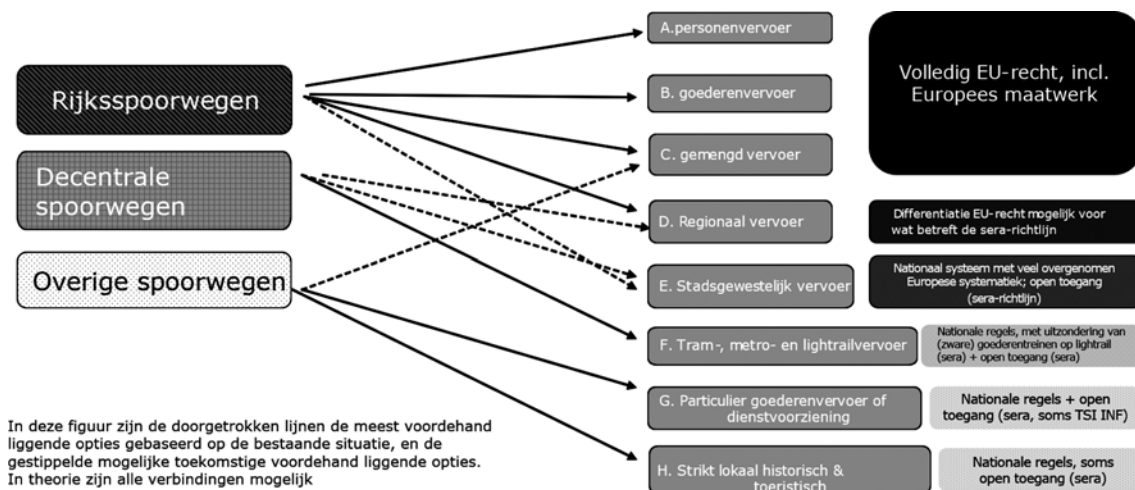
⁵⁰ Te denken valt aan de wijze waarop dijktrajecten zijn vastgelegd in de bijlagen bij de Waterwet.

Totaalplaat: aanwijzen verantwoordelijke en toedelen aan een gebruiksfunctie

Op grond van het wetsvoorstel moeten voorafgaand aan de inwerkingtreding voor elk traject twee vragen onafhankelijk van elkaar worden beantwoord: voor welke gebruiksfunctie een bepaald traject is bestemd (indeling van spoorwegen bij ministerieel besluit op grond van artikel 1.3 van het wetsvoorstel) en wie de verantwoordelijke is voor een bepaald traject. Beide onderdelen worden vastgesteld via een ministerieel besluit.⁵¹

Op het moment van het gereed zijn van beide besluiten is zicht op de beoogde wijze van gebruik, door de indeling in gebruiksfunctie en het toepasselijke juridisch kader dat gekoppeld is aan deze gebruiksfunctie en het verantwoordelijk bestuursorgaan. In onderstaand schema is dit weergegeven.

Figuur; Totaalplaat verantwoordelijke, gebruiksfuncties en juridisch kader



5.4 Verhouding gebruiksfunctie met TEN-T-verordening⁵²

Om het vrij verkeer van goederen en personen in de EU te stimuleren en mogelijk te maken is het nodig dat er Europese transportverbindingen zijn, en dat daar dezelfde technische specificaties gelden. Om dit vorm te kunnen geven heeft de EU in de TEN-T verordening (verordening voor trans Europese transportnetwerken) trans Europese netwerken aangewezen die door de EU-landen heen met elkaar verbonden zijn.⁵³

Momenteel bereidt de Europese Commissie voorstellen voor om deze verordening te herzien.⁵⁴ Ook voor het spoorwegennet van de Unie heeft dit gevolgen. De TEN-T verordening gaat uit van een interoperabel spoornetwerk en formuleert op een aantal punten specificaties ten aanzien van dat netwerk, zoals elektrificatie, berekend zijn op een bepaalde as-last, geschikt zijn voor bepaalde maximumsnelheden en ERMTS-verplichtingen. Daarmee wordt een aantal onderdelen uit de technische specificaties voor interoperabiliteit uitgelicht (zie hoofdstuk 9 van deze toelichting). De TEN-T verordening geeft voor de trajecten die onderdeel uitmaken van het TEN-T netwerk minder ruimte voor maatwerk aan de lidstaat. Eveneens legt de verordening een investeringsverplichting op aan de lidstaat, om te zorgen dat het TEN-T netwerk aan de verordening genoemde vereisten gaat voldoen per 2050.

De TEN-T verordening heeft een relatie met de toewijzing van sporen aan gebruiksfuncties. Aangezien de lijnen die onderdeel zijn van het TEN-T netwerk een functie vervullen in de trans Europese spoormarkt, zullen sporen die onderdeel uitmaken van dit netwerk naar alle waarschijnlijkheid worden ingedeeld in de gebruiksfuncties A tot en met C. De TEN-T verordening maakt onderscheid tussen verbindingen die bestemd zijn voor het trans Europese personenvervoer, verbindingen die bestemd zijn voor trans Europees goederenvervoer en gecombineerde verbindingen. Deze indeling sluit aan bij het onderscheid dat in deze wetgeving wordt gemaakt tussen de gebruiksfuncties A tot en met C.

⁵¹ Zoals reeds eerder aangegeven is naar aanleiding van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 20 april 2021 over de aanwijzing van de Hoekse Lijn tot lokale spoorweg (CBB, 20 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:425) is gekozen om de gebruiksfuncties van spoorwegen en de verantwoordelijkheid daarvoor aan te wijzen bij ministerieel besluit.

⁵² PM permanent de samenloop monitoren bij totstandkoming.

⁵³ Verordening (EU) 1315/2013, wordt momenteel herzien. Nieuwe voorstellen zijn in de maak, voor zowel de technische specificaties als de netwerk kaarten die daarbij horen voor spoor.

⁵⁴ PM: deze voetnoot wordt in ingevoegd, als de commissievoorstellen worden gepubliceerd.

6. Actoren spoorwegsysteem en specifieke situaties

Inleiding

Uitgangspunt van het spoorwegsysteem is dat spoorwegondernemingen op het spoor opereren en de infrastructuurbeheerder het spoor beheert. Naast de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder, bestaan er nog een aantal andere actoren op spoor. Sommige actoren ontleen hun bestaan aan Europese verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de nationale veiligheidsinstantie, maar vaak ook zijn het bestaande deelnemers aan het spoorverkeer, die zich sinds jaar en dag op het spoor begeven. Het gaat daarbij om een veelheid aan deelnemers, van onderhoudsbedrijven, bedrijven die alleen rangeerdiensten bieden tot museumorganisaties. Het is gebleken dat juist de positie in het spoorwegsysteem en het daarbij behorende wettelijk kader voor deze actoren, lastig te duiden is. Door de introductie van gebruiksfuncties is de regering van mening dat voor deze actoren hun positie in het systeem en de daarbij behorende verplichtingen beter passen en inzichtelijker worden gemaakt. Dit geldt met name door het introduceren van de gebruiksfuncties G en H.

Er blijven echter ook op spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met F opties bestaan waar een aantal van deze actoren onder voorwaarden gebruik van kan maken. Voor de inzichtelijkheid van het stelsel wordt in dit hoofdstuk per actor ingegaan op de verschillende kaders waar deze actor mee te maken heeft. Daarmee beoogt de regering ook praktijksituaties voor verschillende actoren beter te duiden.

6.1 De Infrastructuurbeheerder

De infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming vormen de basis van het spoorwegsysteem. In alle gevallen is er een entiteit nodig die de (spoorweg)infrastructuur beheert. In deze paragraaf wordt ingegaan op het beheer van de (spoorweg)infrastructuur.

6.1.1 De Infrastructuurbeheerder

Dit wetsvoorstel hanteert anders dan de huidige Spoorwegwet het begrip infrastructuurbeheerder als breed begrip en niet de term 'beheerder'. Voor de definitie van infrastructuurbeheerder wordt verwezen naar de sera-richtlijn. Alle Europese richtlijnen hanteren deze definitie, want ook in de technische richtlijnen wordt er verwezen naar deze definitie.

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

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

Centraal in deze definitie staat het beheer van de spoorweginfrastructuur. Spoorweginfrastructuur wordt ook gedefinieerd in bijlage 1 van de sera-richtlijn. Het wetsvoorstel hanteert ook hier dezelfde definitie. De gebruiksfuncties A tot en met D zijn volledig Europeesrechtelijk gereguleerd en de beheerders van deze netwerken zijn infrastructuurbeheerders.

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

De taken

Een infrastructuurbeheerder heeft vastgelegde taken voor het beheer van spoorwegen. Die taken omvatten niet het vervoeren van personen of goederen over het spoor. Het kan voorkomen dat een infrastructuurbeheerder ter uitvoering van haar essentiële taken door middel van tractie gebruik maakt van spoorwegen, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van onderhoud van het spoor of voor het wegslepen van spoorvoertuigen bij calamiteiten. Een infrastructuurbeheerder wordt bij de uitoefening van zijn taken niet als spoorwegonderneming aangemerkt. Dit laat onverlet dat een infrastructuurbeheerder op basis van de spoorwegveiligheidsrichtlijn dient te beschikken over een veiligheidsvergunning. Om een dergelijke vergunning te verkrijgen dient de infrastructuurbeheerder te beschikken over een veiligheidsbeheersysteem.

Relatie met de spoorwegonderneming

De infrastructuurbeheerder sluit privaatrechtelijk een toegangsovereenkomst af met de spoorwegonderneming. Hierin staan de voorwaarden voor de toegang tot het spoor dat door de betreffende infrastructuurbeheerder wordt beheerd. Op het moment dat er sprake is van een infrastructuurbeheerder voor sporen met gebruiksfunctie A tot en met D is de toegang voor een vergunde spoorwegonder-

neming gekoppeld aan het hebben van een veiligheidscertificaat om het spoor op te mogen. Dat is Europeesrechtelijk zo bepaald.

(infrastructuur)beheerders van spoorwegen met gebruiksfunctie E tot en met H zullen in de meeste gevallen een vergunde spoorwegonderneming toegang moeten geven tot hun sporen, vanwege het ruime toepassingsbereik van de bepalingen over de toegang tot de diensten en dienstvoorzieningen in de sera-richtlijn. In een heel enkel geval geldt dit recht op toegang niet en is dat duidelijk bij de beschrijving van het wettelijk kader aangegeven voor de betreffende gebruiksfunctie in het vorige hoofdstuk.

6.1.2. De beheerder

Het begrip infrastructuurbeheerder is gekoppeld aan de term spoorweginfrastructuur. In hoofdstuk 5 van deze toelichting is al aan de orde gekomen dat zijlijnen in particulier bezit geen onderdeel uitmaken van het begrip spoorweginfrastructuur uit de sera-richtlijn. Dat betekent dat voor spoorwegen met gebruiksfunctie G niet de term infrastructuur-beheerder wordt gehanteerd. Datzelfde geldt voor een aantal spoorwegen die vallen onder gebruiksfunctie H. Spoorlijnen met deze gebruiksfunctie in particulier bezit zijn ook geen onderdeel van de spoorweginfrastructuur, dus ook hier is sprake van een beheerder. In een aantal gevallen is gebruiksfunctie H in eigendom van een overheid, in dat geval is wel sprake van spoorweginfrastructuur en dus ook van een infrastructuurbeheerder.

Voor spoorwegen die geen onderdeel uitmaken van de spoorweginfrastructuur wordt in dit wetsvoorstel de term 'beheerder' geïntroduceerd. De beheerder is degene die een spoorweg operationeel beschikbaar stelt. Er is voor de gebruiksfuncties G en voor sporen met gebruiksfunctie H die in particuliere handen zijn bewust niet aangesloten bij de definitie van infrastructuurbeheerder, omdat de beheersituaties en de taakverdeling tussen de beheerder en de eigenaar vaak een andere is dan op de sporen binnen de andere gebruiksfuncties.

Wel moet ook deze beheerder over een veiligheidsbeheersysteem beschikken. Hier is een grondslag voor het stellen van nationale regels in het wetsvoorstel opgenomen.

6.2 De spoorwegonderneming

Spoorwegondernemingen opereren op de spoorweginfrastructuur. Spoorwegondernemingen hebben bepaalde rechten en plichten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur. Daarom is het naast de infrastructuurbeheerder de andere centrale bepaling in het wetsvoorstel. Het is daarom belangrijk duidelijk te bepalen wat hieronder wordt verstaan. De (Europese) regels richten zich met name tot 'spoorwegondernemingen' en 'infrastructuurbeheerders'. De Europeesrechtelijke begrippen zijn echter niet eenduidig en ook de huidige Spoorwegwet sluit niet goed op deze begrippen aan. In dit wetsvoorstel is de onduidelijkheid weggenomen. In dit wetsvoorstel is voor de definitie van spoorwegonderneming aangesloten bij de definitie van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Slechts in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel wordt aangesloten bij het begrip in de sera-richtlijn, omdat in dit hoofdstuk de sera-richtlijn wordt geïmplementeerd.

6.2.1. Het begrip spoorwegonderneming

In de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de sera-richtlijn is een definitie van 'spoorwegonderneming' opgenomen. De definitie in de spoorwegveiligheidsrichtlijn is breder dan de definitie in de sera-richtlijn. Voor de implementatie van met name de spoorwegveiligheidsrichtlijn, de machinistenrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn (de technische richtlijnen) is het nodig om aan te sluiten bij de definitie uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn en naar deze definitie verwezen.

Definitie van spoorwegonderneming in de spoorwegveiligheidsrichtlijn (artikel 3, punt 1)

Spoorwegonderneming: spoorwegonderneming als gedefinieerd in artikel 3, punt 1, van Richtlijn 2012/34/EU, en elke andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke onderneming die goederen en/of reizigers over het spoor vervoert en die zelf voor de tractie zorgt, met inbegrip van ondernemingen die uitsluitend tractie leveren

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

Een spoorwegondernemingsvergunning is dus alleen verplicht voor spoorwegondernemingen voor wie het vervoeren van personen en/of goederen de hoofdactiviteit is, en die de goederen- of personenvervoermarkt bedienen. De consequentie van de twee verschillende definities is dat op het Nederlandse spoor spoorwegondernemingen rijden die in het bezit moeten zijn van een spoorwegon-

dernemingsvergunning in de zin van de sera-richtlijn en spoorwegondernemingen die deze vergunning niet hoeven te hebben (maar wel mogen hebben). Voor beide categorieën geldt de plicht tot het hebben van een veiligheidscertificaat en het rijden met vergunde machinisten conform de machinistenrichtlijn.

In het overgrote deel van de gevallen zijn de spoorwegondernemingen die opereren op de spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met D vergunde spoorwegondernemingen, deze zijn dus zowel spoorwegonderneming in de zin van de technische richtlijnen als in de zin van de sera-richtlijn.

Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen is dat niet zo. Op spoorwegen met gebruiksfunctie E, F en G ligt deze verhouding juist andersom.

Consequenties van het zijn van een spoorwegonderneming zonder vergunning

De plichten voor de spoorwegonderneming zonder vergunning

Volgens de technische richtlijnen is een actor die zich op het spoor begeeft, al een spoorwegonderneming als deze tractie levert ten behoeve van het vervoer van personen of goederen (dit hoeft niet de kerntaak te zijn), met de daarbij behorende rechten en plichten uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn, interoperabiliteitsrichtlijn of machinistenrichtlijn.

Het zijn van spoorwegonderneming levert de plicht op tot het hebben van een gecertificeerd veiligheidsbeheersysteem en het rijden met vergunde machinisten, tenzij er uitzonderingen zijn ten aanzien van een specifiek genoemde actor op sommige punten.

Uitzonderingen komen voor op spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met D (bijvoorbeeld museumorganisaties of aannemers).

Maar meestal gelden deze uitzonderingen voor een gehele gebruiksfunctie, bijvoorbeeld voor spoorwegen met gebruiksfunctie E of F. Deze vervoerders zijn wel spoorwegonderneming in de zin van de technische richtlijnen, maar hebben op grond van deze richtlijnen niet de plicht tot het hebben van een veiligheidsbeheersysteem of vergunde machinisten, omdat zij vallen onder een generieke uitzondering voor stadsgewestelijk functioneel gescheiden netwerken, dan wel voor tram-, metro- of lightrailnetwerken. Voor deze gebruiksfuncties kunnen eisen ten aanzien van de veiligheid van voertuigen, infrastructuur en personeel nationaal worden uitgewerkt.

In sommige gevallen heeft een spoorwegonderneming helemaal niets met het vervoer van goederen of personen te maken, terwijl deze toch tractie levert ten behoeve daarvan. Dan is er dus nog steeds sprake van een spoorwegonderneming in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en dus een spoorwegonderneming in de zin van het wetsvoorstel. Met bijbehorende rechten en plichten uit de veiligheids-, interoperabiliteits- en machinistenrichtlijn. Bijvoorbeeld een leasemaatschappij. Deze levert wel tractie, ten behoeve van personen of goederenvervoer, maar vervoert zelf niks. Ondanks dat de leasemaatschappij zelf niet een dienst exploiteert, en zich verder niet op het spoor begeeft, is deze toch een spoorwegonderneming in de zin van de technische richtlijnen en moet deze onderneming beschikken over een veiligheidsbeheersysteem dat past bij de werkzaamheden die worden verricht.

De rechten voor een spoorwegonderneming zonder vergunning

Het Europese recht op toegang geldt alleen voor spoorwegondernemingen in de zin van de sera-richtlijn, dus vergunde spoorwegondernemingen met als oogmerk het vervoer van personen of goederen. Zij kunnen dat recht doen gelden op bijna spoorwegen ongeacht de gebruiksfunctie van die sporen.⁵⁵

Spoorwegondernemingen in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn hebben niet per definitie recht op die toegang. Spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met C en meestal ook D vallen volledig in de Europese spoorwegruimte, waarin bijvoorbeeld capaciteitsverdeling volledig is ingericht voor de vergunde spoorwegondernemingen, die het overgrote deel van het netwerk actief zijn. Niet vergunde spoorwegondernemingen spelen geen rol in het verdelingsproces en zij moeten het doen met de restcapaciteit. De regering ziet dat als volgt; capaciteit moet eerst worden verdeeld aan vergunde spoorwegondernemingen. De capaciteit die is overgebleven nadat het Europese verdelingsproces heeft plaatsgevonden kan dan worden benut door niet-vergunde spoorwegondernemingen.⁵⁶

Niet-vergunde spoorwegondernemingen zullen altijd moeten schuiven voor een vergunde spoorwegonderneming die ad-hoc capaciteit of capaciteit bij de verkeersleider aanvraagt. Dit kan voor een niet-vergunde spoorwegonderneming betekenen, dat de geplande rit eerder of later moet plaatsvinden of zelfs geheel niet kan worden uitgevoerd. Dat lijkt op zich ook logisch omdat wordt veronder-

⁵⁵ Het recht op toegang geldt alleen niet voor sporen die van geen betekenis zijn voor de Europese spoormarkt omdat deze niet zijn aangelegd voor spoorvervoerdiensten (artikel 1 tweede lid sera-richtlijn). Dat is bijvoorbeeld de spoorweg Stoomtrein Katwijk Leiden in Katwijk.

⁵⁶ In de huidige context kennen we dat op een paar plekken op het netwerk. ProRail heeft met deze partijen een beperkte toegangs-overeenkomst afgesloten. De verwachting is dat doordat er meer duidelijkheid is over de positie van deze niet vergunde spoorwegondernemingen er iets meer partijen zijn die beperkte toegang hebben.

steld dat deze categorie spoorwegondernemingen geen tot nauwelijks rol speelt binnen de Europese spoorwegruimte. Voor deze categorie spoorwegondernemingen is voor bepaalde actoren nationaal geregeld dat zij toegang krijgen tot het spoor door de infrastructuurbeheerder en onder welke voorwaarden deze toegang kan worden verstrekt.

6.2.2 Speciale categorieën spoorwegondernemingen;

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

Uit de consultatie is gebleken dat het nodig is om in deze toelichting specifiek aandacht te besteden aan de positie van aannemers op het spoor en hun rechten en plichten. Deze uitleg is slechts een duiding van de richtlijnen, de verhouding van deze richtlijnen tot elkaar en de wijze waarop deze richtlijnen zijn geïmplementeerd in nationale regels.

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan twee situaties. De eerste situatie betreft de situatie waarbij de aannemer wordt ingeschakeld door een infrastructuurbeheerder voor onderhouds-, herstel of verbeteringswerkzaamheden aan de spoorweginfrastructuur. In de tweede situatie vervoert de aannemer onderhoudsmaterieel of grondstoffen van een locatie naar de werklocatie. Daarbij gaat het dus om overbrengingsritten van grondstoffen of onderhoudsmaterieel.

Het verrichten van werkzaamheden

Infrastructuurbeheerders schakelen vaak aannemers in om onderhouds-, herstel- of verbeteringswerkzaamheden aan de spoorweginfrastructuur te verrichten. Het kan voorkomen dat een aannemer bij het verrichten van die werkzaamheden gebruik maakt van spoorweginfrastructuur die tijdelijk gesloten is voor het normale verkeer. Aannemers in deze hoedanigheid zijn geen spoorwegonderneming in de zin van de technische richtlijnen, omdat er geen vervoer van goederen op personen plaatsvindt en er in dat kader ook geen tractie wordt geleverd. Op dat moment is de kerntaak het bouwen of repareren van de spoorweginfrastructuur. Ook als een aannemer werkzaamheden verricht aan sporen die wel open zijn voor het normale verkeer, maar dat doet in opdracht van een infrastructuurbeheer en er geen sprake is van het vervoer van personen en/of goederen is de aannemer geen spoorwegonderneming in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. In deze gevallen is het zo dat de aannemer werkt onder het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder (of spoorwegonderneming) die die aannemer heeft ingehuurd. Beide partijen moeten onderling een overeenkomst sluiten, waarin de rechten en plichten ten opzichte van elkaar worden geregeld, bijvoorbeeld een aannemingsovereenkomst. Omdat de hoofdactiviteit van een aannemer niet het vervoeren van goederen of passagiers betreft, is de aannemer geen spoorwegonderneming in de zin van de sera-richtlijn en heeft dus geen spoorwegondernemingsvergunning nodig. Het staat echter altijd vrij wel een spoorwegondernemingsvergunning aan te vragen. Op dat moment gelden echter niet alleen de rechten ten aanzien van het zijn van spoorwegonderneming, maar ook de plichten. In die overeenkomst wordt ook geregeld wie aansprakelijk is als schade ontstaat aan de spoorweginfrastructuur door de activiteiten van de aannemer.⁵⁷ De aannemer is jegens de werknemers van zijn aannemersbedrijf verantwoordelijk voor de uitvoering van arbeidsomstandighedenwetgeving.

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

Aan- en afvoerritten

Op het moment dat een aannemer materialen, spoormachines of personeel over het spoor overbrengt naar de plek waar de werkzaamheden worden verricht, een zogenaamde aan- en afvoerrit, is hij een spoorwegonderneming in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De aannemer zal dan in het bezit moeten zijn van een gecertificeerd veiligheidsbeheersysteem. Aannemers die als hoofdactiviteit het vervoeren van goederen en diensten hebben, zijn zowel een spoorwegonderneming onder de technische richtlijnen als onder de sera-richtlijn.

⁵⁷ Zie ook artikel 4, derde lid onder d van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

6.2.2.2 Museumorganisaties

In Nederland rijden diverse museumorganisaties op het spoor. Deze museumorganisatie hebben als oogmerk van bewaren en conserveren en werkend tonen van historisch materieel. Bezoekers kunnen binnen de openingstijden van het museum met een historische trein meerijden. Deze museumorganisaties hebben vaak een anbi-status.⁵⁸ Daarnaast is het oogmerk vastgelegd in de statuten van de organisatie. Deze museumorganisaties hebben vaak de rechtsvorm van een vereniging of stichting. In het spoorwegsysteem onderscheiden we vier vormen waarin museum-organisaties opereren:

- op niet in de openbare ruimte gelegen spoorwegen (niet vrij voor publiek toegankelijk terrein en niet verbonden zijn met een buiten het terrein gelegen spoorweg);
- op spoorwegen met gebruiksfunctie F;
- op spoorwegen met gebruiksfunctie H;
- op spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met D, waarbij het gebruik is onder te verdelen in
 - o strikt lokaal – vanaf gebruiksfunctie H tot het eerstvolgende station op spoor met gebruiksfunctie A tot en met D;
 - o voor vrijwel de gehele rit gebruik makend van sporen met de gebruiksfunctie A tot en met D.

Historisch (of toeristisch) materieel en sporen op gesloten locaties

Spoorvoertuigen voor historisch of toeristisch gebruik die op niet in de openbare ruimte liggende sporen opereren of met een spoorweg verbonden zijn die in de openbare ruimte ligt, vallen van oudsher niet onder het toepassingsgebied van de verschillende Spoorwegwetten die Nederland tot dusverre heeft gekend. Het gaat hierbij met name om oud spoorwegmaterieel dat binnen een attractiepark rijdt. Hierbij is te denken aan De Efteling, waarbinnen een stoomtrein actief is, of het Openluchtmuseum waar oude trams rijden (de Stoomtrein Leiden Katwijk valt dus niet onder deze categorie). Omdat de infrastructuur binnen een attractiepark gelegen is, worden zulke systemen gezien als attractie. Ook modelspoorwegen, zoals in het Haagse Zuiderpark, worden als attractie gezien, vanwege de omvang van de treinen en de spoorwijdte van de infrastructuur. Het toepasselijke regime is in al deze gevallen de Warenwet, waarbij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit de toezichthoudende en handhavende instantie is. Dit wetsvoorstel beoogt hier geen verandering in aan te brengen. Zij worden geacht op grond van artikel 1 van de sera-richtlijn geen deel uit te maken van de Europese spoorwegruimte.

Museum- en toeristische organisaties op sporen met gebruiksfunctie F

Op de tramnetwerken in de grote steden zijn museumorganisaties actief die rijden met historische trams uit het verleden. De regels voor de voertuigen en voor het personeel zijn gelijk aan de regels die nu gelden op grond van de Wet lokaal spoor.

Museum- en toeristische organisaties op sporen met gebruiksfunctie H

Als spoorwegen met de gebruiksfunctie H worden aangewezen; spoorwegen voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik die zijn gelegen in de openbare ruimte. In het wetsvoorstel wordt gebruiksfunctie H met opzet mogelijk gemaakt voor zowel strikt historisch gebruik, waarbij het oogmerk ligt op het voor het nageslacht bewaren en conserveren en werkend tonen van historisch materieel, als ook voor spoorwegen die strikt lokaal zijn en voor spoorwegen met meer toeristische doeleinden. Deze spoorwegen liggen in openbaar gebied en kunnen de openbare weg kruisen. Hier gelden nationale regels over spoorwegveiligheid. Zo moet de organisatie op grond van nationale regels in het bezit zijn van een veiligheidsbeheersysteem dat onder toezicht staat van de NVi, en gelden eisen voor bestuurders van dergelijke voertuigen. Voor de indienststelling van de voertuigen is geen vergunning nodig en er gelden verder geen eisen anders dan de spoorwegonderneming in zijn veiligheidsbeheersysteem heeft vastgelegd. De nationale regels worden vormgegeven op amvb-niveau. De regering beoogt hierin geen veranderingen aan te brengen ten opzichte van het huidige systeem dat geregeld is in het Besluit bijzondere spoorwegen.

Museumorganisaties op spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met D

Behalve op spoorwegen voor strikt historisch gebruik rijden er ook museumorganisaties op sporen met de gebruiksfuncties A tot en met D. Op deze sporen is het Europees recht van toepassing op de spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders.

Op spoorwegen met de gebruiksfuncties A tot en met D zijn er twee soorten gebruik te onderscheiden:

- incidentele ritten met treinen voor strikt historisch gebruik, waarbij voor (vrijwel) de gehele rit

⁵⁸ Een algemeen nut beogende instelling (ANBI), zoals gedefinieerd in art. 5b van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR), beoogt het nastreven van enkele limitatief opgesomde categorieën doelen die geacht worden in het algemeen belang te zijn.

gebruik wordt gemaakt van sporen met de gebruiksfunctie A tot en met D.

- gebruik van sporen met de gebruiksfuncties A tot en met D voor van een beperkt deel van de rit met een trein voor strikt historisch materieel.

Het eerste geval betreft onder andere ritten van de Stoom Stichting Nederland, die met eigen materieel incidentele ritten verzorgt over het Nederlandse spoorwegnet. In het tweede geval rijdt de trein het grootste deel van de rit over sporen met gebruiksfunctie H, maar wordt aan het begin en/of het eind van de rit over een korte afstand gereden over een spoorweg met de gebruiksfunctie A tot en met D. Bijvoorbeeld omdat de treinen voor strikt historisch gebruik over een sporen met gebruiksfunctie A tot en met D rijden om te kunnen halteren bij een station, bijvoorbeeld de Museum Stoomtram Hoorn-Medemblik die vanaf station Hoorn vertrekt.

Een museumorganisatie is geen spoorwegonderneming waarvoor een spoorwegondernemingsvergunning vereist is. Een museumorganisatie heeft niet het oogmerk om passagiers te vervoeren zoals de sera-richtlijn stelt.⁵⁹ Daarmee vallen museumorganisaties niet binnen het toepassingsbereik van deze richtlijn. Het gaat namelijk om het in werkende staat tonen van historisch materieel en niet om het structureel voorzien in een bepaalde vervoerbehoefte. Een museumorganisatie kan wel volgens een dienstregeling rijden, maar die dienstregeling is gekoppeld aan de openingstijden van een spoorwegmuseum of museumspoorweg, daarmee is het naar de aard geen concurrerend (openbaar) vervoer.

Een museumorganisatie is wel een spoorwegonderneming in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Dat betekent dat de museumorganisatie moet beschikken over een veiligheidsbeheersysteem dat gecertificeerd is door de NVi of de ERA (en ingediend is via de One-Stop Shop). De spoorwegveiligheidsrichtlijn biedt echter de mogelijkheid aan de lidstaten om te bepalen dat de maatregelen tot uitvoering van deze richtlijn niet van toepassing zijn op infrastructuur en voertuigen voor stikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik. In dit wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Dat betekent dat museumorganisaties niet hoeven te beschikken over een gecertificeerd veiligheidsbeheersysteem. Wel zal in het wetsvoorstel een nationaal kader worden gecreëerd waar het veiligheidsbeheersysteem van deze museumorganisaties aan moet voldoen. De plicht tot het hebben van een veiligheidsbeheersysteem wordt breed voorgesteld in het wetsvoorstel. De eisen aan het veiligheidsbeheersysteem van museumorganisaties zijn nationaal van aard. Wel wordt bij de vormgeving van de vereisten zo veel mogelijk aangesloten bij het Europese systeem, omdat afstemming nodig is tussen het veiligheidsbeheersysteem van de museumorganisatie en het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder indien de museumorganisatie gebruik maakt van de spoorwegen met gebruiksfuncties A tot en met D. Er wordt daarbij wel rekening gehouden met de aard en de omvang van de organisatie en van het beheergebied waar hij actief is en de aard van de risico's die daarbij horen. Doordat de historische spoorvoertuigen van deze spoorwegondernemingen zijn uitgezonderd van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, hoeven deze niet onderhouden te worden door een ECM-gecertificeerde werkplaats (zie hoofdstuk 8).⁶⁰ De nationale veiligheidsregels worden gesteld bij of krachtens amvb. De te treffen veiligheidsmaatregelen worden afgestemd op de aard en omvang van de activiteiten van de museumorganisatie. Als een museumorganisatie vanaf een spoorweg met gebruiksfunctie H tot het eerste station rijdt op een spoorweg met gebruiksfunctie A tot en met D zullen de eisen beperkter zijn, dan wanneer een museumorganisatie opereert op het gehele net. De uitzondering van de toepassing van de spoorwegveiligheidsrichtlijn geldt niet voor spoorwegondernemingen met een toeristisch doel, zoals een restauranttrein. Dergelijke organisaties werken meestal op commerciële basis en verrichten daarmee personenvervoer-diensten. Ze vallen daarom niet onder de uitzondering uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn, maar zijn een vergunde spoorwegonderneming met een (Europees) veiligheidscertificaat.

De interoperabiliteitsrichtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid om spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik uit te zonderen van de werking van de interoperabiliteitsrichtlijn. In dit wetsvoorstel wordt van deze uitzonderingsgrond gebruik gemaakt. In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om nationale eisen te stellen aan spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik. De eisen zullen vooral betrekking hebben op compatibiliteit met de infrastructuur en detecteerbaarheid. Zo wordt onder meer gedacht aan de eis om ATB⁶¹ of ERTMS te hebben in de gevallen dat spoorvoertuigen voor strikt historisch rijden op spoorwegen met gebruiksfuncties A tot en met D.

⁵⁹ De sera-richtlijn geeft in artikel 1 van de richtlijn aan dat deze van toepassing is op het gebruik van de spoorweginfrastructuur voor binnenlandse en internationale spoorwegdiensten. Deze spoorwegdiensten hebben als oogmerk het vervoeren van goederen of het vervoeren van personen. Daarmee vallen museale organisaties buiten de scope van de richtlijn. Zelfs als men zou betogen dat er wel sprake zou zijn vervoersdienst dan zou door artikel 2 lid 2 een strikt regionaal opererende museum organisatie kunnen worden uitgesloten van deze plicht.

⁶⁰ Entity in Charge of Maintenance.

⁶¹ Automatische treinbeïnvloeding.

Treinbestuurder of vergund machinist

Uit de machinistenrichtlijn volgt dat, wanneer een spoorwegonderneming geen Europees veiligheids-certificaat nodig heeft, de bepalingen van de machinistenrichtlijn niet van toepassing zijn op het besturen van de treinen. Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel is daarom niet van toepassing op het besturen van historisch materieel in dienst van een museumorganisatie. Wel is het uit het oogpunt van spoorwegveiligheid noodzakelijk om het besturen van deze treinen te reguleren. Een grondslag voor het stellen van nationale regels over de geschiktheid en bekwaamheid van bestuurders is opgenomen in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

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

6.2.2.3 Zelfrangeerders bij fabrieksterreinen of werkplaatsen

Zelfrangeerders komen voor op meerdere plaatsen in het spoorwegsysteem, maar zijn over het algemeen gekoppeld aan een werkplaats of een fabrieksterrein waar zij ten behoeve van de uitoefening van dat werk rangeerbewegingen uitoefenen, zoals een trein of goederenwagens klaarzetten voor vertrek uit een fabriek of werkplaats.

Door de definitie van 'spoorwegonderneming' in het wetsvoorstel kunnen deze vervoersbewegingen door partijen worden verricht die geen spoorwegonderneming zijn. In de definitie van spoorwegonderneming staat immers het vervoeren van reizigers of goederen centraal. Een partij die spoorvoertuigen na afloop van, of voorafgaand aan, een vervoeractiviteit verplaatst naar of van een bedrijfsterrein pleegt geen vervoer, maar zorgt dat een voertuig op de plek van laden of lossen komt. De activiteit vindt lokaal bij het bedrijfsterrein plaats.

Relatie met gebruiksfunctie G

Omdat de spoorwegen naar werkplaatsen en fabrieken of op deze terreinen vaak particuliere sporen zijn, zullen zij over het algemeen vallen in gebruiksfunctie G. Spoorbewegingen die op deze sporen plaatsvinden zijn hoofdzakelijk gebonden aan nationale vereisten.⁶² Deze nationale vereisten kunnen gaan over het veiligheidsbeheersysteem, het in te zetten materieel of de kwalificatie van degene die met de treinen rijdt op spoorwegen met deze gebruiksfunctie. Ook in deze gevallen vormt veilig spoorgebruik het uitgangspunt.

Op het moment dat een spoorwegonderneming materieel aflevert bij een (rangeerterrein in de buurt van een) werkplaats dan moet die spoorwegonderneming beschikken over interoperabel materieel conform de Europese vereisten, en een gecertificeerd veiligheidsbeheersysteem en een bevoegd machinist. Dit is immers aan elkaar gekoppeld.

Zelfrangeerders op spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met D

In sommige gevallen zet een zelfrangeerder of een werkplaatsmonteur treinen klaar op sporen die vallen in de gebruiksfuncties A tot en met D. Ondanks het feit dat dit sporen zijn die onder het volledige Europees recht vallen is er ook in deze gevallen maatwerk mogelijk, waardoor de regels ook voor de zelfrangeerder of werkplaatsexploitant veilig en proportioneel zijn.

Deze zelfrangeerders of werkplaatsexploitanten (dit kunnen ook terminalhouders zijn die met voertuigen binnen de dienstvoorziening rijden) zijn in een dergelijk geval wel spoorwegonderneming in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn maar opereren op een zeer beperkt te bepalen deel van het net (strikt lokaal deel) met steeds dezelfde handeling op hetzelfde deel. Zij zijn dus bekend met de daar geldende verkeerssituatie. Dit maakt het mogelijk om deze bewegingen op basis van strikt lokaal gebruik uit te zonderen van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Voor het waarborgen van de spoorwegveiligheid worden nationale regels opgesteld. Deze redenering geldt ook voor de interoperabiliteitsrichtlijn. Voor de toelating van uitsluitend lokaal opererende spoorvoertuigen worden eveneens nationale regels gesteld. Deze lokaal opererende bedrijven zijn geen vergunde spoorwegonderneming in de zin van de sera-richtlijn, hun oogmerk is niet het daadwerkelijk vervoeren van goederen over het netwerk.

⁶² Tenzij onderdeel uitmakend van een overslag terminal of intermodale hub, zie hoofdstuk 5, en er is meestal sprake van het recht op toegang tot de dienstvoorziening.

Onder het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder

Zelfrangeerders kunnen ook onder het veiligheidsbeheersysteem van een gecertificeerde spoorwegonderneming of een vergunde infrastructuurbeheerder opereren. In dat geval spreekt de Europese regelgeving van 'siding operator'. Deze 'siding operators' opereren aan de randen van het spoorweg-netwerk en kunnen in opdracht van een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder rangeerwerkzaamheden op sporen met gebruiksfunctie A tot en met D uitvoeren. Op een dergelijk moment voeren ze deze rangeerbewegingen uit onder het veiligheidsbeheersysteem van de betreffende spoorwegonderneming waarvoor hij dat doet (of onder dat van de infrastructuurbeheerder op welk net hij opereert). De verantwoordelijkheid voor een veilige operatie ligt op een dergelijk moment bij de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder onder wiens veiligheidsbeheersysteem wordt geopereerd. De aansprakelijkheid moet onderling met overeenkomsten geregeld worden.

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

Spoorwegen zijn soms niet beschikbaar voor gebruik. Dat kan zijn omdat er onderhoud moet plaatsvinden aan het spoor of dat het spoor en/of de bijbehorende voorzieningen, zoals seinen of detectielussen, moeten worden vernieuwd of verbeterd. Daarnaast kan een situatie zoals een breuk in de bovenleiding of een defecte trein ervoor zorgen dat het spoor niet beschikbaar is voor de reguliere bedrijfsvoering. In dergelijke situaties zijn passende maatregelen nodig. Daar waar dat noodzakelijk is, is deze situatie geregeld op wetsniveau, daar waar delegatiegrondslagen volstaan, zijn delegatiegrondslagen opgenomen, die voldoende zijn voor het regelen van (onderdelen van) deze situatie op een lager niveau.

De richtlijnen spreken niet over een situatie waarin spoor buitendienst is gesteld en daarmee ook het wetsvoorstel niet. Het wetsvoorstel hanteert wel een omschrijving van de situatie die volgt uit de machinistenrichtlijn en die de lading dekt: 'baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem'.⁶³

Het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder

Op het moment dat baanvakken tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer, is geen sprake van een normale operatie. Om de veiligheid te borgen moet de infrastructuurbeheerder van het betreffende spoor in zijn veiligheidsbeheersysteem vastleggen hoe de veiligheid wordt verzekerd bij een dergelijke situatie. Op het moment dat het spoor weer operationeel is gelden de normen van de normale situatie.

Specifieke Europees gereguleerde situaties

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

Met deze Europees gereguleerde onderdelen is al enige invulling gegeven aan de regulering van baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer. Aangezien het om uiteenlopende situaties kan gaan en het ook nodig kan zijn om voor een korte periode baanvakken te sluiten voor het

⁶³ Artikel 2 derde lid onder d van de machinistenrichtlijn, RICHTLIJN 2007/59/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD, van 23 oktober 2007, inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen, Pb EU L 315/51

reguliere verkeer, wordt in bij de uitwerking van de lagere regelgeving gezien of aanvullende nationale regelgeving nodig is. Bij de uitwerking zullen aannemers en infrastructuurbeheerders (zowel ProRail als decentrale infrastructuurbeheerders) worden betrokken. In hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel is hiervoor een grondslag opgenomen.

6.4 Vergunningverlenende en Uitvoerende organisaties

Nationale Veiligheidsinstantie (NVi)

De spoorwegveiligheidsrichtlijn verplicht iedere lidstaat een nationale veiligheidsinstantie in te stellen. Deze instantie oefent onder meer taken uit op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en interoperabiliteitsrichtlijn. Het betreft bijvoorbeeld:

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

De NVi opereert hierbij in een speelveld dat Europees gereguleerd is, vaak als Europese speler, in overleg met nationale veiligheidsinstanties van andere EU-lidstaten en de ERA. Dat geldt met name bij de gebruiksfuncties A tot en met D. Daarnaast oefent de NVi ook toezichts- en handhavingstaken uit.

De spoorwegveiligheidsrichtlijn bepaalt dat een nationale veiligheidsinstantie wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk is van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager, aanbestedende dienst en iedere entiteit die overheidsopdrachten toekent. Mits deze onafhankelijkheid gewaarborgd wordt, kan de betrokken instantie een afdeling zijn binnen het voor transport bevoegde nationale ministerie.⁶⁴

Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid die de spoorwegveiligheidsrichtlijn biedt dat deze instantie een afdeling binnen het voor transport bevoegde nationale ministerie kan zijn. Daarom bepaalt artikel 1.11 dat de Minister een dienst van zijn ministerie aanwijst als de NVi. Naar verwachting zal dat de ILT zijn, die nu ook al taken van de nationale veiligheidsinstantie uitoefent. Onder de huidige Spoorwegwet zijn de verschillende taken van de nationale veiligheidsinstantie geattribueerd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en worden de taken in mandaat door de ILT uitgeoefend.

In dit wetvoorstel wordt geen mandaatconstructie voorgesteld omdat dit op gespannen voet staat met artikel 16 eerste lid waarbij de taken niet kunnen worden belegd bij een entiteit die overheidsopdrachten toekent (zoals bijvoorbeeld de rol van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als concessieverlener voor het personenvervoer per trein over het hoofdrailnet zou kunnen worden opgevat). De uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn voortvloeiende taken en bevoegdheden van de NVi worden in dit wetsvoorstel per taak geattribueerd aan de persoon die aan het hoofd staat van NVi. Attributie houdt in dat het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie deze bevoegdheden op eigen naam uitoefent en dat de Minister deze bevoegdheden niet langer zelf kan uitoefenen. Anders dan bij mandaat worden die bevoegdheden dus niet langer namens de Minister uitgevoerd en is de Minister niet langer bevoegd de bevoegdheden zelf uit te oefenen, zoals nu in de huidige Spoorwegwet het geval is.

Daarnaast wordt voorgesteld vergelijkbare taken en bevoegdheden met betrekking tot spoorwegen waarop de richtlijnen niet (volledig) van toepassing zijn, ook aan de NVi te attribueren. Hiermee wordt voorkomen wordt dat vergelijkbare bevoegdheden met betrekking tot de spoorwegen in het ene geval namens het hoofd van de NVi worden genomen en in het andere geval door diezelfde instantie, maar dan in mandaat van de Minister. Ook de handhaving wordt behoudens de onderdelen die bij toezicht houdende instantie, ProRail of de Minister liggen, neergelegd bij de NVi (zie verder hoofdstuk 8 en 12). Het wetsvoorstel voorziet in een algemene grondslag om regels te stellen over de taken van de NVi en de uitoefening van die taken (artikel 1.11, derde lid). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de verplichting uit artikel 26 van de machinistenrichtlijn om een kwaliteitsnormeringssysteem te hanteren. Ook wordt met die bepaling een grondslag geboden om regels te stellen over de uitoefening van de taken. Dat is

⁶⁴ Zie de spoorwegveiligheidsrichtlijn artikel 16 eerste en derde lid.

nodig om ook de taken zoals vergunningverlening en het overleg met andere nationale veiligheidsinstanties en de ERA goed te regelen naast de inspectie taken die meer nationaal van aard zijn en waar nationale aanwijzingen of bepalingen voor gelden.

Spoorwegbureau van de Europese Unie (ERA)

De Europese Commissie streeft naar een geleidelijke totstandbrenging van één Europese Spoorwegruimte. Daarom is in 2004 de ERA opgericht, om binnen het bestaande institutionele kader een Europees bureau te hebben dat zich richt op spoorwegveiligheid en interoperabiliteit. Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket zijn de taken van de ERA toegenomen en zijn de taken van de nationale veiligheidsinstanties daarmee verschoven naar Europees niveau. Het belangrijkste doel van de ERA is de bevordering van die Europese spoorwegruimte zonder grenzen zodat de spoorwegsector kan groeien, meer interoperabel wordt en tegelijkertijd niet inboet op spoorwegveiligheid. Taken die de ERA erbij heeft gekregen om dit te bevorderen, zijn het afgeven van vergunningen voor voertuigen, en veiligheidscertificaten voor spoorwegondernemingen, in die gevallen dat het gaat om spoorvervoer dat lidstaat overstijgend is. Daarnaast biedt het agentschap technische ondersteuning bij het opstellen van (gewijzigde) TSI's en gemeenschappelijke veiligheidsmethoden en doelen. Ook op ERTMS-gebied is de ERA de systeemautoriteit en neemt de ERA beslissingen over goedkeuring voorafgaand aan aanbestedingen in verband met ERTMS-baanuitrusting om op die manier te zorgen voor een geharmoniseerde uitvoering van het ERTMS in de EU. De taken en bevoegdheden van de ERA zijn vastgelegd in de 'Verordening over Europees Spoorwegbureau'.⁶⁵

Toezichthoudende instantie op het functioneren van de spoorwegmarkt

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

Bij deze instantie kan een actor (gerechtigde) binnen de spoorsector een klacht indienen als deze zich oneerlijk behandeld, gediscrimineerd of benadeeld voelt. Ook kan de toezichthoudende instantie eigener beweging optreden.

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

Accrediterende instantie

De spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn kennen bindende procedures voor het afgeven van een veiligheidscertificaat of type- of voertuigvergunning. Voor deze procedures is vereist dat een conformiteitsbeoordeling gedaan wordt dan wel een Europese keuringsverklaring wordt afgegeven. Deze verklaringen worden afgegeven door conformiteitsbeoordelingsinstanties die ofwel is aangemeld ofwel is aangewezen. Deze aanmelding of aanwijzing wordt verkregen na accreditering (dan wel erkenning) van deze conformiteitsbeoordelingsinstanties. Op wetsniveau zijn de richtlijnen zuiver geïmplementeerd en is de keuze tussen accrediteren dan wel erkennen opengelaten. Er wordt

⁶⁵ VERORDENING (EU) 2016/796 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD, van 11 mei 2016, betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG), nr. 881/2004, in het publicatieblad van 26.5.2016, L 138/1.

echter geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie beoogd.⁶⁶ Op grond van de Verordening 765/2008 wijst de lidstaat slechts één nationale accreditatie instantie aan per lidstaat. In Nederland is dat de Raad voor Accreditatie. De Raad voor Accreditatie fungeert dan ook als accreditatie instantie voor in Nederland gevestigde ondernemingen, aldus artikel 7 van Verordening 765/2008. De ERA en een meerderheid van de lidstaten onderschrijven de voorkeur om bij de beoordeling van een verzoek tot aanmelding gebruik te maken van accreditatie. Een voorkeur voor accreditatie sluit tevens aan bij het ICN-rapport uit 2014 over het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid, waarbij accreditatie als meest voor de hand liggende methode wordt gezien om de onafhankelijkheid en deskundigheid van conformiteitsbeoordelingsinstanties aan te tonen.⁶⁷ Daarom zal bij lagere regelgeving de keuze worden gemaakt voor accreditatie.

7. Toegang tot spoorweginfrastructuur

7.1 Eén Europese spoorwegruimte

Inleiding

Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel bevat bepalingen over de toegang tot spoorweginfrastructuur, vergoedingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur, capaciteitsverdeling en dienstvoorzieningen. In dit hoofdstuk is de sera-richtlijn⁶⁸ geïmplementeerd die de instelling van één Europese spoorwegruimte beoogt. Deze Europese spoorwegruimte wordt Europees gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor een Europese interne markt waarin vrij verkeer van goederen, diensten en personen door de hele Europese Unie wordt gewaarborgd. De richtlijn betreft een herschikking en vervanging van drie eerdere richtlijnen⁶⁹ die al eerder zijn geïmplementeerd door een wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000, de Wet lokaal spoor en in de op deze wetten gebaseerde regelgeving. Die wijziging trad op 15 december 2015 in werking.⁷⁰ Met de komst van het Vierde Spoorwegpakket is deze richtlijn nog aangevuld ter voltooiing van de Europese spoorwegruimte. De implementatie van deze wijziging van de richtlijn trad op 7 maart 2019 in werking.⁷¹ Met deze herimplementatie worden geen wezenlijke wijzigingen beoogd.

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

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

⁶⁶ Het gebruik van conformiteitsbeoordeling en accreditatie in het overheidsbeleid, Rapport van de interdepartementale commissie conformiteitsbeoordeling en normalisatie (ICN), 4 augustus 2016.

⁶⁷ <http://www.era.europa.eu/Document-Register/Pages/DECISION-n°156.aspx>. Zie met name het 'technical document – requirements for conformity assessment bodies seeking notification'.

⁶⁸ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 (PbEU L 343/32) tot instelling van één Europese spoorwegruimte en richtlijn (EU)2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU met betrekking tot de openstelling van de markt voor binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van spoorweginfrastructuur (PbEU 2016, L 352).

⁶⁹ (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 1991, L 237). (2) Richtlijn 95/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEG 1995, L 143). (3) Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (PbEG 2001, L 75).

⁷⁰ Wet van 30 september 2015 tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Stb. 361) en het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

⁷¹ Staatsblad 2019, 103.

tuurbeheerder (onder andere toegangsovereenkomsten). Ook gaat dit hoofdstuk over de organisatorische positie en taken van de toezichhoudende instantie.

5. Hoofdstuk V van de richtlijn bevat enkele slotbepalingen.

De sera-richtlijn in relatie tot de gebruiksfuncties

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

Op spoorwegen met de **gebruiksfuncties A tot en met C** is de sera-richtlijn van toepassing, met enkele uitzonderingen voor bijzondere vormen van vervoer over deze spoorwegen. Op het moment dat er sprake is van een spoorwegonderneming in de zin van de sera-richtlijn (vergunde spoorwegonderneming) en een infrastructuurbeheerder op deze spoorwegen zijn hiervoor de bepalingen in het wetsvoorstel geïmplementeerd. In bijzondere gevallen mag een niet vergunde spoorwegonderneming gebruik maken van de sporen met gebruiksfunctie A tot en met C. Dit is aan de orde op het moment dat een dergelijke onderneming geen markt voor goederen- of personenvervoer bedient (zie artikel 1 tweede lid van de richtlijn). Dat is het geval bij bijvoorbeeld museumorganisaties of zelfrangeerders (zie hoofdstuk 6, Actoren). In dat geval gelden er nationale regels over de toegang tot de spoorweginfrastructuur.

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

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

Op spoorwegen met de **gebruiksfunctie G** is de sera-richtlijn van toepassing voor wat betreft de artikelen 10 en 13 die toegang tot de dienstvoorzieningen op deze sporen voor vergunde spoorwegondernemingen. Omdat volgens de sera-richtlijn particuliere spoorwegen niet vallen onder de definitie van 'spoorweginfrastructuur', is op deze netwerken geen sprake van een 'infrastructuurbeheerder' maar van een 'beheerder'. De regels die gericht zijn tot infrastructuurbeheerders gelden dus niet voor beheerders van spoorwegen met gebruiksfunctie G.

Op spoorwegen met de **gebruiksfunctie H** is in de meeste gevallen de sera-richtlijn niet van toepassing omdat deze lijnen niet vanwege kenmerken (strikt lokaal, op zichzelf staande spoorweginfrastructuur) niet relevant zijn voor de Europese spoorwegmarkt. In een aantal in het wetsvoorstel nader genoemde gevallen gelden echter de bepalingen voor dienstvoorzieningen zoals overal binnen de Europese spoorwegruimte.

In verdere paragrafen wordt aandacht besteed aan de onderdelen van de sera-richtlijn en de nationale regels over toegang ten aanzien van de specifieke situaties op spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met C (en D), en nationale regels over toegang op de netwerken met de overige gebruiksfuncties.

In het wetsvoorstel wordt in de afdelingen van hoofdstuk 2, die de sera-richtlijn implementeren, een andere definitie van spoorwegonderneming gehanteerd dan in de rest van het wetsvoorstel. Deze afdelingen zien namelijk alleen op de spoorwegonderneming in de zin van de sera-richtlijn (zie het onderscheid in paragraaf 6.2.1 van deze toelichting). Daar waar in deze toelichting gesproken wordt over een spoorwegonderneming en het onderscheid tussen de definities van de sera-richtlijn en de spoorwegveiligheidsrichtlijn van belang is in de betreffende passage, wordt er in geval van een spoorwegonderneming in de zin van de sera-richtlijn over een vergunde spoorwegonderneming gesproken en in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn over een niet-vergunde spoorwegonderneming.

7.2 Taken en onafhankelijkheid infrastructuurbeheerder

In deze algemene toelichting wordt de infrastructuurbeheerder op sporen met de gebruiksfuncties A tot en met D besproken. Om een goed functionerende Europese spoorwegruimte te kunnen realiseren zijn er bepaalde zaken randvoorwaardelijk. Een onderdeel daarvan is de onafhankelijke positie van de infrastructuurbeheerder.

Infrastructuurbeheerder

Om in elke lidstaat de eerlijke en transparante toegang van spoorwegondernemingen tot het spoor te waarborgen moet de infrastructuurbeheerder vanuit zijn hoedanigheid als netwerkbeheerder op het spoor onafhankelijk en transparant ten opzichte van spoorwegondernemingen opereren. Dit is ook expliciet in het wetsvoorstel geïmplementeerd. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat ProRail de infrastructuurbeheerder is op dit soort sporen. Er wordt echter niet uitgesloten dat er andere infrastructuurbeheerders kunnen zijn, die beheer voeren over sporen met gebruiksfunctie A tot en met D. Uitgaande van de sera-richtlijn is in het wetsvoorstel omschreven waar een infrastructuurbeheerder voor verantwoordelijk is.⁷² Het is een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de spoorweginfrastructuur op een net, en die deelneemt aan de ontwikkeling ervan overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid over ontwikkeling en financiering van spoorweginfrastructuur. In navolging van de sera-richtlijn is de infrastructuurbeheerder juridisch gezien onafhankelijk en is deze niet verbonden met welke spoorwegonderneming dan ook. Naast ProRail kunnen zoals aangegeven ook andere infrastructuurbeheerders zijn die spoorweginfrastructuur met gebruiksfuncties A tot en met D beheren.

Essentiële functies infrastructuurbeheerder

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

Onafhankelijk en transparant verkeersbeheer en onderhoudsplanning

Verder regelt het wetsvoorstel op grond van de sera-richtlijn dat een infrastructuurbeheerder de taken van verkeersbeheer en onderhoudsplanning op een niet-discriminerende en transparante wijze uitoefent. Wat betreft verkeersbeheer moeten spoorwegondernemingen volledig en tijdig toegang krijgen tot relevante informatie in gevallen van verstoringen die hen raken. Als de infrastructuurbeheerder toegang verleent tot het proces van verkeersbeheer, dan doet hij dat voor de betrokken spoorwegondernemingen op non-discriminatoire en transparante wijze. Bij het opstellen van lange termijnplannen van groot onderhoud dan wel grote vernieuwingen van de spoorweginfrastructuur, raadpleegt de infrastructuurbeheerder de betrokken spoorwegondernemingen en houdt hij zoveel mogelijk rekening met geuite punten van zorg. De infrastructuurbeheerder plant onderhoudswerkzaamheden op een niet-discriminerende wijze.

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

Mogelijkheden infrastructuurbeheerder werkzaamheden uit te besteden

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

⁷² In artikel 1.1 van het wetsvoorstel is de begripsbepaling van infrastructuurbeheerder opgenomen.

worden mogelijke belangenconflicten voorkomen en kan de onafhankelijke uitoefening van functies worden gewaarborgd.

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

7.3 Toegang tot de spoorweginfrastructuur

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

‘Open’ toegang tot de (spoorweg)infrastructuur en dienstvoorzieningen

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

Deze toegangsbeperkingen hebben een uitgebreid bereik en omvatten ook particuliere dienstvoorzieningen. Het verkrijgen van wel of geen toegang is een transparante, en non-discriminatoire afweging. Het recht op toegang zegt nog niet direct iets over de beschikbare infrastructuur capaciteit op de spoorweginfrastructuur of van de dienst of dienstvoorziening. Het geeft aan dat er sprake is van een vrije markt voor het vervoer van personen en goederen. Voor het daadwerkelijke capaciteitsaanbod zal een aanvraag daarvoor moeten worden gehonoreerd. Toegang tot een dienstvoorziening betekent altijd onder de operationele omstandigheden van deze voorziening zoals deze is.

De regering heeft bij de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket ervoor gekozen om de bepalingen over de economische evenwichtstoets te implementeren, voor aanvragen voor toegang tot de markt voor het personenvervoer, op het moment dat dit gaat om een geregelde dienst (met een dienstregeling) omdat dit een gecombineerde markt is met openbare dienstcontracten voor openbaar vervoer (als specifiek onderdeel van het totale personenvervoer aanbod). Het economische evenwicht van een openbaar dienstcontract voor hetzelfde traject mag daarbij niet worden geschaad door de passagiersdienst die in open toegang wordt verricht. Een Europese uitvoeringsverordening regelt wanneer en hoe de toezichthoudende instantie, in Nederland de ACM, dat kan toetsen.⁷³ Aan de keuze voor het ‘aanzetten’ van de economische evenwichtstoets voor het personenvervoer in Nederland, verandert dit wetsvoorstel niets.

Wel zijn de bepalingen uit de Wet personenvervoer 2000 overgeheveld naar de Spoorwegwet voor een nauwere aansluiting bij de sera-richtlijn en een overzichtelijker implementatie zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 3 van deze toelichting.

Dienstvoorzieningen

Dit ‘toegang tot de dienstvoorziening’ omvat diensten die spoorwegondernemingen nodig hebben om bijvoorbeeld hun materieel te onderhouden en van brandstof te kunnen voorzien of bijvoorbeeld toegang tot de ruimtes voor personeel als de verlening van de dienst zelf, zoals het verrichten van regulier onderhoud en van reparatiewerkzaamheden.

- h. Een dienstvoorziening is in de richtlijn omschreven als de installatie, inclusief terrein, gebouw en uitrusting, die in haar geheel of gedeeltelijk speciaal is ingericht voor het verrichten van een of meer diensten genoemd in bijlage II, punten 2 tot en met 4, van de richtlijn.

De exploitant van de dienstvoorziening (hierna: de exploitant) is diegene die verantwoordelijk is voor het beheer van één of meer dienstvoorzieningen. Dit is zeer breed vormgegeven waardoor de

⁷³ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 van de Commissie van 20 november 2018 tot vaststelling van de procedure en criteria voor de analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2018 (PbL 294).

normadressaat van dit artikel eenieder is en niet slechts de actoren binnen de spoorsector omvat. Wel is het zo dat een infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming ook exploitant van een dienstvoorziening kan zijn. De dienstvoorziening kleurt op het moment dat deze verbonden is met de spoorweginfrastructuur mee met de gebruiksfunctie van deze spoorwegen, tenzij er sprake is van een particuliere dienstvoorziening; dan heeft deze per definitie gebruiksfunctie G.

Als bijvoorbeeld de infrastructuurbeheerder exploitant is van de dienstvoorziening, dan is hij gehouden aan de bepalingen die daarover gaan. Dienstvoorzieningen zijn verder geregeld in een Europese uitvoeringsverordening over de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten.⁷⁴ De spoorweginfrastructuur zelf is het zogenaamde minimumtoegangspakket, dit zijn de onderdelen die genoemd staan onder het eerste lid van bijlage II van de sera-richtlijn. Er is geen wijziging van nationaal beleid ten opzichte van dienstvoorzieningen beoogd, daarom is ook de aanvullende nationale bepaling over de ex ante toetsing van dienstvoorzieningen door ACM voorafgaand aan een aanbesteding opnieuw in dit wetsvoorstel vastgelegd.⁷⁵ De ACM is aangewezen als toezichthoudende instantie, op het non-discriminatoire en transparante toegang verlenen tot de dienstvoorzieningen.

- i. Een uitzondering is opgenomen voor ProRail omdat ProRail al alle tarieven voor diensten en voorwaarden vooraf in de netverklaring moet publiceren, en ProRail geen marktpartij is maar een zelfstandig bestuursorgaan.
- j. Nationale eisen over dienstvoorzieningen worden niet in de wet maar op een lager niveau gereguleerd, op onderdelen waar de richtlijn daarvoor de ruimte laat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de 'stationsportfolio'.

7.4 Spoorwegondernemingsvergunning

In het wetsvoorstel is voor de definitie van spoorwegonderneming, zoals in hoofdstuk 6 van deze toelichting is vermeld, aangesloten bij die uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Deze definitie is breder dan de sera-definitie. Op het moment dat de hoofdactiviteit van een onderneming hoofdzakelijk ziet op het vervoer van goederen of personen, is er een spoorwegondernemingsvergunning nodig. Met de vergunning – die in Nederland wordt verleend door de NVi in mandaat van de Minister – wordt erkend dat de vergunninghouder als spoorwegonderneming in staat is deze vervoerdiensten te verlenen. Een vergunning wordt verleend als de betreffende onderneming voldoet aan vereisten van goede naam, financiële draagkracht, beroepsbekwaamheid en de verzekeringsplicht. Deze spoorwegondernemingsvergunning kan ook zijn afgegeven door een vergunningverlenende instantie van een andere lidstaat. Deze plicht bestaat alleen voor de spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met D. Voor de overige gebruiksfuncties hoeft de spoorwegonderneming geen vergunde spoorwegonderneming te zijn. Het staat deze ondernemingen natuurlijk altijd vrij een vergunning aan te vragen, om bijvoorbeeld van het recht op toegang gebruik te kunnen maken.

7.5 Spoorweginfrastructuur capaciteitsverdeling, gebruiksvergoeding en heffingen

Inleiding

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

De toegang tot de infrastructuur, en de voorwaarden waaronder er toegang is, is privaatrechtelijk geregeld. De toegangsovereenkomst en de daarbij behorende netverklaring spelen hierbij een belangrijke rol. Voor de netverklaring zijn bepaalde Europese standaarden door infrastructuurbeheerders afgesproken.

Nationaal zijn er ook mogelijkheden om gebruik te maken van de spoorweginfrastructuur, maar deze zijn zeer beperkt. In de laatste paragraaf (nationale regels over toegang) wordt hier nader op in gegaan en ook op de positie van deze regels voor een zeer specifieke doelgroep ten opzichte van de regels over de Europese spoormarkt.

De netverklaring

De netverklaring is een document van de infrastructuurbeheerder met informatie over onder meer de aard en de toegangsmogelijkheden van de beheerde spoorweginfrastructuur. Deze informatie is

⁷⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Commissie van 22 november 2017 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten (PbEU 2017, L 307/1).

⁷⁵ Bij implementatie van het derde spoorwegpakket in 2015, bij de eerste implementatie van de sera-richtlijn, toen een herschikingsrichtlijn, is de ex ante toetsing bij amendement toegevoegd.

vooral bedoeld voor spoorwegondernemingen die van de infrastructuur gebruik (willen) maken. De netverklaring moet daarom algemeen beschikbaar worden gesteld.

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

Het begrip 'gerechtigde'

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

In de huidige Spoorwegwet is het begrip gerechtigde breder gedefinieerd dan in het wetsvoorstel. Het is nodig het begrip gerechtigde te herformuleren omdat er in het wetsvoorstel nu twee typen overeenkomsten worden verankerd die kunnen worden afgesloten met de infrastructuurbeheerder: een toegangsovereenkomst met een spoorwegonderneming en een capaciteitsovereenkomst met een gerechtigde. Daarom is gerechtigde gedefinieerd als een concessieverlener als bedoeld in artikel 20 van de Wp2000 ten behoeve van openbaar vervoer per trein, of een natuurlijke persoon of rechtspersoon die om commerciële redenen aantoonbaar belang heeft bij de verwerving van spoorweginfrastructuurcapaciteit (zie verder onder toegangsovereenkomst en capaciteitsovereenkomst).

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

Verdeling van spoorweginfrastructuurcapaciteit

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

De procedure voor de verlening van spoorweginfrastructuurcapaciteit is volledig Europees gereguleerd, zowel in de richtlijn als in bijlage VII van de richtlijn die is vervangen door een gedelegeerd besluit van de EC.⁷⁶ Voor prioritering bij schaarste geeft de sera-richtlijn ruimte aan de lidstaat om hier zelf verdere uitwerking aan te geven. Daartoe is een grondslag voor uitwerking bij of krachtens amvb opgenomen. In 2018 is aangekondigd dat de Nederlandse capaciteitsverdelingsregels worden herzien naar aanleiding van een evaluatie van het huidige stelsel. Bij deze herziening zullen verschillende beleidsontwikkelingen worden betrokken, zoals de marktordeningsbrief van juni 2020, de positie van het internationaal personen en goederenvervoer (modal shift).⁷⁷ Deze herziening betreft vooral aanpassing van lagere regelgeving. Vanwege de drukte op het Nederlandse spoorwernet gaan nationale regels vooral over de mogelijkheid prioriteiten te stellen bij de verdeling van de capaciteit bij schaarste op het moment dat de infrastructuurbeheerder de spoorweginfrastructuur overbelast heeft verklaard en deze prioriteringsregels moet toepassen.

Met de indeling van spoorwegen in bepaalde gebruiksfuncties kan worden gestuurd op het gebruik van het netwerk (met name de capaciteitsverdeling voor personen- en goederenvervoer, bijvoorbeeld inzake routing). Dat komt tot uitdrukking in de capaciteitsverdelingsregels, waarbij het voorstelbaar is dat de prioriteringsregels per gebruiksfunctie verschillen.

⁷⁶ Gedelegeerd Besluit (EU) 2017/2075 van de Commissie van 4 september 2017 ter vervanging van bijlage VII bij Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte. (PbEU 2017, L295/69).

⁷⁷ Kamerstukken II 2018/19, 29 984, nr. 790; Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 899; Kamerstukken II 2022/23, 29 984, nr. 1095; Evaluatie van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur – *Eindrapportage Evaluatie Besluit capaciteitsverdeling* – Andersson Elffers Felix, 13 juli 2018.

De procedure voor de capaciteitsverdeling op de spoorweginfrastructuur gaat als volgt in zijn werk. De infrastructuurbeheerder verdeelt (netto) spoorweginfrastructuurcapaciteit op een transparante en non-discriminatoire wijze op basis van de aanvragen die binnenkomen.⁷⁸ Dat gebeurt in de jaardienstverdeling. Op basis van de aanvragen gaat de infrastructuurbeheerder een jaardienstverdeling maken. Er kunnen meerdere aanvragen voor een bepaald pad zijn. Nadat alle aanvragen binnen zijn, start de coördinatiefase. De infrastructuurbeheerder probeert zoveel mogelijk aanvragen te honoreren. Zo wordt het spoor zo efficiënt mogelijk benut. Op het moment dat partijen er niet uitkomen, kan de infrastructuurbeheerder delen van de infrastructuur overbelast verklaren. Op dat moment gelden de door de lidstaat ontwikkelde en in regelgeving vastgelegde prioriteitscriteria. Op het moment dat de wetgever ergens geen regels over heeft vastgelegd beslist de infrastructuurbeheerder zelf, op basis van wat over prioritering (extra) is vastgelegd in de netverklaring. Na prioritering stelt de infrastructuurbeheerder een jaardienstverdeling op en per spoorwegonderneming of gerechtigde komen uiteindelijk de overeengekomen paden in een bijlage bij de toegangsovereenkomst of capaciteitsovereenkomst die de spoorwegonderneming respectievelijk de gerechtigde met de infrastructuurbeheerder sluit.

De toegangsovereenkomst

De infrastructuurbeheerder sluit pas een toegangsovereenkomst op het moment dat een onderneming in het bezit is van een spoorwegondernemingsvergunning en een geldig veiligheidscertificaat. De toegangsovereenkomst is Europees gezien tamelijk vorm vrij. Wel wordt op een aantal plekken in de sera-richtlijn aangegeven dat bepaalde onderdelen worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de infrastructuurbeheerder en de vergunde spoorwegonderneming. Ook wordt in de sera-richtlijn aangegeven dat bij deze overeenkomst algemene voorwaarden van de infrastructuurbeheerder horen. Deze overeenkomst vormt onder meer de basis van de overeengekomen spoorweginfrastructuurcapaciteit. De praktijk in Nederland is dat ProRail deze toegangsovereenkomst een halfjaar voorafgaand aan het dienstregelingsjaar consulteert.

De capaciteitsovereenkomst

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

Kaderovereenkomsten

Op grond van het wetsvoorstel kan – net als nu – tussen een spoorwegonderneming of gerechtigde en de infrastructuurbeheerder ook een kaderovereenkomst worden gesloten. Het gaat om overeenkomsten met capaciteitsafspraken met een langere looptijd dan een toegangsovereenkomst. Kaderovereenkomsten bieden door de langere looptijd meer zekerheid aan spoorwegondernemingen of gerechtigden die langer willen vooruitkijken dan één jaar. Kaderovereenkomsten zijn tot op heden in Nederland weinig tot niet gebruikt. In het licht van de herziening van de capaciteitsverdelingsregels wordt opnieuw gekeken naar het gebruik van kaderovereenkomsten ook in relatie tot prioritering bij schaarste binnen en tussen de verschillende segmenten.

Spoorgoederencorridors

Wat betreft de capaciteit op het spoor is de rechtswerkende Europese uitvoeringsverordening EU 913/2010 van belang.⁷⁹ Deze verordening heeft tot doel de totstandbrenging en organisatie van één Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer met een aantal internationale spoorgoederencorridors met als uitgangspunt internationale optimalisatie. Dit moet de efficiëntie van het goederenvervoer per spoor verbeteren.

Daartoe is in de verordening een aantal internationale spoorwegcorridors vastgelegd die ervoor moeten zorgen dat goederentreinen probleemloos over de landsgrenzen kunnen doorrijden, door onder andere paden open te houden op deze corridors voor spoorgoederen gedurende de jaardienstverdeling. Ook is onder meer de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van internationale treinpaden voor goederentreinen hierin geregeld via een One-Stop Shop bij een van de

⁷⁸ Nadat alle baanvakken die buiten voor het normale verkeer gesloten zijn voor onderhoud van de beschikbare spoorweginfrastructuur zijn afgetrokken.

⁷⁹ Verordening (EU) Nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europees spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer (PbEU L 276).

infrastructuurbeheerders van de goederencorridor.⁸⁰

Europese ontwikkelingen in de capaciteitsverdeling⁸¹

Momenteel werkt de Europese Commissie aan nieuwe voorstellen rondom de capaciteitsverdeling. Deze ontwikkelingen brengen enkele herzieningen met zich mee. De meest in het oog springende daarvan is de 'rollingplanning' waarbij de jaardienstverdeling meer langjarig zal worden ingestoken. Een en ander hangt af van de mate van beleidsvrijheid die de Europese Commissie nog voor de lidstaten in het capaciteitsverdelingsproces ziet weggelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van het stellen van prioriteitscriteria. De richtlijn en verordeningen die bij deze nieuwe voorstellen betrokken worden zijn, de sera-richtlijn voor wat betreft de bepaling rond het verdelen van capaciteit (via de jaardienstverdeling), de uitvoeringsverordening waarin de procedure is geregeld (uitvoeringsverordening bijlage VII) en genoemde uitvoeringsverordening met daarin de spoorgoederencorridors (de 913/2010). De eerste Commissievoorstellen hiervoor worden halverwege 2023 verwacht.

Gebruiksvergoeding en andere heffingen

Voor gebruik van de spoorweginfrastructuur, de diensten en dienstvoorzieningen moet worden betaald. De sera-richtlijn geeft daarvoor verschillende kaders en geeft ook aan welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Op het moment dat de spoorwegonderneming de toegangsovereenkomst sluit gaat deze ermee akkoord dat deze betaalt voor het rijden over de spoorweginfrastructuur.

Het wetsvoorstel bevat net als de huidige wetgeving verder (grondslagen voor) regels voor de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (VMT).

Het gaat om de vergoedingen (zoals bedoeld in de richtlijn) die een spoorwegonderneming betaalt aan de infrastructuurbeheerder. De vergoeding is gelijk aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de VMT. Voor de bepaling van de hoogte van de vergoeding stelt de infrastructuurbeheerder een methode vast. De richtlijn bepaalt dat een lidstaat kan verlangen dat de toezichthoudende instantie de methode goedkeurt. In Nederland is bepaald dat deze methode goedkeuring door de ACM behoeft. Naast het minimumtoegangspakket bevat het wetsvoorstel regels over een bijtelling of korting, de zogenaamde prijsprikkels of een extra heffing.

In de praktijk wordt vaak gesproken over de 'gebruiksvergoeding'. Hiermee wordt, net als in de huidige situatie, de VMT inclusief de prijsprikkels en de extra heffing en de vergoeding voor dienstvoorzieningen aan geboden door de infrastructuurbeheerder bedoeld.⁸²

Kosten die in rekening gebracht worden voor verbindende infrastructuur (te weten infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt) mogen ook alleen kosten zijn die rechtstreeks uit de exploitatie voortvloeien, alleen is de berekeningsmethodiek een andere dan van de VMT op dit moment. Voor diensten in een dienstvoorziening en voor de dienstvoorziening zelf kunnen de kosten die nodig zijn om de diensten te verrichten worden gerekend vermeerderd met een redelijke winst, aldus de richtlijn.

Voor particuliere dienstvoorzieningen geldt dat alleen artikel 31, zevende lid, van de sera-richtlijn van toepassing is op de berekeningssystematiek.

Prijsprikkels

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

⁸⁰ Deze verordening regelt ook nog bijvoorbeeld geschillenbeslechting en de mogelijkheid om aanvullende prioriteringsregels op te stellen.

⁸¹ Deze passage is in ontwikkeling afhankelijk van het door de Europese Commissie gepresenteerde wetgevingspakket juli/ augustus 2023. Evt gevolgen voor het wetsvoorstel worden dan bezien. Naar verwachting is dat beperkt gelet op de ruime delegatie grondslag voor regels over de capaciteitsverdeling in dit wetsvoorstel.

⁸² Zie nota van toelichting huidige besluit vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur (Stb. 2018, 33).

rangeerterreinen kan schaars zijn. Door expliciet aan te geven dat deze prikkels ook gebruikt kunnen worden op deze dienstvoorzieningen heeft ProRail ook hier mechanismen om zo efficiënt mogelijk capaciteit te kunnen benutten.

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

7.6 Nationale regels over toegang

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

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

Nationale regels over toegang op spoorwegen met gebruiksfunctie A t/m C

Sommige spoorwegondernemingen zijn geen vergunde spoorwegonderneming in de zin van de sera-richtlijn. Dat betekent niet dat er dan geen capaciteit aan hen verdeeld kan worden. Zij hebben echter geen rol in het capaciteitsverdelingsproces van de Europese spoorwegruimte. De infrastructuurbeheerder van het netwerk, in veel gevallen ProRail, kan ook met deze spoorwegondernemingen overeenkomsten sluiten om hen toegang te verlenen tot het spoor ondanks dat zij geen vergunde spoorwegonderneming zijn, en in veel gevallen geen Europees gecertificeerd veiligheidsbeheersysteem hebben.

Zij doen dan niet mee in het capaciteitsverdelingsproces zoals de vergunde spoorwegondernemingen doen. Zij zullen het moeten doen met de 'restjes' capaciteit, die in een bepaald segment overblijven, nadat de capaciteit onder vergunde spoorwegondernemingen is verdeeld. In veel gevallen zullen zij gebruik maken van ad-hoc capaciteit. In andere gevallen (bijvoorbeeld bij museumorganisaties die in het weekend vanaf spoor met gebruiksfunctie H rijden en gebruik maken van een regulier station) zal het om een klein stukje van het spoor gaan met beperkte capaciteitsclaim, bijvoorbeeld op bepaalde dagen bij openingstijden van de museale vereniging of spoorweg. De infrastructuurbeheerder sluit met deze ondernemingen ook een overeenkomst af voor gebruik van het spoor. Deze overeenkomst zal vergelijkbaar zijn met de beperkte toegangsovereenkomst die ProRail op dit moment kent.

Nationale regels over toegang op spoorwegen over gebruiksfunctie D

Gebruiksfunctie D wijkt in die zin af van de gebruiksfuncties A, B en C door de mogelijkheden die het toepassingsbereik van de sera-richtlijn bieden. Daardoor zullen nationale regels over toegang over het algemeen op dezelfde manier gelden zoals hierboven is omschreven bij spoorwegen met gebruiksfunctie A, B en C, maar op het moment dat er bijvoorbeeld sprake is van een op zichzelfstaand regionaal net, kan er bij de aanwijzing van dat specifieke net tot gebruiksfunctie D, een aantal bepalingen over de capaciteitsverdeling worden uitgezet voor dat specifieke net.⁸³ Er gelden volledig nationale regels ten aanzien van de verdeling van capaciteit.

⁸³ Er wordt gedacht aan een opzichzelfstaand regionaal net dat niet onder rijksverantwoordelijkheid valt. Een dergelijk concreet voorstel is in de huidige praktijk momenteel niet bekend. Zie ook bijvoorbeeld artikel 2, derde lid onder a.

Toegang op spoorwegen met gebruiksfunctie F

Op spoorwegen met gebruiksfunctie F kan ook sprake zijn van verschillende vormen van vervoer op het netwerk. Te denken valt aan incidentele ritten met spoorvoertuigen die deel uitmaken van een verzameling historische voertuigen of aan goederenvervoer per trein.

Spoorwegondernemingen die op volledig EU-gereguleerd spoor rijden (spoorwegen met gebruiksfunctie A tot en met C en vaak ook D) kunnen in specifieke gevallen toegang krijgen tot aan tram, metro of lightrailverbinding gelegen bedrijfsspooraansluitingen. De aansluiting bij de Vulcaanhaven in Vlaardingen op de metroverbinding Schiedam Centrum – Hoek van Holland is hier een voorbeeld van. Het vervoer vindt, in lijn met de Europese regelgeving, plaats onder de operationele condities van het lightrailsysteem op het moment dat de Europese Commissie heeft geoordeeld dat een lijn niet van strategisch belang voor het netwerk is. Voor beide gevallen geldt dat de rechten en plichten van de entiteit of spoorwegonderneming die met de voertuigen rijdt in de toegangsovereenkomst met de plaatselijke infrastructuurbeheerder worden vastgelegd.

Toegang op spoorwegen met gebruiksfunctie G en H

Voor de sporen met de gebruiksfunctie G zijn over het gebruik van de infrastructuur geen aanvullende regels opgenomen, anders dan de implementatiebepalingen over toegang (de artikelen 10, 13 en 31 zevende lid van de sera-richtlijn) omdat dit infrastructuur van particulieren betreft.

Ook voor de spoorwegen met gebruiksfunctie H worden soms regels over de toegang gesteld. Dit betreft toegang tot dienstvoorzieningen (en de levering van diensten in die voorzieningen), wanneer deze lijnen niet fysiek gescheiden zijn van het hoofdnet, weliswaar onder de condities van het bestaande net. Andere sporen in deze categorie, die fysiek gescheiden zijn van het EU-gereguleerde spoor hebben geen betekenis voor de Europese spoorwegmarkt en kennen deze toegangsregels niet (Museum Stoomtrein Katwijk – Leiden).

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

Grondslag in de wet

In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels over de toegang van dergelijke spoorwegondernemingen tot spoorwegen met gebruiksfuncties A tot en met E. Daarbij kunnen regels worden gesteld over capaciteitsverdeling, gebruiksvergoeding, verzekeringsplicht en de inhoud van overeenkomsten.

8. Spoorwegveiligheid

8.1 Beheersing van Risico's

Inleiding

Veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van de spoorsector. Daar absolute veiligheid niet bestaat, ligt bij het werken aan veiligheid de nadruk op het beheersen van risico's. Om dit te bereiken hanteert de EU een zogenoemde 'systeemgerichte benadering'.⁸⁴ Daarin hebben veiligheidsbeheersystemen van infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen een centrale plaats. Om risico's op en rond het spoor te beheersen bevat hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel regels waaraan de verschillende actoren op en rond het spoor moeten voldoen. Deze zijn grotendeels afkomstig uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn ook bij de meer nationale systemen van sporen met gebruiksfunctie E tot en met H.⁸⁵

8.1.1 Het stelsel van de spoorwegveiligheidsrichtlijn; toepasselijk op sporen met gebruiksfunctie A tot en met D

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

De richtlijn geeft een gemeenschappelijk Europees kader voor:

- een gemeenschappelijke zorgplicht;
- gemeenschappelijke veiligheidsdoelen voor de lidstaat, -indicatoren en -methoden;
- verantwoordelijkheden ten aanzien van spoorwegveiligheid;

⁸⁴ Zie artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁸⁵ Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

- een door spoorwegondernemingen verplicht toe te passen veiligheidsbeheersysteem en de daaraan gekoppelde veiligheidscertificering;
- een door infrastructuurbeheerders verplicht toe te passen veiligheidsbeheersysteem en de daaraan gekoppelde verlening van een veiligheidsvergunning;
- de aanwezigheid van een nationale veiligheidsinstantie en de eisen die daaraan worden gesteld;
- onafhankelijk onderzoek naar ongevallen en;
- de harmonisatie van de verschillende nationale veiligheidsvoorschriften.

Onder de spoorwegveiligheidsrichtlijn valt een aantal rechtstreeks werkende Europese verordeningen. In dit verband zijn vooral de zogeheten GVM-verordeningen (gemeenschappelijke veiligheidsmethoden, in het Engels Common Safety Methods, afgekort CSM) van belang.⁸⁶ Het gaat hier om standaardbenaderingen om risico's in beeld te krijgen en te beperken.⁸⁷ Verder op in dit hoofdstuk wordt hier meer inzage in gegeven.

k. Van rule based naar risk-based

l. Door steeds verdergaande harmonisatie binnen het door de EU geregleerde kader is er steeds minder behoefte aan nationale regels op het gebied van spoorwegveiligheid. Naar aanleiding van het Vierde Spoorwegpakket zijn in de afgelopen jaren daarom nationale regels vervallen. Voor onderwerpen die door de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen of gemeenschappelijke veiligheidsmethoden worden gereguleerd kunnen geen nationale regels worden gesteld, tenzij die daar niet uitputtend in zijn geregeld. In de CSM's en TSI's worden deze aangeduid als 'gebieden voor nationale voorschriften' en 'open punten'. Als deze onderwerpen in een nationale regel zijn vervat, moeten ze betrekking hebben op het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder en zijn aangemeld in de Europese database met nationale regels. Pas dan kunnen ze worden toegepast bij de beoordeling van het veiligheidsbeheersysteem door de ERA of door de nationale veiligheidsinstantie, in het kader van de certificeringsprocedure of vergunningsprocedure.

m.

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

Nationale regels, nationale voorschriften en gebruiksfuncties

Daar waar sprake is van nationaal geregelde onderwerpen binnen het Europese kader bij de sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D, zijn deze (te notificeren) nationale regels aangeduid als nationale voorschriften. Met nationale voorschriften worden de voorschriften bedoeld in artikel 8 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, die de lidstaat moet notificeren bij de ERA en die in de Europese database met nationale voorschriften zal moeten worden opgenomen, om er mee te kunnen werken. Daarmee is er een duidelijk onderscheid tussen 'nationale voorschriften' binnen het kader van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en nationale regels voor de sporen met gebruiksfunctie E, F, G of H. Binnen de gebruiksfuncties A tot en met C en D kunnen alleen nationale regels, die niet genotificeerd hoeven te worden, worden gesteld in situaties die buiten het toepassingsbereik van de richtlijn vallen. Dit is het geval bij strikt lokale situaties bij gebruiksfuncties A tot en met D (zoals (zelf)rangeren) of bij museum organisaties die gebruik maken van sporen met gebruiksfuncties A, B, C of D.

Zorgplicht

Het centrale artikel in de spoorwegveiligheidsrichtlijn vormt artikel 4, vierde lid, van deze richtlijn, dit is een zorgplicht bepaling die zich richt tot alle actoren die zich op en om het spoor begeven, die niet

⁸⁶ Voor de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden, zie link: https://www.era.europa.eu/domains/safety-management/common-safety-methods_en.

⁸⁷ Voorbeelden hiervan zijn de CSM on Risk Evaluation and Assessment (Uitvoeringsverordening (EU) nr. 402/2013), de CSM on Supervision (Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/761), en de gedelegeerde verordening voor het vaststellen van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen (Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762).

vallen in de categorie spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder, waarbij wordt aangegeven dat ook deze actoren een vorm van risicobeheersing moeten kennen. Actoren die zich op het EU-gereguleerde spoor begeven (de sporen met gebruiksfunctie A tot en met D), maar bijvoorbeeld strikt lokaal opereren, vallen daarmee ook onder deze categorie en zullen een vorm van risicobeheersing moeten hebben. In nationale regels op een lager niveau wordt dit nader uitgewerkt. Daarbij wordt de basis gehanteerd dat ook deze actoren een veiligheidsbeheersysteem nodig hebben dat voldoet aan nationale eisen, dat passend is voor het soort onderneming of vervoer.

Verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie

De infrastructuurbeheerders en de spoorwegondernemingen worden in de spoorwegveiligheidsrichtlijn – en daarmee in het wetsvoorstel – als belangrijkste actoren van het spoorwegsysteem gezien (naast houders van spoorvoertuigen en met onderhoud belaste entiteiten). Zij hebben expliciet een verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem, elk voor het eigen deel. De veilige exploitatie wordt geborgd door de plicht een veiligheidsbeheersysteem te hebben voor de spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders. In voorkomende gevallen hebben zij hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid, samen met eventuele andere actoren. Het vraagt om een goede samenwerking tussen alle actoren die een potentiële invloed op de veilige exploitatie van het spoorstelsel hebben zoals de infrastructuurbeheerders, de spoorwegondernemingen en de met onderhoud belaste entiteiten. Om risico's te beperken moeten zij daarom niet alleen ieder afzonderlijk veiligheidsvoorschriften en -normen toepassen, maar ook samenwerken door bijvoorbeeld samen maatregelen te nemen. De lidstaat moet erop toezien dat de veiligheid op het spoor over de gehele lijn wordt gehandhaafd en waar dat redelijkerwijs mogelijk is voortdurend wordt verbeterd om uiteindelijk te kunnen voldoen aan de gestelde veiligheidsdoelen voor de verschillende veiligheidsindicatoren.

TSI exploitatie en verkeersleiding en veiligheidsfuncties

Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders met personeel dat een functie uitoefent die van invloed kan zijn op de veiligheid van het verkeer over spoorwegen moeten ervoor zorgen dat dit personeel geschikt en bekwaam is en de benodigde kennis heeft. In dit verband wordt gesproken over een veiligheidsfunctie die personeel kan hebben. Als het personeel die geschiktheid en bekwaamheid en de vereiste kennis niet heeft, dan kan dat personeel een dergelijke veiligheidskritieke taak niet uitoefenen. Deze veiligheidskritieke taken worden, in lijn met TSI OPE ondergebracht in het veiligheidsbeheersysteem van degene onder wiens verantwoordelijkheid deze persoon opereert. De grondslagen om regels te stellen aan personeel dat een veiligheidsfunctie heeft, is daarom na de internetconsultatie verplaatst naar hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

Voor veiligheidskritieke taken op Europees gereguleerd spoor (gebruiksfuncties A tot en met D) is ook de TSI OPE relevant. Deze uitvoeringsverordening van de Europese Commissie bevat onder andere regels over de vakbekwaamheid, talenkennis, opleiding en examinering en over de gezondheid van degenen die bepaalde veiligheidskritieke handelingen uitvoeren voor een spoorwegonderneming of een infrastructuurbeheerder.

De TSI OPE bevat vakbekwaamheidseisen voor treinbegeleidingspersoneel en voor spoorwegpersoneel dat is belast met de laatste voorbereidingen van treinen. Specifieke minimumeisen zijn voor dit personeel opgenomen in aanhangsels F en G van de TSI. Omdat de TSI rechtstreeks van toepassing is, worden deze eisen niet geïmplementeerd in de nationale wetgeving. De TSI OPE voorziet niet in beroepseisen voor de uitoefening van alle veiligheidskritieke taken. Maar legt de verantwoordelijkheid voor het identificeren van deze taken, het formuleren van de eisen en het beheersen van risico's die daarmee samenhangen daarvoor neer bij de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder.

Veiligheidsbeheersysteem

Het doel van een veiligheidsbeheersysteem is het inventariseren van risico's en het beheersen ervan. Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders moeten een dergelijk systeem hebben en zijn verplicht ernaar te handelen. Als het veiligheidsbeheersysteem op orde is, komt de infrastructuurbeheerder in aanmerking voor een veiligheidsvergunning en de spoorwegonderneming voor een (uniek)veiligheidscertificaat. Zonder veiligheidsvergunning of veiligheidscertificaat mogen zij hun operatie niet uitvoeren. 'Uniek' moet uitgelegd worden in de zin van 'enkel'. Voor exploitatie binnen het Europese spoorwegsysteem hebben zij één enkel – uniek – veiligheidscertificaat met een bepaald gebruiksgebied nodig.⁸⁸

⁸⁸ Oorspronkelijk betrof dit een A en een B deel en verschilde dat laatste per land, zodat een spoorwegonderneming dus meerdere veiligheidscertificaten nodig had. Met de komst van het Vierde Spoorwegpakket is het enkele certificaat ingevoerd, dat geduid is met uniek veiligheidscertificaat.

Het veiligheidsbeheersysteem moet zorgen voor de beheersing van alle risico's die door de activiteiten van de infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming ontstaan.⁸⁹ Het systeem is ook het instrument om te werken aan een permanente verbetering (zie ook verderop het ALARP principe) van de veiligheid op het spoor. Een veiligheidsbeheersysteem is in de spoorwegveiligheidsrichtlijn omschreven als 'de organisatie, de regelingen en procedures die door een infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming zijn vastgesteld om hun activiteiten veilig te laten verlopen'.⁹⁰ Dit omvat het geheel van processen dat bijdraagt tot de beheersing van veiligheidsrisico's bij het ontwerp, de planning, de aflevering en de controle over activiteiten, als onderdeel van de bedrijfsvoering van de infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming. Met een dergelijk systeem kunnen zij aantonen dat hun organisatie:

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

Voor het hierboven genoemde systeem is het nodig om veiligheid op een eenduidige wijze te bepalen en uit te drukken. Dit is vastgelegd in een gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling.⁹¹ Daarnaast introduceert de spoorwegveiligheidsrichtlijn een stelsel van gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren (GVI's) en -doelen (GVD-en) en een GVM om veiligheidsniveaus te bepalen.⁹² Daarmee is de spoorwegveiligheid één systeem met communicerende vaten van alle actoren in het systeem.

Overzicht Uitvoeringsverordeningen

Gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor toezicht	De gewijzigde ¹ gedelegeerde verordening (EU) 2018/761 van de Commissie van 16 februari 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden voor toezicht door nationale veiligheidsinstanties na de afgifte van een uniek veiligheidscertificaat of een veiligheidsvergunning overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1077/2012 (PbEU 2018, L 129/16)
Gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor de eisen voor veiligheidsbeheersystemen	De gewijzigde ² gedelegeerde verordening (EU) 2018/762 van de Commissie van 8 maart 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 1158/2010 en (EU) nr. 1169/2010 (PbEU 2018, L 129/26). Deze gedelegeerde verordening bevat twee bijlagen, die de eisen aan een veiligheidsbeheersysteem bevatten. Bijlage I stelt eisen aan het veiligheidsbeheersysteem van spoorwegondernemingen en bijlage II stelt eisen aan het veiligheidsbeheersysteem van infrastructuurbeheerders;
Gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling	De gewijzigde ³ uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 van de commissie van 30 april 2013 betreffende de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 352/2009. Deze uitvoeringsverordening bevat onder andere regels over de onafhankelijke beoordeling van de geschiktheid van het risicobeheerproces, de accreditatie/erkenning van de beoordelingsinstantie en de veiligheidsbeoordelingsverslagen.
Uitvoeringsverordening afgifte van veiligheidscertificaten	De gewijzigde ⁴ uitvoeringsverordening (EU) 2018/763 van de Commissie van 9 april 2018 tot vaststelling van praktische regelingen voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 653/2007 van de Commissie (PbEU 2018, L 129/49). Deze uitvoeringsverordening bevat onder meer regels over de aanvraag van een veiligheidscertificaat, de beoordeling van de aanvraag, de verlening van veiligheidscertificaten en alle communicatie daarover. Verder beschrijft deze uitvoeringsverordening de fase van het vooroverleg. Dit is overleg dat voorafgaand aan de formele indiening van de aanvraag van een veiligheidscertificaat kan plaatsvinden.
Certificering van werkplaatsen	De gewijzigde ⁵ uitvoeringsverordening (EU) 2019/779 van de Commissie van 16 mei 2019 betreffende een systeem voor de certificering van met het onderhoud van voertuigen belaste entiteiten overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) 445/2011 van de Commissie (PbEU 2019, L 139 I).

⁸⁹ Dit was geregeld in artikel 16a (veiligheidsvergunning voor beheerders) en artikel 31 van de Spoorwegwet 2005 (veiligheidscertificaat voor spoorwegondernemingen).

⁹⁰ Artikel 3, negende lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

⁹¹ Uitvoeringsverordeningen (EU) Nr. 402/2013 en (EU) nr. 2015/1136.

⁹² Dit is geregeld in de artikelen 5 tot en met 7 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en artikel 3.3 van het wetsvoorstel.

Uitvoeringsverordeningen taken en tarieven ERA	De gewijzigde ⁶ uitvoeringsverordening (EU) 2018/764 van de Commissie van 2 mei 2018 inzake de aan het Spoorwegbureau van de Europese Unie te betalen vergoedingen en kosten en de betalingsvoorwaarden (PbEU 2018, L 129/68). Deze uitvoeringsverordening heeft betrekking op de tarieven die het Europees Spoorwegbureau in verband met de nieuwe certificerings- en vergunningstaken in rekening kan brengen bij de aanvrager en de wijze waarop deze betaald moeten worden.
	Uitvoeringsverordening (EU) 2018/867 van de Commissie van 13 juni 2018 tot vaststelling van het reglement voor de procesvoering van de kamer(s) van beroep van het Spoorwegbureau van de Europese Unie (PbEU 2018, L 149/3).

- ¹ Gewijzigd via de gedelegeerde verordening (EU) 2020/782 van 12 juni 2020.
² Gewijzigd via de gedelegeerde verordening (EU) 2020/782 van 12 juni 2020.
³ Gewijzigd via de uitvoeringsverordening (EU) 2015/1136 van 13 juli 2015.
⁴ Gewijzigd via de uitvoeringsverordening (EU) 2020/777 van 12 juni 2020.
⁵ Gewijzigd via de uitvoeringsverordening (EU) 2020/780 van 12 juni 2020.
⁶ Gewijzigd via de uitvoeringsverordening (EU) 2021/1903 van 29 oktober 2021.

Het Uniek Veiligheidscertificaat

Het veiligheidscertificaat geldt als bewijs dat de betrokken spoorwegonderneming haar veiligheidsbeheersysteem op orde heeft en in staat is veilig te opereren in het beoogde exploitatiegebied. De ERA is bevoegd veiligheidscertificaten af te geven voor spoorwegondernemingen die hun exploitatiegebied in één of meer lidstaten hebben, het is slechts één certificaat met een bepaald gebruiksgebied en daarom geduid in de regelgeving als 'uniek'. Om een veiligheidscertificaat te verkrijgen, moeten spoorwegondernemingen een aanvraag indienen via het digitale één-loketsysteem, de One-Stop Shop.

Als een onderneming slechts in één land actief is, wordt dit certificaat eveneens via de One-Stop Shop aangevraagd maar kan dit beoordeeld worden door de nationale veiligheidsinstantie van dat betreffende land. In Nederland is het de NVi, die de aanvraag beoordeelt en het certificaat afgeeft. In geval van spoorweginfrastructuur net over de grens in een buurland, of van een buurland net over de grens in Nederland, waarbij de kenmerken van de grensoverschrijdende spoorweginfrastructuur lijken op het exploitatie gebied in het land waarvoor het veiligheidscertificaat wordt aangevraagd werken de bevoegde nationale veiligheidsinstanties met elkaar samen om het veiligheidscertificaat te verstrekken. Deze baanvakken net over de grens worden dan meegenomen in de beoordeling de aanvraag van het veiligheidscertificaat voor het beoogde exploitatiegebied binnen het andere land.

Veiligheidsvergunning

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

Met onderhoud belaste entiteiten

Ook met onderhoud belaste entiteiten hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Het gaat hier om bedrijven die spoorvoertuigen onderhouden. Zij moeten ervoor zorgen dat spoorvoertuigen in veilige staat zijn. Daartoe zetten zij een onderhoudssysteem op. Met onderhoud belaste entiteiten, moeten bovendien een ECM-certificaat⁹³ hebben. Dit wordt door de NVi verleend. De spoorvoertuigen zelf moeten zijn geregistreerd in het (Europees) voertuigregister. Anders mogen ze niet worden gebruikt. Op spoor met gebruiksfunctie A tot en met D zijn er enkele uitzonderingen hierop, deze vloeien voort uit de uitzonderingen die in het toepassingsbereik in de richtlijn zijn opgenomen voor bijvoorbeeld historische spoorvoertuigen, en strikt lokaal vervoer. Op het moment dat er sprake is van strikt lokaal of historische voertuigen, dan geldt ook niet de eis van een EU-gecertificeerde werkplaats.

Beoordelingsinstanties beoordelen of de aanvrager het risicobeheerproces van artikel 5 van de uitvoeringsverordening op de juiste wijze heeft uitgevoerd (artikel 6 van Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013). De beoordelingsinstantie voert daarnaast inspectieactiviteiten uit (Annex II van de uitvoeringsverordening). De beoordeling vindt plaats in het kader van de aanvraag van een veiligheidsvergunning of uniek veiligheidscertificaat.

In de ECM-verordening wordt eveneens ingegaan op situaties waarbij de infrastructuurbeheerder het onderhoud van eigen spoorvoertuigen moet regelen in het eigen veiligheidsbeheersysteem. In het

⁹³ ECM is de afkorting van Entity in Charge of Maintenance, de Engelse term uit de richtlijn voor de 'met onderhoud belaste entiteit'.

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

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

Beoordelingsinstanties

Beoordelingsinstanties beoordelen het risicobeheerproces van een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder als onderdeel van het veiligheidsbeheersysteem met veiligheidscertificaat danwel veiligheidsvergunning. De beoordelingsinstantie geeft een oordeel bij de uitvoering van de inspectie-activiteiten. Een beoordelingsinstantie voert een onafhankelijke beoordeling uit van de geschiktheid van zowel het voorgelegde risicobeheerproces als van de resultaten van dat proces. Deze resultaten worden opgenomen in een veiligheidsbeoordelingsverslag dat wordt gebruikt bij bijvoorbeeld de te verlenen vergunning voor indienststelling van subsystemen van structurele aard of voertuigen.⁹⁴ Beoordelingsinstanties mogen dit pas doen als ze zijn aangemeld bij de ERA. De NVi is de aanmeldende instantie. Een aangemelde beoordelingsinstantie is bevoegd om de bij die aanmelding beschreven conformiteitsbeoordelingen uit te voeren of uit te laten voeren. Het gaat dan om beoordelingen op het gebied van spoorwegveiligheid aan de hand van de toepasselijke GVM's. Deze staan in het veiligheidsbeheersysteem beschreven. De beoordelingsinstanties worden (risk)assessment body's (AsBo's) genoemd. Als blijkt dat een beoordelingsinstantie niet meer voldoet aan de eisen om te worden aangemeld of de voor die beoordelingsinstantie geldende verplichtingen niet naleeft, kan de NVi de aanmelding beperken of intrekken.

Om aangemeld te worden door de Nvi, moet een instantie erkend of geaccrediteerd zijn. In Nederland is er voor gekozen de keuze voor erkennen of accrediteren niet op wetsniveau te bepalen, maar te delegeren naar lagere regelgeving. In Nederland worden instanties geaccrediteerd. Er wordt geen wijziging van het huidige beleid beoogd. De Raad voor Accreditatie is momenteel de accrediterende instantie in Nederland.

8.1.2 Nationale Veiligheidsinstantie

In hoofdstuk 6 'Actoren' is al eerder ingegaan op het bestaan van de nationale veiligheidsinstantie en de taken van deze instantie. Omdat de NVi zijn oorsprong vindt in de spoorwegveiligheidsrichtlijn, wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de verhouding tussen de Minister en de NVi als dienstonderdeel binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De spoorwegveiligheidsrichtlijn bepaalt dat de nationale veiligheidsinstantie wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk moet zijn van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager, aanbestedende dienst en iedere entiteit die overheidsopdrachten toekent. Wel kan, mits deze onafhankelijkheid gewaarborgd wordt, de betrokken instantie een afdeling zijn binnen ministerie. Met de attributie van taken en bevoegdheden aan (het hoofd van) de NVi wordt in het wetsvoorstel beoogd de onafhankelijkheid van de NVi wettelijk vorm te geven. Het hoofd van de NVi is echter een ondergeschikte van de Minister.

Als het hoofd van de NVi een onderzoek wil verrichten dat om beleidsmatige redenen wellicht minder goed uitkomt, mag dat geen reden zijn om de inspectie te verhinderen, dit onderzoek te verrichten of af te ronden. Op amvb-niveau worden nadere regels gesteld over de wijze waarop hij een onderzoek kan verrichten en de inhoud van de aanbevelingen uit het onderzoek. In de lagere regelgeving wordt ook vastgelegd dat de ILT de taken van de NVi uitvoert.

⁹⁴ Zie artikelen 3, 5, 6, 15 en bijlage II van de uitvoeringsverordening voor risico-evaluatie en -beoordeling, de gewijzigde uitvoeringsverordening (EU) Nr. 402/2013.

8.2 Nationale eisen aan de spoorwegveiligheid

Inleiding

De sporen met gebruiksfunctie E tot en met H kennen een louter nationaal gereguleerd regime met nationale eisen aan de spoorwegveiligheid.

Daarnaast zijn er dus voor hele specifieke situaties (strikt lokaal gebruik, gebruik door museumorganisaties) op sporen met gebruiksfunctie A tot en met D nationale regels.

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

Rol actoren, veiligheidsbeheersysteem

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

Nationale veiligheidsregels voor sporen met gebruiksfunctie E

Voor spoorwegen met gebruiksfunctie E – een vorm van spoorvervoer die in Nederland nu nog niet voorkomt – wil de regering de mogelijkheid openhouden om dicht bij het systeem te blijven zoals dat geldt voor de gebruiksfuncties A tot en met D. Deze vorm van vervoer heeft dusdanige treinkenmerken dat met het oog op de veiligheid ervoor gekozen kan worden regels te stellen analoog aan de Europese regels voor de gebruiksfuncties A tot en met D. Zo overweegt de regering ondernemingen die treindiensten exploiteren of infrastructuur van deze systemen beheren een door de NVi goedgekeurd veiligheidsbeheersysteem moeten hebben, dat passend (proportioneel) is bij het gebruik van dat spoor.

Nationale veiligheidsregels voor sporen met gebruiksfunctie F

Voor spoorwegen met gebruiksfunctie F blijft, net als in de Wet lokaal spoor, het veiligheidsbeheersysteem voor zowel de spoorwegonderneming als de infrastructuurbeheerder verplicht. Een vervoerder mag pas gebruik maken van de infrastructuur als hij een door het verantwoordelijk bevoegd gezag goedgekeurd veiligheidsbeheersysteem heeft. Dat goedgekeurde veiligheidsbeheersysteem wordt door het bevoegd gezag afgegeven als de spoorwegonderneming beschikt over een veiligheidsbeheersysteem dat voldoet aan de eisen die bij of krachtens het wetsvoorstel zijn gesteld. Deze eisen worden op een lager niveau van regelgeving uitgewerkt. De eisen zullen inhoudelijk overeenkomen met de eisen voor het door de EU-gereguleerde spoor zoals ook nu het geval is. Tram, metro en lightrailstelsel hoeven immers niet met het Europese netwerk interoperabel te zijn. Een eenmaal goedgekeurd veiligheidsbeheersysteem kan door het bevoegd gezag gewijzigd worden als de veiligheid rondom de spoorweg dat noodzakelijk maakt. Ook kan het bevoegd gezag – naast het reguliere handhavingsinstrumentarium – een goedkeuring intrekken als de spoorwegonderneming in strijd handelt met de gestelde regels.

Nationale veiligheidsregels voor sporen met gebruiksfunctie G en H

Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie G of H wordt in het wetsvoorstel eveneens de mogelijkheid opgenomen om op een lager niveau regels aan een veiligheidsbeheersysteem te stellen. Met name voor sporen met gebruiksfunctie G, die vaak grenzen aan sporen met gebruiksfunctie A tot en met D, ligt het voor de hand om op het moment dat er veel interactie is met sporen met gebruiksfuncties A tot en met D nationale regels te stellen ter invulling van het veiligheidsbeheersysteem van exploitanten of beheerders van sporen met gebruiksfunctie G. Mede omdat gebruiksfunctie G dienstvoorzieningen omvat waarvoor het algemene zorgplichtartikel van de spoorwegveiligheidsrichtlijn geldt, is het denkbaar dat de regering daarvoor op een lager niveau een vergunningplicht instelt.

Voor sporen met gebruiksfunctie H is een veiligheidsbeheersysteem beoogd dat vergelijkbaar is met de risicoanalyse in het huidige Besluit bijzondere spoorwegen die verplicht is voor exploitanten van sporen met deze gebruiksfunctie moeten opstellen met daarin maatregelen die getroffen moeten worden om de risico's te mitigeren. Die analyse en de daarin opgenomen maatregelpakketten staan onder toezicht van NVi.



Daarom wordt op een lager niveau wordt de mogelijkheid gecreëerd voor zowel algemene regels of een vergunningplicht.

Spoorwegpersoneel; niet zijnde machinisten

Na de consultatieversie heeft de regering de regelgeving over veiligheidskritieke taken te verplaatst van het hoofdstuk spoorwegpersoneel in de wet, naar het hoofdstuk spoorwegveiligheid in het wetsvoorstel. Het past daar beter gelet op de systematiek van het spoorwegveiligheidssysteem. Procedures inzake opleiding examinering, keuring van dergelijk personeel maken onderdeel uit van het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder. Daarom bevat het wetsvoorstel in hoofdstuk 3 een grondslag om eisen te stellen aan de kennis en bekwaamheid van iemand die een veiligheidsfunctie vervult. Het gaat dan onder meer om leeftijd, medische en psychologische gesteldheid, algemene kennis en bekwaamheid, specifieke taakgebonden en bedrijfsgebonden kennis en taalbeheersing.

Regelgeving over ander personeel dat een veiligheidsfunctie vervult is voor spoorwegondernemingen of infrastructuurbeheerders die opereren op sporen met gebruiksfunctie A tot en met D opgenomen in de TSI OPE (zie paragraaf 8.1.1 van dit hoofdstuk). Het wetsvoorstel bevat een algemene grondslag om regels te stellen aan het veiligheidsbeheersysteem van (infrastructuur)beheerders en spoorwegondernemingen die opereren op sporen met gebruiksfunctie E tot en met H en die spoorwegpersoneel dat een veiligheidsfunctie vervult in dienst hebben.

Voor de inhoudelijke invulling van die regels voor spoorwegen met de gebruiksfunctie E overweegt de regering aan te sluiten bij de eisen die voortvloeien uit bijvoorbeeld de TSI OPE of de machinisten richtlijn.

Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie F wordt voor de uitoefening van veiligheidskritieke taken overwogen onder andere regels te stellen over de minimumleeftijd, de medische en psychologische geschiktheid en verplichtingen aan degene onder wiens gezag deze taken worden uitgeoefend. Ten aanzien van de eisen voor gebruiksfunctie F, G en H worden geen andere eisen te stellen dan nu aan dat personeel gesteld worden.

8.3 Ongevallen en incidenten

Bevorderen veiligheidscultuur

De regering wil in navolging van de EU binnen de gehele spoorsector (dus ten aanzien van alle gebruiksfuncties) de veiligheidscultuur bevorderen, ter versterking van het veiligheidsmanagement. Via het veiligheidsbeheersysteem bevorderen (infrastructuur)beheerders en spoorwegondernemingen een cultuur van wederzijds vertrouwen en leren, waarin het personeel wordt aangemoedigd om bij te dragen tot het ontwikkelen van de veiligheid, met waarborging van de vertrouwelijkheid. Er wordt daarbij ingezet op een cultuur van vertrouwen en openheid zodat van elkaar kan worden geleerd bij fouten of incidenten.⁹⁵ Dit betreft dus de spoorwegondernemingen en (infrastructuur)beheerders en is daarom niet gekoppeld aan een gebruiksfunctie.

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

Melden van ongevallen en incidenten

De spoorwegondernemingen, en de (infrastructuur)beheerders zijn – als belangrijkste actoren – verantwoordelijk voor de veiligheid op het spoor, binnen de gestelde kaders. Dit volgt direct uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Het borgen van de veiligheidscultuur en het stimuleren van een 'just culture' horen hierbij.

Op grond van de spoorwegveiligheidsrichtlijn moeten procedures voor het melden van ongevallen, incidenten, bijna-ongelukken en andere gevaarlijke situaties onderdeel uitmaken van het veiligheids-

⁹⁵ Zie ook overweging 10 en artikel 9 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

beheersysteem.⁹⁶ In de gedelegeerde verordening 2018/762 is onder ‘leren van ongevallen en incidenten’ een rapportageverplichting aan de betreffende nationale instanties opgenomen voor organisaties met een veiligheidsbeheersysteem.

Omdat de regering dit belangrijk acht trekt zij dat ook door naar de nationaal gereguleerde gebruiksfuncties.

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

Om de interne meldingsbereidheid te ondersteunen is ter bescherming van de interne melder in het wetsvoorstel bepaald dat wordt afgezien van bestuurlijke boetes, behalve als er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid. Een dergelijke meldplicht heeft namelijk slechts zin een ‘just culture’ veiligheidscultuur op basis van vertrouwen, waarbinnen op een veilige manier alle relevante informatie gedeeld kan worden. Het is belangrijk dat deze cultuur van het onderling wisselen van informatie blijft bestaan zodat de veiligheid nog verder verbeterd kan worden. Alleen onder deze condities is een dergelijke uitbreiding van de meldplicht naar incidenten zinvol. Een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder zal intern een goede veiligheidscultuur moeten creëren waardoor werknemers geneigd zijn ook (bijna) ongevallen en incidenten te melden. Op beide onderdelen wordt daarom de komende periode ingezet.

Ook is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om bij of krachtens amvb deze meldprocedure uit te werken zodat een eenduidig meldregime kan worden uitgewerkt. Spoorwegondernemingen en (infrastructuur)beheerders die op basis van het veiligheidsbeheersysteem een intern meldsysteem hebben, kunnen hiermee een koppeling maken met het systeem van de NVi. Daarnaast zal er een rapportageformat beschikbaar zijn, waarmee rechtstreeks bij de NVi gemeld kan worden. Tussen de systemen is echter wel een scheiding want interne melders moeten het vertrouwen hebben dat een melding voldoende anoniem blijft (just culture). In lagere regelgeving kunnen tevens regels worden gesteld over de reactie op de melding en de berichtgeving aan of over de melder (de spoorwegonderneming of (infrastructuur)beheerder).

In dit verband wordt opgemerkt dat binnen de EU een verordening ‘Commission Implementing Regulation establishing common safety methods for assessing the safety level and the safety performance of railway operators at national and Union level’ in voorbereiding is.

De regering heeft gemeend dit toch al vooruitlopend op deze verordening te regelen, in het belang van een open cultuur in het kader van de spoorwegveiligheid. Als gevolg van consultatieopmerkingen uit de sector en gesprekken die daarna hebben plaatsgevonden met onder andere de ILT, is de meldplicht beperkt tot de spoorwegonderneming en de (infrastructuur)beheerders.

In het wetsvoorstel over de ZBO-vorming van ProRail was eerder opgenomen dat de Wet open overheid (Woo) niet van toepassing was ten aanzien van het melden van ongevallen. Bij nader inzien biedt de Woo voldoende uitzonderingsmogelijkheden om te zorgen voor de anonimiteit van de melder of de herleidbaarheid van gegevens te garanderen (zie ook artikelsgewijze toelichting op dit punt). Daarom is deze uitzondering voor specifiek ProRail vervallen.

Analyse en follow-up

De NVi heeft ervaringen uit luchtvaartsector met een dergelijke meldplicht. De meldplicht voor spoor is hierop geïnspireerd. De informatie kan door de NVi worden gebruikt als crosscheck voor het jaarverslag spoorwegveiligheid van de NVi en om analyses te doen op nationaal niveau en bevindingen terug te koppelen aan de sector. Bij ongevallen heeft de NVi de mogelijkheid om deze direct op te volgen. De informatie die de NVi met deze meldingen verkrijgt wordt gebruikt in haar reguliere toezicht, beoordeling van veiligheidsbeheersystemen, maar ook om zicht te houden op de veiligheid op en rond het spoor.

Onderzoek

In de huidige Spoorwegwet is voor de Minister wat betreft hoofdspoorwegen en in de Wet lokaal spoor voor het bevoegd gezag voor de decentrale spoorwegen de mogelijkheid opgenomen voor het doen van onderzoek naar de oorzaken van ongevallen en incidenten op het spoor. Deze bepalingen

⁹⁶ Artikel 9, derde lid, onderdeel i, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn.

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

8.4 Spoorwegveiligheid; Verantwoording, sturing en toezicht

Verantwoording ontwikkeling veiligheid

De NVi heeft informatie nodig om haar verantwoordelijkheden inzake het jaarverslag waar te kunnen maken. Daarom regelt het wetsvoorstel – voortvloeiend uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn – ook dat de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen een jaarlijks rapport indienen. Zij doen dat bij de NVi. Hierin doen zij verslag van de ontwikkeling van de veiligheid op het spoor en de wijze waarop zij de risico's beheersen.

Naast het jaarverslag dat de nationale veiligheidsinstantie opstelt voor het ERA, rapporteert de NVi jaarlijks aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit jaarverslag kent geen wettelijke grondslag, maar vloeit voort uit de beleidskaders voor spoorwegveiligheid, op dit moment de Beleidsagenda spoorveiligheid 2020–2025. Dit jaarverslag is het vertrekpunt voor beleidssturing door het Rijk, die zo invulling geeft aan haar bestuurlijke en beleidsverantwoordelijkheid voor spoorwegveiligheid.

Werken aan veiligheid; Veiligheidsbeoordeling

De lidstaat is volgens de spoorwegveiligheidsrichtlijn verantwoordelijk voor het behalen van de Europees gestelde gemeenschappelijke veiligheidsdoelen. De gemeenschappelijke veiligheidsdoelen zijn in de richtlijn geïntroduceerd als de veiligheidsniveaus die ten minste moeten worden behaald.⁹⁷ Achteruitgang is niet toegestaan. De gemeenschappelijke veiligheidsdoelen zijn bindend voor de lidstaat, niet voor individuele partijen in de sector. De doelen werken door naar spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders via afspraken met deze spoorpartijen (zoals bijvoorbeeld over StopTonend Seinpassages)⁹⁸, beleidsprioriteiten en wet- en regelgeving waar spoorwegondernemingen of infrastructuurbeheerders zich aan moeten houden.

Voor het monitoren van de trendmatige ontwikkeling worden GVI's toegepast, (opgenomen in bijlage I van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). De doelen voor deze indicatoren worden periodiek vastgesteld als gemeenschappelijke veiligheidsdoelen per land en zijn opgenomen in een besluit van de EC.⁹⁹ De eisen aan deze doelen zijn opgenomen in een uitvoeringsverordening die is gebaseerd op de spoorwegveiligheidsrichtlijn.¹⁰⁰ Deze verordening wordt periodiek per lidstaat herzien. In het jaarlijks rapport aan de NVi dienen spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders hierover te rapporteren. De NVi rapporteert hierover aan de ERA, waar de algehele staat van de veiligheid en van de verschillende indicatoren gemonitord wordt. Omdat dit een rechtstreeks werkend besluit is dat gericht is aan de lidstaat zijn deze doelen (en overigens ook de indicatoren) niet als zodanig terug te vinden in het wetsvoorstel. Wel vormen deze de basis van de veiligheidsrisicobenadering waarop het beleid van de lidstaten maar ook de Europese eisen aan het veiligheidsbeheersystemen gebaseerd zijn.

Beoordeling aanvullend op Europese indicatoren

Het huidige Europese systeem van veiligheidsindicatoren en -methoden kent beperkingen. Het oorspronkelijke doel van de systematiek van de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen was het monitoren van de veiligheid en het achteraf kunnen vaststellen of de spoorwegveiligheid niet is

⁹⁷ Deze doelen worden uitgedrukt in genormaliseerde waarden per treinkilometer of in reizigerskilometers.

⁹⁸ STS-passages (stoptonend sein) is het ongeoorloofd passeren van een stoptonend of gesloten sein.

⁹⁹ Besluit van de Commissie van 23 april 2012 betreffende de tweede reeks gemeenschappelijke veiligheidsdoelen voor het spoorwegsysteem (2012/226/EU).

¹⁰⁰ Gedelegeerde verordening (EU) 2018/762 van de Commissie van 8 maart 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 1158/2010 en (EU) nr. 1169/2010, PbEU L129, blz 26.

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

Met een rapportage- en meldplicht voor incidenten kan de NVi informatie krijgen over de voorlopers van ongevallen. Deze informatie kan gebruikt worden voor de beoordeling van algehele spoorwegveiligheid, als aanvulling op de instrumenten als onderzoek en audits. Opgemerkt dient te worden dat in EU-verband een verordening 'Common Safety Method on the Assessment of the Safety Level and Safety Performance of Operators at National and Union level' in voorbereiding is. De herziening van de te rapporteren indicatoren aan de ERA wordt hier waarschijnlijk ook een onderdeel van.

ALARP-principe

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

9. Technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen

9.1 Doel, principe en onderwerpen interoperabiliteit

Eén Europese spoorwegruimte

Om Europese spoorwegen als één geheel te laten werken is interoperabiliteit van de spoorwegnetwerken en toegankelijkheid van de netwerken noodzakelijk. Interoperabiliteit wil zeggen dat netwerken technisch zo op elkaar zijn afgestemd dat grensoverschrijdend treinverkeer mogelijk is, een bepaalde mate van veiligheid wordt gewaarborgd en dat grensoverschrijdende handel in en ingebruikname van (bijvoorbeeld) spoorvoertuigen wordt bevorderd. De interoperabiliteitsrichtlijn faciliteert één Europese spoorwegruimte door te voorzien in een harmonisatie van technieken in de EU.¹⁰¹

De sporen met gebruiksfunctie A tot en met D behoren in zijn geheel tot deze spoorwegruimte voor wat betreft de toepassing van de interoperabiliteitsrichtlijn. De sporen met gebruiksfunctie E tot en met H behoren dat in principe niet.¹⁰²

9.2 Het stelsel van de interoperabiliteitsrichtlijn; toepasselijk op sporen met gebruiksfunctie A tot en met D

Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel bevat bepalingen ter implementatie van die richtlijn. In het wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de bewoordingen en systematiek van deze richtlijn en de daarop gebaseerde Technische Specificaties voor Interoperabiliteit (TSI's). In het wetsvoorstel zijn alleen de bepalingen terug te vinden die van toepassing zijn op het vergunningverleningsproces door de NVi, terwijl gelijk aan de bepalingen over het veiligheidscertificaat een type goedkeuring of voertuigvergunning ook door de ERA kan worden verleend. De bepalingen die betrekking hebben op

¹⁰¹ Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem van de Europese Unie (herschikking, PbEU 2016, L 138/44).

¹⁰² Enkele sporen in gebruiksfunctie G daargelaten. Op het moment dat dit particuliere dienstvoorzieningen zijn die een 'intermodale hub' in zich hebben, is bijvoorbeeld de TSI-infrastructuur voor wat betreft die functie van toepassing. In iedere TSI afzonderlijk is te lezen of dit het geval is bij een particuliere dienstvoorziening. Dit heeft te maken met het feit dat deze TSI het onderscheidend criterium 'particulier' niet kent.

de ERA zijn terug te vinden in de Verordening over het Europees Spoorwegbureau, werken als zodanig rechtstreeks en zijn daarom niet terug te vinden in dit wetsvoorstel.

Technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's)

Essentiële eisen zijn relatief algemeen geformuleerde voorwaarden waaraan het spoorwegsysteem en haar delen moeten voldoen, die betrekking hebben op de volgende onderwerpen: veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid, gezondheid, milieubescherming, technische compatibiliteit en toegankelijkheid. TSI's betreffen technische en daarmee samenhangende procedurele aspecten van het spoorwegsysteem, waar het spoorwegsysteem en de onderdelen daarvan, aan moeten voldoen. TSI's worden vastgesteld door de EC, op aanbeveling van de ERA. TSI's hebben de vorm van rechtstreeks werkende uitvoeringsverordeningen (de artikelen 5 en 51, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Als is voldaan aan de TSI's wordt er geacht te zijn voldaan aan de essentiële eisen.

Onderverdeling spoorwegsysteem

De interoperabiliteitsrichtlijn verdeelt het spoorwegsysteem onder in subsystemen, die weer uit interoperabiliteitsonderdelen zijn opgebouwd. Er zijn subsystemen van structurele aard en van functionele aard. De subsystemen van structurele aard zijn spoorweginfrastructuur, tractie energievoorziening, rollend materieel en besturing en seingeving. De subsystemen van functionele aard zijn exploitatie en verkeersleiding, onderhoud, en telematicatoepassingen voor personen- en goederenvervoer.

Kwalitatief hoogwaardig spoorvervoer in de EU vergt een goede verenigbaarheid van het Europese netwerk inclusief spoorvoertuigen.¹⁰³ De 'compatibiliteit' van de subsystemen spoorweginfrastructuur en het rollend materieel is immers bepalend voor het niveau van de prestaties, de veiligheid, de kwaliteit van het vervoer en voor de kosten daarvan. De interoperabiliteitsrichtlijn beoogt daarom een optimaal niveau van technische harmonisatie te bereiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de harmonisatie van treinbeveiligingssystemen (ERTMS) van de diverse lidstaten. Zo kan grensoverschrijdend spoorvervoer beter worden gefaciliteerd.

Instrumenten interoperabiliteit

De interoperabiliteitsrichtlijn introduceert diverse instrumenten die door verschillende actoren kunnen worden gebruikt. De onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht. De instrumenten worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

De interoperabiliteitsstandaard wordt bereikt door controles door de ERA, toezicht door de NVi en beoordelingen door geaccrediteerde of erkende conformiteitsbeoordelingsinstanties. De interoperabiliteitsstandaard wordt aangetoond met vergunningen en registers.

Nationale voorschriften versus nationale regels

Gelijk als bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn wordt onderscheid gemaakt in nationale voorschriften en nationale regels. Ook voor wat betreft de 'open punten' ten aanzien van interoperabiliteit in de TSI's mag Nederland nationale voorschriften hebben. Ook nationale voorschriften aan de indieninstelling of type goedkeuring van spoorvoertuigen (of spoorweginfrastructuur) gelden pas in het Europese systeem als deze zijn opgenomen in de daartoe bestemde ERA-database en na goedkeuring van de ERA. Op het moment dat deze voorschriften niet zijn genotificeerd en goedgekeurd, kunnen deze extra bepalingen niet worden toegepast.

Dit is anders op het moment dat het zuiver nationale regels zijn bij systemen die nationaal gereguleerd worden. Dit is het geval bij sporen met gebruiksfuncties E tot en met G.

9.2.1 Essentiële eisen en technische specificaties interoperabiliteit

Essentiële eisen

Een belangrijk onderdeel van het Europese stelsel voor interoperabiliteit wordt gevormd door zogenoemde 'essentiële eisen'. Deze bestaan uit algemene eisen aan de subsystemen en de interope-

¹⁰³ Subsystemen moeten wat betreft rails en beveiliging op elkaar aansluiten en rollend materieel moeten aan bepaalde eisen voldoen zodat deze op het hele spoorwegnet van de Europese Unie kunnen rijden.

abiliteitsonderdelen¹⁰⁴ op het gebied van veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoorwegsysteem, gezondheid, de bescherming van het milieu en de technische compatibiliteit en toegankelijkheid. Daarnaast zijn er bijzondere eisen voor spoorweginfrastructuur, tractie energievoorziening, besturing en seingeving, rollend materieel, onderhoud, verkeersleiding en telematica. Verplichtingen en bevoegdheden van de sector en de overheden vloeien voort uit deze eisen. Het wetsvoorstel regelt dat het spoorwegsysteem, de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen, inclusief de interfaces, moeten voldoen aan de daarbij behorende essentiële eisen.

Ook subsystemen die in dienst zijn gesteld voorafgaand aan het interoperabiliteitsstelsel zoals de richtlijn nu aangeeft, waarbij de TSI's een uitwerking zijn van interoperabiliteit, worden geacht aan de essentiële eisen te voldoen, waarbij de regelgeving op het moment van het destijds indienststellen van de spoorweginfrastructuur leidend was.¹⁰⁵ Deze eisen zijn beschreven in bijlage III en geven het basisveiligheidsniveau aan. Het gaat om algemene veiligheid bij beoogd gebruik.

Technische specificaties

De essentiële eisen staan in bijlage III van de richtlijn. Deze vormen de kern van de interoperabiliteits-eisen. Inmiddels zijn door de Europese Commissie de meeste essentiële eisen in de TSI's uitgewerkt (technische specificaties voor interoperabiliteit). Dit zijn rechtstreeks werkende uitvoeringsverordeningen. Daardoor is de noodzaak van en de ruimte voor nationale technische voorschriften beperkter geworden, enkele open punten in TSI's en specifieke nationale situaties daargelaten.¹⁰⁶ Voor alle subsystemen zijn TSI's vastgesteld. Het is mogelijk dat voor een subsysteem meerdere TSI's gelden. Omgekeerd kan één TSI voor meerdere subsystemen gelden.¹⁰⁷ Sinds de totstandkoming van de vorige interoperabiliteitsrichtlijn in 2008¹⁰⁸ zijn de TSI's sterk doorontwikkeld. De TSI's geven fijnmazige technische standaarden mee. Toch bestaat in twee gevallen nog de mogelijkheid om aanvullende nationale voorschriften te stellen. Het ene geval betreft onderdelen die nog niet in de TSI zijn ingevuld (open punten). Het tweede geval betreft door de Europese Commissie goedgekeurde gevallen, de zogenoemde 'specific cases'.

Het aantal nationale voorschriften wordt steeds kleiner, mede omdat de open punten in een TSI (de punten waarover een lidstaat zelf nationale regels kan stellen) steeds minder worden. Dat heeft te maken met het streven van de EU naar een interne markt zonder binnengrenzen met vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal zodat een trans-Europees treinverkeernetwerk ontstaat. Daardoor worden steeds meer open punten in EU-verband gereguleerd en zijn nationale voorschriften in steeds minder gevallen toegestaan. Het wetsvoorstel reflecteert deze trend. Nationale voorschriften kunnen pas worden ingeroepen als deze zijn genotificeerd bij de ERA en opgenomen zijn in de database voor nationale voorschriften voor de indienststelling van interoperabiliteitsonderdelen of subsystemen.

De ERA kan in zogenaamde richtsnoeren verduidelijken hoe in bepaalde situaties de regelgeving moet worden geïnterpreteerd. Daarnaast worden 'Recommendation for Use' opgesteld die de ERA in samenspraak met de conformiteitsbeoordelingsinstanties opstelt en publiceert.

Afwijken van TSI-conformiteit.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op grond van de interoperabiliteitsrichtlijn de mogelijkheid om in specifieke gevallen af te zien van één of meer TSI's, of van onderdelen daarvan. De richtlijn onderscheidt vijf gevallen op grond waarvan kan worden toegestaan dat één of meer TSI's geheel of gedeeltelijk niet worden toegepast. Daartoe kan een ontheffing worden aangevraagd bij de Minister. Om dit te kunnen doen moet de lidstaat dit melden door middel van een verzoek aan de Europese Commissie en in de meeste gevallen zal door de Europese Commissie goedkeuring moeten worden gegeven. Omdat er een discretionaire bevoegdheid is van de lidstaat om dit verzoek te doen bij de Europese Commissie in een aantal gevallen is deze bevoegdheid opgedragen aan de lidstaat en

¹⁰⁴ Met een subsysteem wordt bijvoorbeeld geduid op spoorweginfrastructuur, energiesystemen, baanuitrusting, rollend materieel, verkeersleiding (zie definitie artikel 2 onderdeel 5 van de interoperabiliteitsrichtlijn en bijlage 2 van de richtlijn. Een interoperabiliteitsonderdeel is een basiscomponent, groep componenten, deel van een samenstel of volledig samenstel van voorzieningen, deel uitmakend of bestemd om deel uit te maken van een subsysteem, waarvan de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem direct of indirect afhankelijk is, met inbegrip van materiële en immateriële objecten.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 664, nr. 3, blz. 7: 'Subsystemen die reeds in dienst zijn gesteld voorafgaand aan de inwerkingtreding van TSI's, moeten voldoen aan de eisen die golden ten tijde van de indienststelling van die subsystemen zoals opgenomen in nationale voorschriften (zoals bijvoorbeeld destijds de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur).

¹⁰⁶ Artikel 14 van de interoperabiliteitsrichtlijn. Doel hiervan is dat lidstaten geen belemmeringen opwerpen voor de interoperabiliteit van het systeem.

¹⁰⁷ Artikel 4, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹⁰⁸ Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (herschikking). Inmiddels is alleen Richtlijn EU 2016/797 relevant.

wordt daarom niet in dit wetsvoorstel geattribueerd aan de NVi, maar blijft in eerste instantie bij de Minister.

De Minister beoordeelt of hij daadwerkelijk een verzoek wil indienen een TSI niet of slechts gedeeltelijk toe te passen bij de Europese Commissie. De Europese Commissie dient hierop te beslissen. Als de Europese Commissie daadwerkelijk goedkeuring verleend, verleend de Minister ontheffing aan de aanvrager in Nederland die wil afwijken.

Een ontheffing kan bijvoorbeeld worden verleend als een aanvrager al ver gevorderd is met de ontwikkeling van zijn subsysteem, als treinverkeer snel moet worden hersteld na een natuurramp of ongeluk, als een subsysteem op grond van technische redenen niet conform een TSI kan worden uitgevoerd of als het voldoen aan de TSI tot buitenproportionele kosten leidt. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de aanvraag, de beoordeling en het verlenen van een ontheffing. Op het moment dat de Europese Commissie een verzoek heeft gekregen van een lidstaat moet in een aantal gevallen goedkeuring worden verleend door de Europese Commissie. Vervolgens kan in de Nederlandse situatie dan weer een ontheffing worden verleend om een of meer (onderdelen van) TSI's niet toe te passen. Op een dergelijk moment vervangt deze de EG-keuringsverklaring voor conformiteit bij de aanvraag voor een vergunning voor in dienststelling van een spoorvoertuig of type goedkeuring.

TSI en subsysteem

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

Verhouding TSI's en TEN-T verordening¹⁰⁹

De TEN-T verordening is de verordening voor de totstandkoming voor trans-Europese netwerken. Ook voor spoor is er een dergelijk netwerk vormgegeven. Momenteel wordt deze verordening inclusief het trans-Europese netwerk herzien. De voorstellen laten zien dat er op het gehele netwerk een investeringsverplichting voor Nederland rust waarbij voldaan moet worden aan een aantal vereisten uit de TSI's voor een bepaalde datum (2050). De verordening haalt als het ware een aantal onderdelen uit de TSI's naar voren om verplicht aan te voldoen: zoals de ERMTS- verplichting, elektrificatie, verplichtingen voor maximale aslasten voor goederen treinen en maximumsnelheden. De aslast verplichting is bijvoorbeeld voorschreven op het hoogste niveau. Differentiatie zoals de TSI INF deze kent, is daarmee op het deel van het netwerk dat onder de TEN-T verordening valt niet meer aan de orde. De TEN-T verordening geeft eveneens aan dat moet worden voldaan aan de TSI's. Dat moet volgens de regering zo worden uitgelegd dat de TEN-T verordening de lidstaat dwingt door de resultaatsverplichting tot investeringen tot het afgesproken niveau in de verordening om tot het afgesproken niveau van interoperabiliteit in de verordening te komen per 2050. Dat doet de interoperabiliteitsrichtlijn met de TSI's niet. Deze gaan uit van een systeem dat op het moment dat er een investering moet worden gepleegd aan het spoor, nieuwe aanleg, vernieuwen of verbeteren, er TSI-conform moet worden gehandeld en dat kan dus ook zijn dat er ontworpen wordt op minder aslast of een lagere snelheid dan in de TEN-T verordening is afgesproken op het moment dat de datum van 2050 nog niet verstreken is, of dat aan andere TSI verplichtingen die ongeregeld blijven door de TEN-T verordening het normale regime van de interoperabiliteitsrichtlijn met de uitwerking daarvan in TSI's voldaan moet worden. Daarmee is de interoperabiliteitsrichtlijn met de daarbij behorende uitvoeringsverordeningen

¹⁰⁹ Deze passage kan nog veranderen bij wijziging van de voorstellen voor de nieuwe TEN-T verordening.

te zien als een richtlijn die geharmoniseerde ontwerpvereisten voorschrijft waaraan bij nieuwe aanleg, vernieuwing of verbetering aan moet worden voldaan.

Op dit moment is niet duidelijk wat het detailniveau van de TEN-T-kaarten is en of bijvoorbeeld in geval van viersporigheid, alle vier de sporen tot het TEN-T netwerk behoren of niet. Als dat niet het geval zou zijn, zou differentiatie wel ten aanzien van de andere twee sporen mogelijk zijn bij het aanwijzen van de gebruiksfunctie.

9.2.2 Het indienststellingsproces

EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik

Interoperabiliteitsonderdelen moeten voldoen aan de essentiële eisen en indien aan de orde aan de TSI's of Europese specificaties die zijn ontwikkeld om aan die voorwaarden te voldoen. De EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik van een interoperabiliteitsonderdeel vermeldt dat dat interoperabiliteitsonderdeel is onderworpen aan de procedures uit de desbetreffende TSI voor het beoordelen van de conformiteit of de geschiktheid voor gebruik. Deze EG-verklaring wordt afgegeven (ondertekend) door de fabrikant of diens gemachtigde. Op het moment dat een TSI dat vereist, gaat de EG-verklaring vergezeld van onder meer een door een conformiteitsbeoordelingsinstantie (Nobo, zie verderop in dit hoofdstuk) afgegeven certificaat van de intrinsieke conformiteit van een op zichzelf beschouwd interoperabiliteitsonderdeel aan de hand van de technische specificaties waaraan het moet voldoen of een door een Nobo afgegeven certificaat van de geschiktheid voor gebruik van een binnen zijn spoorwgomgeving beschouwd interoperabiliteitsonderdeel, met name wanneer het gaat over functionele vereisten.¹¹⁰

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

De aanvrager voor een vergunning voor het in de handel brengen of indienststellen stelt de EG-keuringsverklaring voor een subsysteem op. De aanvrager verklaart op eigen verantwoordelijkheid dat het betrokken subsysteem aan de toepasselijke keuringsprocedures is onderworpen en voldoet aan de eisen van de toepasselijke TSI's en – indien aan de orde – nationale voorschriften. De conformiteitsbeoordelingsinstantie (zie later dit hoofdstuk) heeft tot taak om van het ontwerpstadium met constructieperiode tot het stadium van de goedkeuring voordat het subsysteem in de handel wordt gebracht of in dienst wordt gesteld het subsysteem te monitoren en te keuren. Bij deze EG-keuringsverklaring moet ook een technisch dossier zitten dat alle noodzakelijke documenten bevat over de eigenschappen van het subsysteem, en – indien aan de orde – de stukken waaruit de conformiteit van de interoperabiliteitsonderdelen blijkt. De conformiteitsbeoordelingsinstantie kan een tussentijdse keuringsverklaringen afgeven voor bepaalde stadia van de keuringsprocedure of bepaalde delen van het subsysteem.¹¹¹

9.2.3 Vergunning voor indienststelling van vaste installaties

De vergunning voor indienststelling van vaste installaties

De subsystemen baanuitrusting voor besturing en seingeving, energie en spoorweginfrastructuur, de vaste installaties, die deel uitmaken van het Europees spoorwegsysteem, mogen op grond van de interoperabiliteitsrichtlijn pas in dienst worden gesteld als zij overeenkomstig de essentiële eisen zijn ontworpen, geconstrueerd en geïnstalleerd en er een vergunning voor de indienststelling is verleend.¹¹² De NVi is hiervoor de bevoegde vergunningverlenende instantie.¹¹³ Het kan zowel gaan om nieuwe als om vernieuwde of verbeterde installaties. Indienststelling houdt in, alle handelingen door middel waarvan een subsysteem in bedrijf wordt genomen, voor de eerste keer of na belangrijke wijzigingen die gevolgen hebben voor de nominale werkingstoestand (technische kenmerken).

De tijdelijke ontheffing voor indienststelling van vaste installaties

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

Volgens Europese regelgeving kunnen vaste installaties namelijk pas (weer) in dienst worden gesteld

¹¹⁰ Procedure zoals geschetst in artikel 9 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹¹ Procedure zoals geschetst in artikel 15, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹² Artikel 18, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹³ Artikel 18, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

nadat de nationale veiligheidsinstantie (bij ons de NVi dus de ILT) een indienstellingsvergunning heeft verleend. De indienstellingsvergunning kan pas worden verleend als het aanvraagdossier compleet is. Dat houdt o.a. in dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie de vereiste EG-keuringsverklaringen heeft afgegeven. EG-keuringsverklaringen worden pas afgegeven als alle werkzaamheden aan het spoor zijn afgerond. Het komt voor dat de afgifte van een EG-keuringsverklaring maanden op zich laat wachten. De stappen volgen elkaar op en kunnen niet gelijktijdig worden genomen. Dit zou ertoe leiden dat de vaste installatie waarvoor een indienstellingsvergunning is vereist, na afronding van de werkzaamheden daaraan, geruime tijd niet kan worden gebruikt, terwijl het project wel af is. Dit heeft omleidingen, vertragingen en hoge kosten tot gevolg.

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

Deze tijdelijke ontheffing is te vergelijken met de ontheffing die voor dergelijke situaties in de huidige spoorwegwet bestaat. Er wordt echter in de toelichting en in het voorgestelde artikel meer duiding gegeven ten aanzien van de situatie waarin deze ontheffing aan de orde is.

9.2.4 Vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig

Voertuigvergunning en typegoedkeuring

Op grond van het wetsvoorstel mag een spoorvoertuig alleen in de handel gebracht worden met voertuigvergunning. Met het Vierde Spoorwegpakket – dat in 2019 in de huidige Spoorwegwet is geïmplementeerd – is overgegaan tot één loket en vergunning (éénloketsysteem, ook wel 'One-Stop Shop').¹¹⁴ Dit is het portaal waar vergunningsaanvragen kunnen worden ingediend, voor zowel het grondgebied van de EU als het grondgebied van een specifieke lidstaat. De ERA is bevoegd om de vergunningen te verlenen voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig (hierna: voertuigvergunning) en om vergunningen te verlenen voor het in de handel brengen van een voertuigtype (hierna: typegoedkeuring).¹¹⁵ Voor spoorvoertuigen die in meerdere lidstaten worden ingezet, hoeft hierdoor niet in elke lidstaat een vergunning te worden aangevraagd. In het geval dat een spoorvoertuig in slechts één lidstaat wordt ingezet, is de betreffende nationale veiligheidsinstantie ook bevoegd om de voertuigvergunning en typegoedkeuring te verlenen. Maar ook dan kan de aanvrager ervoor kiezen om een aanvraag bij de ERA in te dienen. Het wetsvoorstel bevat bepalingen voor de bevoegdheid van de NVi om een voertuigvergunning te verlenen, de criteria die daarbij gelden en bepalingen omtrent de typegoedkeuring. De bepalingen voor de voertuigvergunningsprocedure bij de ERA staan

¹¹⁴ Artikel 21, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁵ Artikel 20 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 21, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn (vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig) en artikel 21 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 24, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn (type-goedkeuring).

in de verordening over de taken en bevoegdheden van de ERA die bij het Vierde Spoorwegpakket in werking trad.¹¹⁶

De aanvraagprocedure

Alle aanvragen voor een voertuigvergunning of typegoedkeuring worden ingediend via de One-Stop Shop.¹¹⁷ Ook de aanvragen die bestemd zijn voor de NVi (omdat zij alleen voor het Nederlandse grondgebied zijn bedoeld) moeten via de One-Stop Shop worden ingediend.

Indien een vergunningaanvraag bij de NVi is ingediend, beoordeelt deze het aanvraagdossier op volledigheid, relevantie en samenhang op de hiervoor genoemde onderdelen aan de hand van de toepasselijke EU- en nationale voorschriften.¹¹⁸

Als een vergunningaanvraag bij de ERA is ingediend, wordt de ERA voor de toetsing van de aanvraag ondersteund door de nationale veiligheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het netwerk in het beoogde gebruiksgebied van het spoorvoertuig. De desbetreffende nationale veiligheidsinstanties beoordelen het aanvraagdossier aan de hand van de (genotificeerde)¹¹⁹ nationale voorschriften en toepasselijke EU-voorschriften.¹²⁰ Die beoordeling is vooral noodzakelijk vanwege de kennis en expertise over de netwerkspecifieke kenmerken van de betreffende spoorweginfrastructuur en de daarvoor geldende aanvullende (en genotificeerde) nationale voorschriften.¹²¹ Het 'vermoeden van conformiteit'¹²² van de mobiele subsystemen met de essentiële eisen, dat wordt aangetoond op basis van de EG-keuringsverklaring, impliceert dat de ERA en de nationale veiligheidsinstanties geen controles eisen die bij de EG-keuringsprocedure al zijn uitgevoerd.¹²³

Tests uitvoeren op het netwerk in de voorfase van de vergunningprocedure

Er zijn twee mogelijkheden voor het doen van tests op het netwerk. Ten eerste ter voorbereiding op een eventueel aanvraagdossier kan er getest worden op het netwerk, de technische compatibiliteit van het voertuig op het netwerk en de compatibiliteit van de subsystemen in het spoorvoertuig zijn onderwerp van de testen. Ook als de aanvrager overweegt om materieel aan te schaffen, mag er met dat materieel getest worden (zoals bijv. een proef met een waterstoffrein).

Ten tweede als onderdeel van de beoordeling van het aanvraagdossier en in geval van gerede twijfel, kan de ERA of een nationale veiligheidsinstantie verlangen dat met het spoorvoertuig testen worden uitgevoerd op het netwerk. De infrastructuurbeheerder heeft een inspanningsverplichting om de testen binnen drie maanden na verzoek van de NVi of infrastructuurbeheerder te laten plaatsvinden.¹²⁴ Voor het uitvoeren van testen op het netwerk verleent de NVi een vergunning voor tijdelijk gebruik.¹²⁵ In Nederland komt testen veel voor omdat de spoorweginfrastructuur op plaatsen niet TSI-conform is aangelegd (veel spoorweginfrastructuur is van voor het moment dat de technische vereisten zijn vastgelegd in TSI's).

Het checken van compatibiliteit op het netwerk kan dan alleen door middel van testen worden vastgesteld. Hoe meer er sprake is van spoorweginfrastructuur die up-to-date is en voldoet aan de standaarden voor interoperabiliteit hoe minder deze testen de compatibiliteit hoeven vast te stellen.

Horen van de infrastructuurbeheerder bij vergunningverlening

In de meeste gevallen hoort de NVi de infrastructuurbeheerder als belanghebbende over de technische verenigbaarheid van het spoorvoertuig met het netwerk. De NVi kan de bevoegdheid om de infrastructuurbeheerder te horen altijd gebruiken. Niet alleen op het moment dat deze op een vergunningaanvraag beslist, maar ook als de ERA op een vergunningaanvraag beslist of als de ERA het aanvraagdossier aan de NVi ter beoordeling heeft voorgelegd voor het deel van de aanvraag dat Nederlands grondgebied betreft en waarvoor nationale voorschriften zijn genotificeerd. Tot slot stelt de NVi de infrastructuurbeheerder in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen op een

¹¹⁶ Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004 (PbEU 2016 L 138/1).

¹¹⁷ Artikel 12 van de Spoorwegbureauverordening in samenhang met artikel 21, derde lid van de interoperabiliteits-richtlijn.

¹¹⁸ Artikel 21, vijfde en achtste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹¹⁹ Notificatie betekent hier dat lidstaten nationale voorschriften moeten aanmelden bij de Europese Commissie en de ERA (artikel 14 van de interoperabiliteitsrichtlijn). Deze voorschriften worden vervolgens onderzocht op verenigbaarheid met Europese bepalingen (artikel 25 van de Verordening (EU) 2016/796 (Spoorwegbureau-verordening)).

¹²⁰ Artikel 21, vijfde lid, onderdeel b, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²¹ Artikel 21, veertiende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn in samenhang met artikel 76 van de Spoorwegbureau-verordening.

¹²² Zoals bedoeld in artikel 17 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²³ Artikel 12 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²⁴ Artikel 23, zesde lid, artikel 25, vierde lid, van richtlijn 2008/57/EG, respectievelijk artikel 21, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het gaat hier dus om een inspanningsverplichting. Mocht deze termijn om goede redenen niet haalbaar zijn – bijvoorbeeld omdat spoor uit de normale dienstregeling genomen moet worden, dan is een langere termijn mogelijk.

¹²⁵ Artikel 21, derde en vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

voorgenomen besluit waarvan de NVi verwacht dat deze tegen dat voornemen bedenkingen zal hebben.¹²⁶

Niet voldoen aan de essentiële eisen

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

Verplichte controles spoorwegonderneming en proefbedrijf

De interoperabiliteitsrichtlijn legt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de vereiste controles bij de spoorwegonderneming. Voordat zij een spoorvoertuig waarvoor een voertuigvergunning is verleend mag gaan gebruiken, moet de spoorwegonderneming zich ervan vergewissen of voor het spoorvoertuig de vereiste voertuigvergunning is verleend, het spoorvoertuig correct staat ingeschreven in het Europees voertuigregister, het spoorvoertuig compatibel is met de te berijden spoorweginfrastructuur en of het spoorvoertuig past binnen de samenstelling van de trein. Voor opname in het voertuigregister onderzoekt de NVi onder meer of de beoogde onderhoudsentiteit bevoegd is. Voor de compatibiliteit van het voertuig met andere voertuigen en met de spoorweginfrastructuur moeten testritten worden gehouden volgens het veiligheidsbeheersysteem (van de infrastructuurbeheerder of de spoorwegonderneming) en de TSI OPE. Die testritten kunnen worden gehouden na afstemming met de infrastructuurbeheerder. Een aparte vergunning is hiervoor niet nodig.

Uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring

Voor een uitbreiding van het gebruiksgebied van een al verleende voertuigvergunning of typegoedkeuring, hoeft niet een geheel nieuw aanvraagdossier via de One-Stop Shop ingediend te worden. Er kan worden volstaan met het bestaande dossier, dat door de aanvrager is aangevuld met de vereiste documenten. Een uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring is niet nodig voor spoorvoertuigen die rijden naar de stations van aangrenzende lidstaten met soortgelijke netwerken, wanneer deze stations dichtbij de grens liggen en nadat de betrokken nationale veiligheidsinstanties zijn geraadpleegd.¹²⁷ Stations moet in deze zin breed worden uitgelegd; goederenoverslagplaatsen vallen hier ook onder. Over deze raadpleging maken de verschillende nationale veiligheidsinstanties onderling afspraken.

De procedure voor uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning of typegoedkeuring wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling. Er kan daarbij ook worden aangegeven waar er sprake is van een situatie van een station (in de breedste zin van het woord in relatie tot het goederenvervoer) dicht bij de grens.

Op het moment dat binnen Nederland uitbreiding van het gebruiksgebied van het voertuig gewenst is, wordt de bestaande voertuigvergunning gewijzigd, waarbij het gebruiksgebied dat genoemd is in de vergunning conform de uitbreiding wordt aangepast.

Vernieuwing of verbetering van een spoorvoertuig of voertuigtype

Om gebruik te kunnen maken van spoorweginfrastructuur met een vernieuwd of verbeterd spoorvoertuig¹²⁸ moet op het moment dat dat vereist is, voor die verbetering of vernieuwing een nieuwe spoorvoertuigvergunning aangevraagd worden. Als de houder van een voertuigvergunning of typegoedkeuring het spoorvoertuig wil vernieuwen of verbeteren, beoordeelt hij of een nieuwe voertuigvergunning nodig is. Als er een nieuwe vergunning nodig is, dan dient er een nieuwe aanvraag te worden ingediend bij de ERA of – als de vergunning is verleend door de nationale veiligheidsinstantie – bij de nationale veiligheidsinstantie. Om gebruik te kunnen maken van spoorweginfrastructuur met een vernieuwd of verbeterd spoorvoertuig, moet op het moment dat dat vereist is voor die verbetering of vernieuwing een nieuwe voertuigvergunning aangevraagd worden.

¹²⁶ Artikel 4.8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹²⁷ Artikel 21, achtste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹²⁸ Zoals gedefinieerd in artikel 2 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

9.2.5 Conformiteitsbeoordelingsinstanties

Bij het in de handel brengen of indienststellen van subsystemen of interoperabiliteitsonderdelen heeft de conformiteitsbeoordelingsinstantie een belangrijke rol. De NVi is aangewezen als instantie die verantwoordelijk is voor de aanmelding van geaccrediteerde of erkende conformiteitsbeoordelingsinstanties bij de Europese Commissie.¹²⁹

Conformiteitsbeoordelingsinstanties aanmelden, accrediteren of erkennen

Op grond van het wetsvoorstel kunnen conformiteitsbeoordelingsinstanties worden aangemeld dan wel aangewezen. Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket is Nederland overgestapt van erkenning door de NVi naar accreditatie door de Raad voor Accreditatie als standaard. Omdat een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is dat keuzes zoveel mogelijk openblijven op wetsniveau en worden ingevuld op een lager niveau, blijft dit een keuze in de wet. Maar er is geen beleidswijziging beoogd ten opzichte van de huidige situatie. In de lagere regelgeving zal dus ook de beoogde situatie, dat de Raad voor Accreditatie de aangewezen instantie is om conformiteitsbeoordelingsinstanties te accrediteren zodat de NVi ze kan aanmelden in stand blijven.

Een conformiteitsbeoordelingsinstantie die is aangemeld, kan worden belast met de beoordeling van de conformiteit van subsystemen en interoperabiliteitsonderdelen met de toepasselijke Europese voorschriften. Dit zijn de zogenaamde Nobo's (Notifying Bodies).

Een conformiteitsbeoordelingsinstantie die beoordeelt of er is voldaan aan de nationale voorschriften hoeft niet te worden aangemeld door de NVi, deze wordt door de NVi aangewezen. Dit zijn de zogenaamde Debo's (Designated Bodies).

Kaderwet ZBO's niet van toepassing

Bij de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket is geconcludeerd dat deze conformiteitsbeoordelingsinstanties bestuursorganen zijn wat betreft deze handelingen, maar niet vallen onder de toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo). Dat is bij de implementatie opgenomen in de Spoorwegwet, ook al was dit reeds vóór die implementatie de praktijk. In lijn met een eerder ingenomen standpunt om dergelijke instanties niet onder die wet te brengen, omdat ze op grond van het overgangsrecht niet onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vallen, wordt dat ook in dit wetsvoorstel niet gedaan.¹³⁰ Daarom wordt, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met zijn verantwoordelijkheid voor het verzelfstandigingsbeleid, voorgesteld om in dit wetsvoorstel expliciet op te nemen dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is op conformiteitsbeoordelingsinstanties die door de minister worden aangemeld of aangewezen. Dit overeenkomstig het standpunt om dergelijke instanties niet onder die wet te brengen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondertekent daarom mede het wetsvoorstel.

Werken aan kwaliteit van een geharmoniseerde conformiteitsbeoordeling

De interoperabiliteitsrichtlijn stelt eisen aan onder meer de onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit en vakbekwaamheid van (personeel van) conformiteitsbeoordelingsinstanties. Zo wordt onder meer bijgedragen aan de harmonisatie van de conformiteitsbeoordeling. De conformiteitsbeoordelingsinstanties verschillen nog sterk van elkaar wat betreft de prestaties, de organisatie en de besluitvormingsprocedures op het gebied van spoorwegveiligheid en interoperabiliteit, hetgeen volgens de Europese wetgever de goede werking van de eengemaakte Europese spoorwegruimte in de weg staat. Een betere coördinatie is van belang. De ERA ondersteunt de lidstaten en de nationale accreditatie-instanties in dit verband en ziet door middel van audits en inspecties toe op de prestaties en de besluitvorming van de aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties.¹³¹

9.2.6 Registers

Elke lidstaat draagt zorg voor een elektronische toepassing waarin de waarden van de parameters van zijn spoornet digitaal worden opgeslagen. De ERA gebruikt deze toepassing om het *Europese infrastructuurregister* te vullen. In Nederland wordt deze taak om een elektronische toepassing te beheren, neergelegd bij ProRail.

Daarnaast houdt de ERA een *Europees voertuigregister* bij. Het nationale voertuigregister zoals dat eerder bestond is daarmee vervallen.

Het Europees voertuigregister is toegankelijk voor gebruik door de nationale veiligheidsinstanties en

¹²⁹ Artikel 27, in samenhang met artikel 37, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹³⁰ Zie onder meer Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 63, blz. 1 en de aldaar in noot 4 genoemde Kamerstukken.

¹³¹ Artikel 34 van de Spoorwegbureau verordening.

de onderzoekorganen als bedoeld in de spoorwegveiligheidsrichtlijn (in Nederland is dit de OvV). Als daartoe een verzoek is ingediend door daartoe bevoegde instanties staat het voertuigregister daarvoor open zoals bijvoorbeeld voor 'de toezichthoudende instantie', bedoeld in artikel 55 van de sera-richtlijn (in Nederland is dit de ACM), de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders, en ook voor de personen of organisaties die voertuigen registreren of in het voertuigregister zijn opgenomen.¹³²

9.2.7 Uitzonderingssituaties op sporen met gebruiksfunctie A t/m D

Er blijkt na internetconsultatie behoefte te zijn om in te gaan op een specifiek aantal situaties op sporen met gebruiksfunctie A tot en met D. Hieronder wordt ingegaan op deze specifieke situaties.

Eisen aan spoorvoertuigen met extra modules

Reguliere spoorvoertuigen waar extra modules op zijn aangebracht, voor bijvoorbeeld het spuiten van grafiet in bochten, het permanent doormeten van het spoor of het polijsten van het spoor zijn, beschouwd naar hun hoofdtak, geen spoormachines. Het zijn reguliere spoorvoertuigen voor personen- of goederenvervoer. En moeten dus ook als zodanig door de vergunningverleningsprocedure. De TSI L&P geeft voor wat betreft infrastructuurinspectievoertuigen aan dat deze worden gebruikt om de staat van de infrastructuur te bewaken. Zij worden op dezelfde manier gebruikt als goederen- of reizigerstreinen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen vervoer- en werkmodus. Een dergelijk (interoperabiliteits)onderdeel in een spoorvoertuig moet technisch compatibel met de spoorweginfrastructuur zijn indien aan de orde en veilig.

Mogelijk is na de inbouw van extra modules opnieuw een voertuigvergunning vereist. Een nieuwe vergunning is nodig als de extra module is aan te merken als vernieuwing of verbetering in de zin van de interoperabiliteitsrichtlijn, omdat dit leidt tot verandering van parameters.¹³³ Ook is een nieuwe vergunning nodig als de extra module het algehele veiligheidsniveau van het spoorvoertuig aantast.¹³⁴ In alle andere gevallen is geen nieuwe voertuigvergunning nodig. Voor (interoperabiliteits)onderdelen ten behoeve van de smering van flens of spoor is nog relevant dat is geconcludeerd dat de 'smering van flens of spoor' geen fundamentele parameter is (geen koppeling met essentiële eisen als gedefinieerd in interoperabiliteitsrichtlijn).

Spoormachines

In de TSI L&P wordt in paragraaf 2.3.1 aangegeven dat al het rollend materieel onder de TSI valt als het:

1. rijdt op eigen spoorwielen en
2. is ontworpen en bestemd om gedetecteerd te worden door een op het spoor gebaseerd treindetectiesysteem voor verkeersleiding en
3. in vervoers- (rij-)configuratie zelfrijdend is of wordt getrokken en
4. niet in werkmodus is.¹³⁵

De werkmodus van spoormachines wordt in paragraaf 2.3.1. onderdeel C uitgezonderd. Daarmee is de werkmodus een situatie die nationaal geregeld kan worden. Er is een grondslag opgenomen in het wetsvoorstel om deze regels te kunnen stellen, bijvoorbeeld voor de situatie dat het voertuig in werkmodus is en zich begeeft tussen het normale spoorverkeer binnen het centraal bediende gebied. De TSI CCS is van toepassing op spoormachines die een stuurcabine hebben en zijn bestemd om in vervoermodus op eigen wielen te functioneren.¹³⁶

De machinistenrichtlijn is van toepassing op machinisten die treinen en locomotieven op het spoorwegsysteem in de EU besturen ten behoeve van een spoorwegonderneming, waarvoor een veiligheidscertificaat vereist is of waarvoor een infrastructuurbeheerder een veiligheidsvergunning nodig heeft. Net als in de huidige situatie wordt de machinistenrichtlijn niet van toepassing verklaard op machinisten die uitsluitend besturen op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.¹³⁷

¹³² Artikel 47, eerste lid, onderdeel c, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹³³ Artikel 2, onderdelen 14 en 15, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

¹³⁴ Artikel 26, eerste lid, Spoorwegwet, artikel 4.13, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

¹³⁵ Bijlage I, punt 2, van de interoperabiliteitsrichtlijn en TSI L&P (EU) 1302/2014, artikel 2, eerste lid, onder b, en punt 2.2.2 en punt 2.3.1. Voor de weg-spoormachine (road-rail) geldt nog dat de TSI L&P daar alleen van toepassing op is als die weg-spoormachine bestemd is om gedetecteerd te worden (Paragraaf 2.2. van de Guide for the application of the LOC&PAS TSI).

¹³⁶ Punt 1.1 TSI CCS.

¹³⁷ Op grond van artikel 2, derde lid onder d van de machinistenrichtlijn.

Rangeren

Rangeervoertuigen die rijden op rangeerterreinen, stations en opstelterreinen zijn uitgezonderd van de technische interoperabiliteitseisen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de EU-regelgeving biedt om het gebruik van rangeervoertuigen te bestempelen als strikt lokaal gebruik.¹³⁸ Op het moment dat rangeervoertuigen op andere delen van het netwerk worden gebruikt, worden ze niet langer als rangeervoertuigen beschouwd, maar als locomotieven binnen het toepassingsgebied van de TSI L&P.

Omdat de regering gebruik maakt van de uitzondering strikt lokaal gebruik, geldt de TSI CCS niet. De huidige TSI CCS bepaalt dat voor nieuwe voertuigen de eis dat de voertuigen uitgerust zijn met ETCS¹³⁹ niet geldt voor nieuwe mobiele uitrusting voor de bouw en het onderhoud van spoorinfrastructuur en nieuwe rangeerlocomotieven.¹⁴⁰ De gewijzigde TSI CCS die onderdeel is van het grote interoperabiliteitspakket dat medio 2023 in werking zal treden, geeft aan dat voor nieuwe rangeervoertuigen ook een ERTMS-verplichting zal gaan gelden. Door de uitzondering strikt lokaal gebruik geldt dit niet voor emplacementen. De regering meent echter dat op het moment dat een rangeervoertuig rangeert op een emplacement of deel van het netwerk waar ERTMS is aangelegd, in het rangeervoertuig eveneens ERTMS aanwezig moet zijn.

Defecte spoorvoertuigen

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

Voor treinen die geen deel meer uitmaken van het Europese spoorwegsysteem, is in het wetsvoorstel een aparte nationale vergunning gecreëerd om deze voertuigen toch over de spoorweginfrastructuur te kunnen verplaatsen. Deze voertuigen zijn nog wel verplaatsbaar, maar ze voldoen niet meer aan de eisen in de oorspronkelijke voertuig vergunning zijn gesteld. Aan deze vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden ten behoeve van de veiligheid.

9.3 Nationale eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen

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

Nationale regels voor uitzonderingssituaties¹⁴¹

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

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

Voor spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik en lightrailvoertuigen met heavyrailcomponenten die rijden over spoor met gebruiksfuncties A tot en met D zal met name gekeken worden naar componenten die nodig zijn voor het functioneren van deze voertuigen op spoorwegen die aan de interoperabiliteitseisen uit de interoperabiliteitsrichtlijn moeten voldoen. Zo zullen detectie-eisen worden gesteld.

Dit zijn nationale regels die niet genotificeerd hoeven te worden omdat deze regels gelden voor voertuigen of situaties die niet vallen onder het toepassingsbereik van de richtlijn, of die door Nederland met dit wetsvoorstel daar van uitgezonderd zijn. Er is voor gekozen om historische spoorvoertuigen direct uit te zonderen van het toepassingsbereik van de interoperabiliteitsrichtlijn ondanks het feit dat de TSI's zelf in veel gevallen uitzonderingen hiervoor mogelijk maken. Het bij voorbaat uitzonderen komt de kenbaarheid ten goede. Deze voertuigen zijn net zo als lightrailvoertui-

¹³⁸ Zie de gewijzigde TSI Loc & Pas, bijlage, punt 2.3.1.

¹³⁹ European Train Control System.

¹⁴⁰ Zie punt 7.4.2 van de TSI CCS.

¹⁴¹ Op gebruiksfuncties A, B, C en D.

gen die uit verbindingsoverwegingen gebruik maken van sporen met gebruiksfunctie A tot en met D naar hun aard afwijkend van de spoorvoertuigen zoals de interoperabiliteitsrichtlijn die beoogt te regelen.

Nationale regels voor spoorwegen met gebruiksfunctie E en F

In het wetsvoorstel zijn algemene eisen gesteld aan de infrastructuur voor de spoorwegen en spoorvoertuigen met de gebruiksfuncties E en F. Daarnaast bevat het wetsvoorstel grondslagen voor de uitwerking van specifiekere eisen op een lager niveau, o.a. ten aanzien van de indienststelling van spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen. Voor gebruiksfunctie E moeten deze eisen nog worden bepaald, waarbij zowel zal worden gekeken naar de eisen die worden gesteld aan spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur die worden gebruikt voor regionale spoorvervoerdiensten als naar de eisen die gelden voor trams, metro's en lightrailvoertuigen en de spoorweginfrastructuur voor deze voertuigen.

Voor wat betreft de (indienststelling van) spoorweginfrastructuur voor de gebruiksfunctie F zal worden aangesloten bij de eisen die nu al gelden voor lokale spoorweginfrastructuur op grond van de Wet lokaal spoor. Deze eisen betreffen zowel de bovengronds als ondergronds aangelegde spoorweginfrastructuur. Omdat door metro, en in toenemende mate ook door het trambedrijf, gebruik wordt gemaakt van sporen in tunnels zijn technische eisen die gesteld worden aan de ondergrondse spoorweginfrastructuur van belang. Op wetsniveau wordt voorgeschreven dat de spoorweginfrastructuur veilig en betrouwbaar moet zijn, geschikt voor het beoogde gebruik en geen gevaar of schade mag opleveren voor personen of zaken.

De lagere regelgeving ten aanzien van de indienststelling van spoorvoertuigen zal voor sporen met gebruiksfunctie F gebaseerd worden op de technische vereisten die nu voortvloeien uit de Wet lokaal spoor. De spoorweginfrastructuur en de spoorvoertuigen mogen pas in dienst worden genomen als het bevoegde gezag een vergunning voor indienststelling heeft afgegeven. Dit geldt voor zowel nieuwe als verbeterde spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid een vergunning te schorsen of in te trekken als het vergunde niet meer aan de gestelde eisen voldoet naast het reguliere handavingsinstrumentarium, zoals last onder dwangsom.

Nationale regels voor spoorwegen met gebruiksfunctie G en H

Aan spoorwegen met de gebruiksfunctie G en H worden op wetsniveau geen technische eisen gesteld. Dat is ook onder de huidige Spoorwegwet niet het geval. Op de meeste spoorwegen van gebruiksfunctie G (de bedrijfsspooraansluitingen), rijdt internationaal opererend spoorwegmaterieel. De treinen die het aangesloten bedrijf aandoen worden immers van elders aangevoerd. Dit betekent dat de (spoorweg)infrastructuur geschikt moet zijn voor deze voertuigen. In enkele gevallen worden op deze spoorwegen rangeer locomotieven ingezet die niet aan alle Europese eisen voldoen, bijvoorbeeld waar het gaat om het voeren van een Europees voertuignummer, de onderhoudsentiteit en de aanwezigheid van treinbeveiligingsystemen.

In sommige gevallen geldt de interoperabiliteitsrichtlijn toch voor particuliere dienstvoorzieningen, en zal er bij een grootscheepse verbetering of vernieuwing TSI-conform gewerkt moeten worden en zal de infrastructuur conform de vereisten die gelden voor sporen die vallen onder gebruiksfunctie A tot en met D in dienst moeten worden gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld als er sprake is van een 'intermodale hub' of overslag van goederen, zoals in de havens bij goederen of bij andersoortige terminals. Dit is met zoveel woorden aangegeven in de TSI INF waarbij dit soort dienstvoorzieningen worden genoemd. Daarbij speelt geen rol of zij in particuliere handen zijn of onderdeel uitmaken van de spoorweginfrastructuur of niet.

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

10. Machinisten

10.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel zijn de bepalingen voor het beroep van machinist uit de machinistenrichtlijn opgenomen. Na de internetconsultatie van het wetsvoorstel zijn de bepalingen over spoorwegpersoneel anders dan machinisten die rijden op spoorwegen met de gebruiksfuncties A tot en met D opgenomen in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel. De opleiding van al het spoorwegpersoneel dat een veiligheidsfunctie uitoefent is de verantwoordelijkheid van de spoorwegonderneming of de (infrastructuur)beheerder. Om dit te waarborgen in het kader van de spoorwegveiligheid als geheel moeten hiertoe in het veiligheidsbeheersysteem processen zijn vastgelegd waarnaar gehandeld moet worden. Aangezien de regels t.a.v. veiligheid en het veiligheidsbeheersysteem in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen, zijn daar ook de regels opgenomen voor spoorwegpersoneel anders dan machinisten. De TSI OPE (exploitatie en verkeersleiding) stelt eisen over de vakbekwaamheid en medische geschiktheid van spoorwegpersoneel dat veiligheidskritieke taken verricht. Van wegen de rechtstreekse werking van de TSI OPE worden in of op grond van het wetsvoorstel geen regels gesteld die al in de TSI uitputtend zijn geregeld. Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel bevat nu uitsluitend de implementatie van de machinistenrichtlijn.

Dat ervoor gekozen is om hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel alleen nog te laten zien op machinisten is gelegen in het feit dat deze categorie veiligheidspersoneel afzonderlijk in een Europese richtlijn is geregeld. De bepalingen gaan vooral over de geschiktheid, bekwaamheid, opleiding, examinering en de documenten voor machinisten die rijden op het Europese spoorwegsysteem. De eisen zijn gesteld gelet op het grensoverschrijdende karakter van het spoorwegverkeer. Lidstaten moeten elkaars machinisten toelaten als deze voldoen aan de geharmoniseerde regels.¹⁴² Met deze harmonisatievoorwaarden wordt beoogd belemmeringen van de interoperabiliteit van het spoorstelsel te verminderen en het vrije verkeer van werknemers te bevorderen.

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

10.2 Toepassingsgebied machinistenrichtlijn

Deze richtlijn heeft betrekking op machinisten die locomotieven en treinen besturen op het netwerk van de Unie voor spoorwegondernemingen met een veiligheidscertificaat en infrastructuurbeheerders met een veiligheidsvergunning. Het gaat dan om spoorwegen met de gebruiksfuncties A tot en met D. De richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid machinisten uit te zonderen die uitsluitend rijden op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer in verband met het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem.¹⁴³ Van deze mogelijkheid wordt door Nederland gebruik gemaakt. De eisen zijn daarmee niet relevant voor machinisten die uitsluitend rijden op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer.

Besturen van historisch materieel voor museumorganisaties

Zoals in hoofdstuk 6 van deze toelichting is aangegeven wordt voorgesteld museumorganisaties die met historisch materieel op spoorwegen met de gebruiksfuncties A tot en met D rijden uit te zonderen van de toepassing van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn. In het verlengde hiervan hoeven machinisten die uitsluitend locomotieven en treinen voor strikt historisch gebruik besturen niet aan de verplichtingen van de machinistenrichtlijn te voldoen. De museumorganisatie hoeft immers niet over een uniek veiligheidscertificaat te beschikken. De museumorganisaties moeten wel over een nationaal geregeld veiligheidsbeheersysteem beschikken (op grond van artikel 3.4, derde lid, van het wetsvoorstel). Dat wil niet zeggen dat de functie van bestuurder van een dergelijk voertuig daarmee ongereguleerd blijft. Afhankelijk van de intensiteit van hun participatie op de sporen met gebruiksfunctie A tot en met D, wordt een proportionele set aan regels gesteld waaraan de bestuurder moet voldoen. Deze regels betreffen de vakbekwaamheid, gezondheid en wegbekendheid. De grondslagen hiervoor zitten echter niet meer in hoofdstuk 5, maar in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

¹⁴² Overwegingen 5 en 6 van de machinistenrichtlijn.

¹⁴³ Artikel 2, derde lid, onderdeel d, van de machinistenrichtlijn.

10.3 Eisen aan machinisten

Een machinist moet voldoen aan eisen betreffende de minimumleeftijd, de medische en psychologische geschiktheid, het niveau van vooropleiding en de algemene kennis en vaardigheden.

Machinistenvergunning en bevoegdheidsbewijzen

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

Het bevoegdheidsbewijs wordt verleend door de spoorwegonderneming of door de infrastructuurbeheerder die de machinist in dienst heeft of contracteert.¹⁴⁴ Het bewijs bepaalt met welk type materieel een machinist mag rijden en op welke infrastructuur hij dat mag. Het bevoegdheidsbewijs is uitsluitend geldig op de daarin vermelde infrastructuur en voor het daarin vermelde materieel.¹⁴⁵ Het verzekert dat een machinist op de hoogte is van het geldende veiligheidsbeheersysteem, beschikt over de juiste taal- en vakkennis en over de vakbekwaamheid aangaande de spoorvoertuigen en de spoorweginfrastructuur waar het bewijs betrekking op heeft.

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om ter uitvoering van de richtlijnbepalingen bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de door de NVi af te geven machinistenvergunning of aan de verlening een bevoegdheidsbewijs en om de gevallen te bepalen waarin het hebben van een bevoegdheidsbewijs niet verplicht is. Ook worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de wijze van vergunningverlening, het bijwerken van een bevoegdheidsbewijs, de periodieke keuring en examinering van de houder van een vergunning of bevoegdheidsbewijs, de wijze waarop spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders erop toezien dat machinisten voldoen aan de geldende regels.

Toelating machinisten uit EU-landen

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

Periodieke keuring en examinering machinisten

Om een machinistenvergunning of bevoegdheidsbewijs te kunnen behouden moeten machinisten periodiek gekeurd en geëxamineerd worden. Opleidingen die in het kader van de verstrekking van machinistenvergunningen of bevoegdheidsbewijzen worden gegeven, moeten zijn erkend door de NVi.

Erkenning of accreditatie artsen psychologen en examinatoren

Ook voor artsen, psychologen en examinatoren geldt dat deze moeten zijn erkend. Het wetsvoorstel voorziet ook in de mogelijkheid om, in plaats van erkenning, accreditatie door de Raad voor Accreditatie mogelijk te maken. Dit is gedaan om het wetsvoorstel in lijn te brengen met de overige mogelijkheden waar tussen erkenning en accreditatie kan worden gekozen. Er is echter geen beleidswijziging beoogd. En daarmee zal in de lagere regelgeving in dit geval worden uitgegaan van erkennen.

Register van machinistenvergunningen

Ter uitvoering van de machinistenrichtlijn moeten verschillende registers worden gehouden. De NVi moet een register bijhouden van alle door haar afgegeven machinistenvergunningen en statuswijzigingen. De NVi moet op verzoek van een andere nationale veiligheidsinstantie, de ERA of van een werkgever van machinisten informatie geven over de status van een machinistenvergunning. De NVi is verplicht de machinist op aanvraag toegang te geven tot zijn gegevens in het vergunningenregister. Ook moet de instantie op aanvraag een afschrift van zijn gegevens verstrekken.

Registers van bevoegdheidsbewijzen

Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders moeten een register van door hen verleende

¹⁴⁴ Zie artikel 6 van de machinistenrichtlijn.

¹⁴⁵ Zie artikel 7 van de machinistenrichtlijn.



bevoegdheidsbewijzen bijhouden. Zij moeten de NVi toegang geven tot de benodigde gegevens uit het register van bevoegdheidsbewijzen. Spoorwegondernemingen moeten bovendien aan een nationale veiligheidsinstantie van een andere EU-lidstaat op verzoek inlichtingen verstrekken wanneer dit nodig is in verband met de internationale activiteiten van de onderneming. Mits de bescherming van de persoonsgegevens wordt gewaarborgd, kunnen ondernemingen ook aan andere gebruikers toegang verlenen. De gegevensdeling moet in ieder geval voldoen aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Register erkende instanties en personen

De NVi houdt verder een register bij van erkende opleidingscentra, erkende of geaccrediteerde examinatoren en erkende of geaccrediteerde personen die medische of psychologische keuringen verrichten.

Eisen aan de registers

De Europese Commissie heeft in een uitvoeringsbesluit uitwerking gegeven aan de inhoudelijke eisen van de registers van machinistenvergunningen en bevoegdheidsbewijzen en de toegang tot gegevens uit de registers.¹⁴⁶

10.4 Toezicht machinistenrichtlijn

De NVi houdt toezicht op de naleving van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. De NVi kan tot schorsing van de machinistenvergunning overgaan als de machinist niet langer voldoet aan de eisen met betrekking tot lichamelijke en psychologische geschiktheid. Als de vergunning door een andere nationale veiligheidsinstantie is verleend, kan die andere nationale veiligheidsinstantie worden verzocht tot schorsing van de machinistenvergunning over te gaan. Verder kan de NVi, als een machinist een ernstige bedreiging vormt voor de veiligheid, de inzet van de machinist voor bepaalde of onbepaalde tijd verbieden. Ook kan de verstrekker van een bevoegdheidsbewijs worden verzocht om maatregelen te nemen tegen een machinist zoals het schorsen of intrekken van het bevoegdheidsbewijs. De NVi kan de inzet van de machinist in afwachting van de reactie van de verstrekker van het bevoegdheidsbewijs tijdelijk verbieden.¹⁴⁷

11. Prorail

Inleiding

In hoofdstukken 6 en 2 van het wetsvoorstel zijn de bepalingen opgenomen over de instelling van ProRail als zelfstandig bestuursorgaan. Deze zijn overgenomen uit het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail. In het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail is de keuze van de regering uitgewerkt om ProRail van een besloten vennootschap om te vormen tot een overheidsorganisatie, waarbij de keuze is gemaakt voor een organisatie in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail vindt op dit moment plaats. Na de internetconsultatie heeft stroomlijning van de bepalingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail met dit wetsvoorstel plaatsgevonden. Daarbij is vooral gekeken naar het redactioneel stroomlijnen van bepalingen, het inpassen van de bepalingen in hoofdstuk 2 (sera-bepalingen) en hoofdstuk 6 (ProRail-bepalingen) van dit wetsvoorstel. Ook zijn de gevolgen van het strikte onderscheid tussen gebruiksfuncties en governance (dat geen onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail) doorgevoerd.

Hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel bevat naast de instelling van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan en de bepalingen die in dat kader van belang zijn zoals de organen van ProRail en over de relatie met betrekking tot de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze bepalingen zijn één op één in het overgenomen.

Bepalingen voor infrastructuurbeheerders in het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail die voortvloeien uit de sera-richtlijn zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel.

De extra eisen of taken die bij de infrastructuurbeheerder voor de rijksspoorwegen, ProRail, zijn bepaald zijn terug te vinden in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel en dit hoofdstuk van de toelichting. Voor een nadere toelichting op de bepalingen in hoofdstuk 6 en een deel van de bepalingen in hoofdstuk 2 van het onderhavige wetsvoorstel wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij

¹⁴⁶ Besluit 2010/17/EG, Beschikking van de Commissie van 29 oktober 2009 tot vaststelling van de basisparameters voor registers van machinistenvergunningen en aanvullende bevoegdheidsbewijzen als bedoeld in Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad.

¹⁴⁷ Zie artikel 29 van de machinistenrichtlijn.



wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail.¹⁴⁸ Hieronder wordt kort ingegaan op de verantwoordelijkheden van ProRail en de bepalingen voor dienstvoorzieningen, omdat deze bepalingen in het kader van de modernisering ook voor andere infrastructuurbeheerders dan ProRail gaan gelden.

11.1 Verantwoordelijkheid voor rijksspoorweginfrastructuur

n.

o. ProRail is de spoorweginfrastructuurbeheerder voor het Rijk. Het gaat dan om het geheel van spoorwegen die als rijksspoorweginfrastructuur worden aangewezen. ProRail is daarmee verantwoordelijk voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing en de deelname aan de ontwikkeling van deze spoorweginfrastructuur. Met de activiteiten van ProRail zijn de volgende publieke belangen gemoeid:

- continuïteit, beschikbaarheid en kwaliteit van de rijksspoorweginfrastructuur en daarmee samenhangende voorzieningen;
- efficiënte en non-discriminatoire verdeling van de capaciteit van de rijksspoorweginfrastructuur;
- het op transparante en niet-discriminerende wijze leiden van verkeer over de rijksspoorweginfrastructuur;
- veiligheid en duurzaamheid van de rijksspoorweginfrastructuur en daarmee samenhangende activiteiten;
- een rechtmatige, doelmatige en transparante wijze van besteding van publieke middelen (jaarlijks meer dan € 2 miljard).¹⁴⁹

Dienstvoorzieningen

Wat betreft het beheer van de dienstvoorzieningen van ProRail en het verrichten van deze diensten is ProRail exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in richtlijn 2012/34/EU. Het gaat om dienstvoorzieningen en diensten die ProRail nu al aanbiedt of verleent. Omdat deze onderdeel uitmaken van de sporen met gebruiksfunctie A tot en met D geldt dat de sporen die toe leiden naar deze dienstvoorzieningen en de sporen op de dienstvoorziening zelf ook onder het volledige regime vallen van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn. Het behelst geen wijziging van de huidige situatie.

Werken voor derden aan op of nabij rijksspoorweginfrastructuur

ProRail voert als onderdeel van de wettelijke taken in opdracht van derden ook zogenaamde 'werken voor derden' uit aan, op of nabij de spoorweginfrastructuur waar ProRail verantwoordelijk voor is. Onder derden wordt verstaan: anderen dan de Minister in zijn verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer en de rijksspoorweginfrastructuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om decentrale overheden als gemeenten, verleners van decentrale vervoerconcessies, waterschappen, havenbedrijven en vervoerders. Ook als de Minister een opdracht geeft voor een werk in zijn verantwoordelijkheid voor de wegen of de waterstaat, terwijl het werk aan, op of nabij de rijksspoorweginfrastructuur plaatsvindt is dat een werk voor derden. Wat betreft de aard van het werk kan worden gedacht aan het bouwen van een spoor kruisende tunnel op verzoek van een gemeente, het vergroten van de spoorcapaciteit op verzoek van een concessieverlenende provincie of aanpassingen aan de spoorweginfrastructuur op verzoek van een vervoerder. Ook het plaatsen van geluidschermen en raildempers nabij de rijksspoorweginfrastructuur zijn voorbeelden van opdrachten van derden die, als deze werkzaamheden onder het verbod van artikel 1.14 door ProRail worden uitgevoerd.

Taken ten aanzien van particuliere spoorwegen

In sommige gevallen voert ProRail taken uit voor wat nu nog bijzondere spoorwegen zijn, maar in het onderhavige wetsvoorstel als (particuliere) sporen met gebruiksfunctie G worden aangeduid. Voor een goede afwikkeling en overdracht van het verkeer van en naar de sporen met gebruiksfunctie A tot en met D, is het van belang dat de infrastructuurbeheerder die de daarmee samenhangende taken uitvoert daartoe in staat is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitvoering van verkeersleiding. Als daarvoor wordt gekozen, zal in een ministeriële regeling worden opgenomen om welke taak het gaat en kan de bijzondere spoorweg eventueel nog worden gespecificeerd tot een bepaald gebied. Dit is vergelijkbaar met de situatie onder de huidige regelgeving.

¹⁴⁸ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 3.

¹⁴⁹ Zie Richtlijn 2012/34/EU (sera-richtlijn), artikel 16, eerste lid, Spoorwegwet en Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013, Bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 165, blz. 71.

12. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

12.1 Toezicht en handhaving

Verdeling van toezichts- en handhavingstaken

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

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

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

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

Toezicht en handhaving door Autoriteit Consument en Markt

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

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

Toezicht en handhaving door ProRail

ProRail is met betrekking tot de rijksspoorwegen bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het voorkomen van enige aantasting van een spoorweg. ProRail is daarnaast bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete ter handhaving van naleving van de verplichtingen die zijn verbonden aan een ontheffing die is verbonden aan

een dergelijke aantasting. ProRail is aldus met openbaar gezag bekleed. Voor een toelichting op de bevoegdheden van ProRail wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

Toezicht en handhaving regels namens Minister

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

12.2 Handhavingsarrangement

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

Bij de keuze voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctionering is een aantal aspecten in ogenschouw genomen, overeenkomstig de Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht, van de Raad van State en het Standpunt van het kabinet over de verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake sanctiestelsels en de Boetewijzer, zoals opgenomen in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).¹⁵⁰

Als de overtreding een grote inbreuk maakt op de belangen van burgers en bedrijven of een forse bedreiging vormt voor het integer functioneren van (sectoren binnen) de samenleving of als de normovertreding een inbreuk vormt op de lichamelijke of psychische integriteit van personen, ligt strafrechtelijke sanctionering eerder voor de hand dan bestuursrechtelijke sanctionering. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin sprake is van een open context – waarin burgers en bedrijven gebonden zijn aan algemene rechtsregels die ongeacht de uitoefening van bepaalde activiteiten of de hoedanigheid van de burger of het bedrijf voor iedereen en altijd gelden. Bij een besloten context is een gespecialiseerd bestuursorgaan met de uitvoering van zekere wetten belast en is er een afgebakende doelgroep, zoals spoorwegondernemingen of infrastructuurbeheerders. In dat geval is er een voorkeur voor bestuurlijke sanctionering. In de derde plaats is sanctionering in het strafrecht eerder aangewezen als de overtreding complex is of een bepaald type onderzoek vergt. In de vierde plaats speelt de optimale naleving van de norm een rol. Daarbij gaat het om factoren als de aard van de sanctie (vrijheidsbeneming, boete, last onder dwangsom, intrekking vergunning, etc), de zwaarte van de sanctie, het generaal en speciaal preventieve effect van de sanctie, de feitelijke pakkans en of opgelegde sancties daadwerkelijk geïnd of geëffectueerd kunnen worden. In de vijfde plaats is de rechtsbescherming van justitiabelen van belang.

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

Een hoge boete is gerechtvaardigd als de overtreding een grote normatieve lading heeft of als de boete een afschrikwekkende werking moet hebben. Door wettelijke voorschriften niet na te leven, zijn voor bedrijven soms grote financiële voordelen te behalen. Dit betekent dat ook voor voorschriften met een geringe normatieve lading een hoge boete kan worden opgelegd. Dit geldt vooral voor bestuurlijke boetes, aangezien het bestuursrecht niet de mogelijkheid om wederrechtelijk verkregen voordeel 'af te romen' kent en vrijheidsbeneming van ondernemingen geen optie is. In onderhavig wetsvoorstel is het uitgangspunt dat vergelijkbare gedragingen vergelijkbaar worden gestraft, in

¹⁵⁰ Zie Stcrt. 2015, nr. 30280 en Stcrt. 2018, nr. 31269.

overeenstemming met het kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau.¹⁵¹ Waar mogelijk is aangesloten bij de hoogte van strafrechtelijke boetes op grond van de WED. In bepaalde gevallen is daarvan echter afgeweken, bijvoorbeeld als de overtreding van de norm tot zeer hoge maatschappelijke kosten leidt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij aantasting van spoorweginfrastructuur, als technisch hoogwaardige, publiekelijk toegankelijke en essentiële nutsvoorziening. Daarnaast is een hogere boete gerechtvaardigd in de gevallen waarin een afschrikwekkende werking is vereist bij het niet-naleven van die norm, bijvoorbeeld bij de eis dat een spoorwegonderneming gescheiden winst- en verliesrekeningen opstelt.

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

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

12.3 Rechtsbescherming

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

Gelet op de benodigde expertise is de rechtbank van Rotterdam als gerechtelijke instantie in eerste aanleg belast met de toetsing van besluiten op grond van de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor. Met dit wetsvoorstel blijft dit ongewijzigd. Hoger beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Ook dit is onveranderd ten opzichte van de huidige situatie. Privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten op grond van dit wetsvoorstel – zoals bijvoorbeeld de toegangsovereenkomst – komen niet voor bezwaar en beroep in aanmerking, maar staan voor zover dit uit het wetsvoorstel voortvloeit onder toezicht van de ACM. De ACM kan uit eigen beweging of op grond van een klacht van een gerechtigde onderzoek doen. Tegen het besluit dat de ACM vervolgens neemt staat beroep open bij het CBb in eerste en enige instantie.

13. Effecten en lasten van het wetsvoorstel

13.1 Inleiding

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

¹⁵¹ Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67.

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

13.2 Effecten voor de spoorwegsector; regeldruk

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

Deze verplichting is vastgelegd in de 'Aanwijzingen voor regelgeving' en het 'Integraal Afwegingskader'. Naar aanleiding van het advies van het Adviescollege Toetsing regeldruk zijn de administratieve lasten en de regeldrukgevolgen in kaart gebracht. Het gaat in totaal om ongeveer 60 spoorwegondernemingen (inclusief vervoerders en 'siding operators') en 19 infrastructuurbeheerders, in totaal ongeveer 79 partijen.¹⁵²

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

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

Meldplicht van incidenten

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

Zelfrangeerders bij fabrieken of werkplaatsen; 'siding operators'

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

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

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

De minimale eenmalige regeldruk voor de vijf bestaande siding operators bedraagt naar verwachting in totaal € 45.000. Zij moeten de nieuwe regelgeving tot zich nemen en privaatrechtelijke afspraken maken met een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder, dan wel voldoen aan de bij lagere

¹⁵² Hier wordt nog een verwijzing opgenomen naar het SIRA rapport, zodra dat is gepubliceerd op de website van IenW.

regelgeving gestelde eisen aan de veiligheid via een nationaal geregeld veiligheidsbeheersysteem.¹⁵³ De kosten voor nieuwe siding operators zijn eenmalig € 9.000. Dit zijn kosten voor het tot zich nemen van de regelgeving en het maken van privaatrechtelijke afspraken met een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder.

Proportionaliteit veiligheidsvergunning

Op grond van de consultatieversie van het wetsvoorstel was de inschatting dat voor particuliere sporen waar meerdere (goederen)vervoerders overheen rijden de administratieve lasten voor de feitelijk beheerder (die daarmee een Europese infrastructuurbeheerder is) licht zouden toenemen. Door echter gebruik te maken van de uitzondering die de sera-richtlijn biedt voor sporen in particulier eigendom, is deze redenering na de consultatie bijgesteld. In de hoofdstukken 5 en 6 van deze memorie is aangegeven hoe daar binnen het wetsvoorstel mee wordt omgegaan. Doordat gebruiksfunctie G ook particuliere sporen naar meer dan een gebruiker kan bevatten, vallen deze sporen niet zonder meer onder gebruiksfunctie B, zoals nog werd verondersteld tijdens de internetconsultatie. Daarmee zullen de administratieve lasten voor de beheerder van particuliere sporen waar meerdere (goederen)vervoerders overheen rijden niet significant toenemen.

De (beperkte) bedrijfsvergunning

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

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

Met dit wetsvoorstel wordt voor ondernemingen die onderhoudswerkzaamheden verrichten op spoor dat niet voor het reguliere verkeer beschikbaar is een lastenverlichting gerealiseerd. Er bleken knelpunten te zitten in de huidige eisen die worden gesteld aan ondernemingen en werkvoertuigen die werken op sporen die niet voor het reguliere verkeer beschikbaar zijn. Entiteiten die op deze sporen werken met onderhoudsmachines, zoals kranen op luchtbanden, of infrastructuurbeheerders die deze machines inzetten in het kader van hun bedrijfsvoering hebben geen vergunning meer nodig voor het zijn van een spoorwegonderneming (zie hoofdstuk 6). Voor voertuigen die dienstdoen in werkmodus op spoor dat vanwege onderhoud niet beschikbaar is voor het reguliere verkeer is niet langer een vergunning voor indienststelling nodig (zie hoofdstuk 9). Voor machinisten wordt expliciet gebruik gemaakt van een in de Europese regelgeving bestaande vrijstelling (zie hoofdstuk 10). Zij hoeven niet langer te beschikken over een machinistenvergunning als zij rijden op sporen die niet voor het normale verkeer beschikbaar zijn. Dit levert een aanzienlijke lastenverlichting op.

Vergunning indienststelling onderhoudsvoertuigen op lokale spoorwegen

De Wet lokaal spoor kent een vergunningplicht voor de indienststelling voor werkvoertuigen op lokale spoorwegen. Deze vergunning komt te vervallen, maar dat heeft geen effecten op de administratieve lasten. In de huidige praktijk wordt namelijk door de lokale vergunningverleners niet op het hebben van de vergunning gehandhaafd.

Algemene vrijstelling voor proefritten

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

Testen van spoorvoertuigen zonder ontheffing

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om spoorvoertuigen te testen zonder ontheffing op de verplich-

¹⁵³ Het SIRA-rapport gaat nog niet uit van de mogelijkheid van een nationaal geregeld veiligheidsbeheerssysteem alleen van de optie om te rijden onder het certificaat van een ander. Door echter gebruik te maken van de uitzondering van 'strikt lokaal' vervoer in de spoorwegveiligheidsrichtlijn binnen gebruiksfunctie A tot en met D is dit echter wel mogelijk.

ting tot het hebben van een voertuigvergunning. Het schappen van deze ontheffing heeft geen effecten op de administratieve lasten, omdat bij acceptatietests in de huidige situatie ook geen ontheffing hoeft te worden aangevraagd. Deze voertuigen hebben namelijk al een vergunning. Voor treinen zonder vergunning wordt in de huidige situatie een ontheffing aangevraagd. In de nieuwe situatie wordt dat een vergunning voor tijdelijk gebruik, die, als aan de voorwaarden in die tijdelijke vergunning is voldaan, omgezet kan worden in een gebruiksvergunning.

13.3 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft het wetsvoorstel getoetst gelijktijdig met de internetconsultatie van het wetsvoorstel.¹⁵⁴ Aan de hand daarvan heeft het adviescollege haar advies uitgebracht. Na toetsing door het ATR heeft nog een administratieve lasten onderzoek plaatsgevonden naar de zogenoemde 'delta' van de lastendruk, dus de verandering in lasten ten opzichte van de huidige Spoorwegwet.

Het ATR toetst regeldruk aan de hand van een toetskader:

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

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

- Ten tijde van de internetconsultatie van het wetsvoorstel is in de kopjes van de verschillende artikelen aangegeven waarop de vormgeving van het desbetreffende artikel was gebaseerd. In de titel was het betreffende artikel uit de huidige Spoorwegwet dan wel Wet lokaal spoor vermeld. Ook stond in het kopje van het artikel de betreffende geïmplementeerde bepalingen uit de Europese richtlijnen. Voor de internetconsultatie werd dat voldoende geacht. Inmiddels is het wetsvoorstel zoals dat gebruikelijk en noodzakelijk is aangevuld met implementatie tabellen, waarmee is aangegeven welk onderdeel uit de richtlijn waar is geïmplementeerd.

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

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

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

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

- Ten tijde van de advisering van ATR liep ook het formele consultatietraject waarbij de sector breed is geïnformeerd over het wetsvoorstel en gehoor is gegeven aan de behoefte aan extra uitleg of een gesprek. Voorafgaand aan de consultatie hebben over specifieke onderdelen van de wet informele consultatiesessies plaatsgevonden met de sector en uitvoerings- en handhavende instanties. Daarnaast is er een sectorbrede bijeenkomst als start van de modernisering geweest in november 2018, in samenwerking met Railforum. Na de formele consultatie is met verschillende stakeholders over specifieke onderwerpen gesproken en heeft met de uitvoerings- en handhavingsorganisaties en decentrale overheden die medebewindstaken hebben een 'frisse blikken-

¹⁵⁴ Adviescollege toetsing regeldruk: 'Spoorwegwet 202#'. 9 juni 2021, <https://www.atr-regeldruk.nl/spoorwegwet-202/>.

ronde' plaatsgevonden waarbij elementen uit de uitvoerings- en handhavingstoetsen zijn uitgediept. Na deze ronde zijn praktijkproeven gedaan aan de hand van verschillende concrete casuïstieken, zoals werkzaamheden aan het spoor, gebruiksfunctie G of rangeren en hebben ILT en ProRail een 'reflectietoets' uitgevoerd. Aan de hand van die sessies en de uitvoerings- en handhavingstoetsen is het wetsvoorstel op veel plaatsen aangepast of zijn nadere toelichtingen opgenomen, om zo goed mogelijk aan te sluiten op de bestaande praktijk en daarmee een goed werkbaar stelsel te krijgen. Op welke punten dit aan de orde is geweest is terug te vinden in de reactie op deze toetsen dan wel de reacties op de internetconsultatie.

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

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

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

- De ATR gaat ervan uit dat er een digitale spoorkaart komt en legt de link daarin met de Omgevingswet. Het aanwijzen van de bestuurlijk verantwoordelijke en het indelen in gebruiksfuncties gebeurt bij een ministerieel besluit van concretiserende strekking dat voor bezwaar en beroep vatbaar is. De vormgeving van een (digitale) kaart is onderdeel van de totstandkoming van de lagere regelgeving. Op dit moment wordt gewerkt aan een plan van aanpak voor het aanwijzen van de sporen en het indelen van de sporen in gebruiksfuncties, waarbij ook sectorpartijen betrokken zullen worden. Er zijn meerder manieren denkbaar om een kaart uit te werken. Het gaat vooral over het digitaal beschikbaar stellen van het vastgelegde besluit. De omvang en bedoeling zijn niet te vergelijken met het Digitaal Stelsel voor de Omgevingswet (DSO). De verwachting is dan ook dat er geen direct verband is met DSO, behalve dat voor DSO gebruik is gemaakt van de data van ProRail die ook van belang zijn voor de voorziene (digitale) kaart.

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

- In de consultatieversie was regeldruk kwalitatief in beeld gebracht waarbij vooral is gekeken naar de veranderingen van dit wetsvoorstel afgezet tegen de huidige wet. Om dit ook kwantitatief inzichtelijk te maken is het in de voorgaande paragraaf toegelichte onderzoek uitgevoerd waarin – waar mogelijk – kwantitatief inzicht gegeven is in de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het onder meer schrappen van een aantal vergunningen en de introductie van een nieuwe voorwaardelijk verleende vergunning (welke na toetsing weer is omgezet naar een tijdelijke ontheffing en dus lastenneutraal is) erg lastig te kwantificeren is.

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

13.4 Privacy

De consultatieversie van het wetsvoorstel is ook beoordeeld op de gevolgen voor de privacy. Om te beoordelen of persoonsgegevens in de zin van de AVG in voldoende mate worden beschermd bij verwerking ervan, is een PIA uitgevoerd. Vervolgens is de Autoriteit Persoonsgegevens om advies gevraagd. Deze heeft op 29 maart 2022 advies uitgebracht.¹⁵⁵

De meeste bepalingen in het wetsvoorstel waar gegevensverwerking- en verzameling uit voortvloeit betreffen één op één implementatie van Europese richtlijnen, of een direct werkende Europese (uitvoerings)verordening. Dit geldt voor gegevensverwerkingen met betrekking tot machinistenvergunningen, bevoegdheidsbewijzen en het register voor examinatoren. Deze bepalingen zijn strikt geïmplementeerd uit de machinistenrichtlijn. Daarnaast is met het wetsvoorstel geen uitbreiding of andere verandering in verzameling van persoonsgegevens beoogd ten opzichte van de huidige situatie. Het gaat immers om herimplementatie en niet om nieuwe regelgeving. Bij de totstandkoming van de richtlijnen en verordeningen is de privacywetgeving al in overweging genomen en zijn al maatregelen genomen om de risico's van de gegevensverwerkingen te beheersen. Daarnaast

¹⁵⁵Brief van de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens van 29 maart 2022 met kenmerk z2021-17576.

functioneren deze stelsels ook al in de praktijk en zijn zij niet nieuw. Doordat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel wel beknopte impact assessments zijn gemaakt, zijn ook deze bestaande processen, samen met betrokken instanties, nog een keer tegen het licht gehouden.

Het wetsvoorstel bevat een beperkt aantal inhoudelijke wijzigingen. Slechts één inhoudelijke wijziging kent een vorm van gegevensverwerking. Dit betreft de eerdergenoemde bepaling rondom het onderwerp 'just culture', dat samenkomt in het artikel rondom de meldplicht voor incidenten. Het betreft met name het specificeren van de benodigde gegevens van de melder en het uitsplitsen van de meldgegevens ten opzichte van de gegevensverzameling rondom incidenten. Dat laatste valt onder een big data verzameling en de persoonsgegevens van de melder niet. In het impact assessment is daar meer aandacht aan besteed en beter aangegeven waar de gegevensverwerking op is toegespitst. Het melden van ongevallen dat eveneens in dat betreffende artikel staat is herimplementatie van al bestaande Europese spoorwegveiligheidsregelgeving. Voor de meldplicht van incidenten is een PIA opgesteld. Er is een Europese uitvoeringsverordening in voorbereiding die ziet op het melden van incidenten. Er is echter nog geen zicht op het moment van inwerkingtreding en de precieze scope van deze uitvoeringsverordening. Door de wijze van implementeren, EU-regels op een zo laag mogelijk niveau, zijn de specifieke regels met betrekking tot de verzameling, verwerking en bewaarmijnen van persoonsgegevens bij veel verwerkingen overigens niet op wetsniveau vastgelegd. Vaak bevat het wetsvoorstel enkel de wettelijke grondslag om nadere regels te kunnen stellen. Bij het uitwerken van de lagere regelgeving zal het PIA worden geactualiseerd en waar nodig worden aangevuld. Het waarborgen van de privacy vindt door de gelaagdheid van de regelgeving dan ook stapsgewijs plaats, met als eerste stap het PIA over dit wetsvoorstel.

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

De Autoriteit Persoonsgegevens merkt daarbij op dat aannemelijk is dat verwerking van gezondheidsgegevens in de spoorsector uit oogpunt van veiligheid door meerdere organisaties noodzakelijk is. Doorgaans zal uit de toepasselijke wetgeving het bijzondere karakter van de betreffende gegevens en de specifieke rol of taak van de betrokken organisatie daarbij voldoende duidelijk af te leiden (moeten) zijn, met inbegrip van de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de verwerking. Dat roept de vraag op wat de meerwaarde is van de expliciete wettelijke toedeling van alleen de verwerkings-verantwoordelijkheid aan al deze organisaties in zijn algemeenheid. Daarom wordt geadviseerd dit artikel te schrappen of goed toe te lichten. Gelet hierop is het betreffende artikel aangepast. In de toelichting bij dit artikel (artikel 7.34) wordt dit verder uiteengezet.

14. Uitvoerbaarheidstoetsen

14.1 Inleiding

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

14.2 Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets ILT

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

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

- In het wetsvoorstel is zo nauw mogelijk aangesloten bij termen en verbanden uit de Europese

richtlijnen. Ook is bij de implementatie van de richtlijnen zo nauw mogelijk aangesloten bij het Europees geldend recht. Dit is uiteengezet in de artikelsgewijze toelichting.

De ILT vraagt zich verder af hoe het huidige wetsvoorstel zich verhoudt tot andere voorgenomen wetswijzigingen zoals de Verzamelwet, het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail en de Omgevingswet.

- Mede naar aanleiding van deze opmerkingen is de relatie met deze wetsvoorstellen verduidelijkt. De verzamelwet is inmiddels in werking getreden, het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail is opgenomen in dit wetsvoorstel en het verband met de Omgevingswet is nader toege-licht in de (artikelsgewijze) toelichting.¹⁵⁶

De ILT waardeert het streven met wetgeving een ‘just culture’ te bevorderen. De ILT gaat er daarbij vanuit dat dat ‘just culture’ betrekking heeft op ‘binnen de organisatie’ melden van incidenten aan elkaar, terwijl het wetsvoorstel uitgaat van melding aan een inspectiedienst. Dat betekent ook een beginselplicht tot handhaving. Daarom moet de melder ook beschermd worden. Dit blijkt onvol-doende uit de wetstekst. Daarnaast heeft deze bepaling en het feit dat die zich richt tot eenieder personele gevolgen voor de ILT.

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

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

- Naar aanleiding van onder andere deze opmerking is besloten het onderscheid tussen de ILT (bevoegdheden gemandateerd door de Minister) en de NVi (geattribueerde bevoegdheden) in het wetsvoorstel te laten vervallen. In het hele wetsvoorstel is nu gekozen voor de geattribueerde bevoegdheid aan de NVi daar waar het taken betreft die de spoorwegveiligheid en interoperabili-teit betreffen. Dit draagt bij aan een duidelijker takenpakket voor de NVi.

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

- De betreffende bepaling is uit dit wetsvoorstel geschrapt. De regels t.a.v. spoorwegveiligheid lopen mee in de wijziging van de Spoorwegwet in verband met overwegveiligheid, dit is een onafhanke-lijk beleidsrijk wetgevingstraject en is daarom geen onderdeel van de modernisering. Handhaving jegens de wegbeheerder gebeurt op grond van de Wegenverkeerswet 1994 en de daarop gebaseerde regelgeving.

De indeling in gebruiksfuncties levert bij de ILT veel vragen op, zoals:

- Worden ook de spoorwegen op emplacementen ingedeeld?
- Wordt de indeling meer op detailniveau dan bijvoorbeeld in het huidige Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen?
- Moet er voor een spoorvoertuig dat op alle spoortypen rijdt voor elke gebruiksfunctie een aparte vergunning komen?
- Hoe zit het overgangsrecht in elkaar?
- Hoe zit het met de wettelijke basis voor niet toegelaten spoorvoertuigen?
- Wie is de beheerder van partuiculiere sporen?
- Wanneer is sprake is van heavy rail en wanneer van lightrail?
- De werking en betekenis van de onderscheiden gebruiksfuncties is verhelderd. Zie daarvoor hoofdstuk 5 van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Daarnaast is in hoofdstuk 6 van deze toelichting per actor aandacht besteed aan de relevante regelgeving per gebruiksfunctie om de inzichtelijkheid niet alleen vorm te geven per gebruiksfunc-tie maar ook per actor.
- Emplacementen zijn dienstvoorzieningen en zijn ofwel in particuliere handen ofwel in beheer bij ProRail en daarmee publiek. Daarom behoren deze emplacementen doorgaans of tot sporen in de gebruiksfunctie A tot en met D dan wel tot sporen met gebruiksfunctie G.

¹⁵⁶ Verzamelwet lenW 2020 Verzamelwet lenW 2021. Stb. 2021, 286 en Stb. 2023, 149., voor relatie met de Omgevingswet zie met name hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij 1.14 van de voorgestelde wet.

- Het overgangsrecht is toegevoegd na internetconsultatie. Er wordt verwezen naar hoofdstuk 16 van deze toelichting en hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel.
- Niet duidelijk is waarom er in het wetsvoorstel gekozen wordt voor een stelsel met nog meer accreditatie door de Raad voor Accreditatie. Soms is er ook nog geen keuze gemaakt. Dit maakt het lastig is voor de ILT om de noodzakelijke capaciteit te bepalen.
- Op meerdere plekken kennen de richtlijnen een stelsel van accrediteren of erkennen. Op dit moment worden conformiteitsbeoordelingsinstanties in de zin van de spoorveiligheidsrichtlijn, de zo genaamde risk assesment body's en in de zin van de interoperabiliteitsrichtlijn, de zo genaamde notifying body's en designated body's geaccrediteerd. De regering beoogt daar geen verandering in aan te brengen. Ook het wetsvoorstel kent op meerdere plekken de mogelijkheid tussen accrediteren dan wel erkennen. Ook hier is niet beoogd verandering in aan te brengen. In alle gevallen wordt de keuze op een lager niveau genomen, om een maximaal flexibel stelsel te creëren. (Dat is ten aanzien van de genoemde conformiteitsbeoordelingsinstanties ook niet anders dan hoe het nu in de wet geregeld is).

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

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

Het begrip 'aanvraag' komt minder in het ontwerp-wetsvoorstel voor. De ILT relateert het grootste deel van de te heffen tarieven en de voor vergunningverlening benodigde capaciteit aan de behandeling van aanvragen.

- Zoals in hoofdstuk 9 van deze toelichting, is toegelicht is er in een aantal gevallen geen ontheffing meer nodig; bijvoorbeeld bij het testen van spoorvoertuigen. Dat vermindert inderdaad het aantal aanvragen. Voor wat betreft de meer nationaal geregelde gebruiksfuncties staan er delegatiegrondslagen in de wet voor de nationaal te stellen eisen, en daarmee ook aan nationaal te introduceren vergunningplichten daarvoor. Dat is bijvoorbeeld denkbaar bij bepaalde veiligheidsbeheersystemen. Bij de totstandkoming van de lagere regelgeving zullen deze onderdelen in nauwe samenwerking met ILT tot stand komen en zal daar waar dat nodig is voor de spoorwegveiligheid en proportioneel wordt geacht een vergunningverleningsstelsel worden geïntroduceerd. Waar mogelijk wordt volstaan met algemene regels.

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

- De Europese richtlijnen hanteren het begrip station. Maar dat kan gelet op andere vertalingen breder worden uitgelegd dan de betekenis die het woord station in het Nederlandse spraakgebruik heeft. De regering acht het daarom mogelijk de formulering aan te passen, waardoor ook goederenoverslagpunten hieronder vallen.

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

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

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

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

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

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

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

- De regimes voor de verschillende gebruiksfunctie zijn mede naar aanleiding van deze opmerking

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

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

- De taak om spoorwegondernemingsvergunningen te verstrekken ligt op grond van de huidige wet bij de ILT. Omdat dit inderdaad een taak is die niet per definitie aan de nationale veiligheidsinstantie wordt toegewezen, aangezien deze voortvloeit uit de sera-richtlijn, is deze taak in het wetsvoorstel opgedragen aan ‘de Minister’. De taak kan dan op basis van deze wet gemandateerd worden aan een instantie. Het gaat zoals de ILT stelt om voormalige bedrijfsvergunningen. Er wordt door het wetsvoorstel voortsnog niet beoogd om een wijziging aan te brengen in de taakverdeling. Voortsnog wordt er uitgegaan van een mandaat aan de ILT en niet aan de ACM.

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

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

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

- Naar aanleiding van meerdere reacties over dit onderwerp is in het wetsvoorstel een bepaling toegevoegd voor het eenmalig gebruik van spoorvoertuigen. Ook is het artikel over de vergunning voor het testen van voertuigen uitgebreider toegelicht.

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

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

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

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

14.3 Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

De ACM constateert in zijn Uitvoerings- en handhavingstoets¹⁵⁷ dat nog veel moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Daardoor zijn de gevolgen van de modernisering voor ACM niet helemaal duidelijk en was nog geen volledige toets op uitvoerbaarheid mogelijk. Een aantal zaken is al wel duidelijk. Zo is het toezicht van de ACM niet langer gekoppeld aan de concessie die aan ProRail is verleend, maar aan de indeling van sporen in één van de gebruiksfuncties A tot en met D. Het aanwijzen van een niet door ProRail beheerde spoorweg voor één van de door de ACM gereguleerde gebruiksfuncties, heeft mogelijk grote gevolgen voor de beheerder van dat spoor en voor de ACM zelf.

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

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

- De spoorwegen met gebruiksfuncties A tot en met D zijn ‘grosso modo’ de EU-gereguleerde spoorwegen. Momenteel zijn deze allemaal in beheer bij ProRail en dat zal naar verwachting zo blijven. De regering verwacht daarmee geen significante toename van de regeldruk door dit wetsvoorstel. Onderzoek naar aanleiding van het advies van ATR bevestigt dit beeld. Het wetsvoorstel voorziet in overgangsperiode van een half jaar tussen het moment van publicatie en inwerkingtreding. Daar de gevolgen bij eerste indeling naar gebruiksfunctie beperkt zullen zijn, acht de regering deze periode afdoende. Ook is de uniforme voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de aanwijzing van gebruiksfuncties, waardoor alle betrokkenen een zienswijze kunnen geven op deze aanwijzing.

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

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

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

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

14.4 Uitvoerbaarheidstoets ProRail

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

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

¹⁵⁷ Bij brief van 10 juni 2021.

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

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

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

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

- Hierbij merkt de regering op dat voor de verdergaande regulering rond overwegen een separaat wetsvoorstel in procedure is gebracht dat een eigen planning kent. Te zijner tijd wordt de betreffende bepaling overgeheveld naar de gemoderniseerde Spoorwegwet. Overige ontwikkelingen die ProRail hier schetst zijn ontwikkelingen in het ruimtelijk domein. Hier is het omgevingsrecht aan de orde. Bij ruimtelijke ontwikkelingen zal een gemeente altijd contact moeten zoeken

met belanghebbenden en daarover in gesprek gaan. De Spoorwegwet is niet de plek om dergelijke onderwerpen te reguleren.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn is in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel geïmplementeerd. Voordat van deze uitzondering gebruik kan worden gemaakt, behoeft er goedkeuring van de Europese Commissie te zijn. Om hiervoor in aanmerking te komen dient de lidstaat een gemoti-

veerde aanvraag in bij de Europese Commissie die kan besluiten dat artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn kan worden toegepast. Over de termijnen die de Europese Commissie hiervoor in acht neemt kunnen wij bij nationale wet niets regelen. Bij het nemen van de genoemde besluiten, gebaseerd op deze goedkeuring van uitzondering, zal de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Besluiten, zowel concrete besluiten als algemeen verbindende voorschriften, worden zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd. Overwegingen om gebruik te maken van de uitzondering die een richtlijn biedt behoort bij een dergelijke zorgvuldige voorbereiding.

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

- De regering is zich bewust van de omvang van dit wetsvoorstel in relatie tot de tijd die er voor de totstandkoming wordt genomen. Kwaliteit staat echter voorop. Daarom is ruim een jaar besteed aan gesprekken met uitvoeringsinstanties, toezichthoudende en handhavende instanties zoals ILT, ProRail, ACM en medeoverheden mede naar aanleiding van de internetconsultatiereacties. Ook is rekening gehouden met andere initiatieven die raakvlakken hebben met dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld de herziening van de capaciteitsverdelingsregels. Steeds wordt zorgvuldig afgewogen wat haalbaar en wat noodzakelijk is voor de totstandkoming van het wetsvoorstel. ProRail zal uiteraard bij de uitwerking van de lagere regelgeving worden betrokken.

14.5 Uitvoeringstoets IPO/DOVA

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

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

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

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

- De systematiek voor het aanwijzen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de spoorweginfrastructuur is veranderd ten opzichte van de consultatieversie. Aanwijzing vindt plaats door een concretiserend besluit van algemene strekking van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daartegen is op grond van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht beroep mogelijk en wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd. Bovendien is in het wetsvoorstel opgenomen dat aanwijzing van een decentrale overheid als verantwoordelijke voor een decentrale spoorweg alleen gebeurt in overeenstemming met de betreffende overheid. Voor het indelen van sporen in een van de gebruiksfuncties wordt eveneens gebruik gemaakt van een ministerieel concretiserend besluit van algemene strekking. Ook daar is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op van toepassing verklaard.

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

- De regering is voornemens op dit moment bij de eerste aanwijzing van de gebruiksfuncties geen grote wijzigingen aan te brengen ten opzichte van het huidig gebruik van het spoor. Wel wil de regering mogelijk in de toekomst gebruik gaan maken van de extra mogelijkheden die de gebruiksfuncties bieden, bijvoorbeeld door in de randstad spoorwegen met gebruiksfunctie E te introduceren.

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

- Het is voor de capaciteitsverdeling niet noodzakelijk om de gebruiksfuncties A tot en met D op wetsniveau te onderscheiden, dat zou ook op een lager niveau kunnen. De overige gebruiksfuncties moeten echter wel op wetsniveau worden onderscheiden. Voor de overzichtelijkheid is ervoor gekozen om dit onderscheid eenduidig vast te leggen op wetsniveau ook voor de gebruiksfuncties A tot en met D. Het onderscheid is voor de capaciteitsverdeling wel gewenst om het mogelijk te maken om een specifieke voorkeursvolgorde te hanteren voor baanvakken die overbelast zijn verklaard op grond van het Besluit capaciteitsverdeling. Bij deze voorkeursvolgorde wordt dan voorrang gegeven aan de gebruiksfunctie(s), die het best aansluit(en) bij de karakteristieken en vervoersfunctie van de betreffende sporen. In hoofdstuk 5 van deze toelichting is dit onderscheid verder toegelicht.

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

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

De decentrale overheden wijzen op praktische problemen met betrekking tot het borgen van de integrale veiligheid in gevallen waar twee of meer verantwoordelijkheidsgebieden elkaar raken. De decentrale overheden zien daarom graag de integrale (systeem)verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheden voor beheerder en vervoerder lokaal spoor (zoals gelden in de Wet lokaal spoor) ook geborgd voor rijksspoorwegen en decentrale spoorwegen.

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

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

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

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

- Er wordt in de toelichting aandacht besteed aan werken voor derden zoals dat is opgenomen bij het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail. Er is geen beleidswijziging beoogd ten opzichte van dat wetsvoorstel.

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

14.6 Uitvoeringstoets Samenwerkingsverband decentrale overheden met tram, metro en lightrail sporen

p.

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

- De lagere regelgeving voor tram en metro zal in belangrijke mate overeenkomen met de regelge-

ving zoals deze nu voor tram en metro-vervoer in de Wet lokaal spoor en de onderliggende regelgeving is opgenomen.

- De lagere regelgeving zal eerst informeel geconsulteerd worden en daarna zal formele consultatie plaatsvinden. Hierbij zal ook het samenwerkingsverband worden betrokken.
- r.
- s. Er wordt een opmerking gemaakt naar het veelvuldig verwijzen naar Europese regelgeving wat het lezen van het wetsvoorstel lastig maakt.
 - Dat wordt onderkend. Verwijzingen naar de richtlijn maken echter de wet robuuster, omdat de wet minder vaak hoeft te worden aangepast bij wijziging van Europese regels. Om aan de begrijpelijkheid te vergroten is de (artikelsgewijze) toelichting uitgebreid.
- t.
- u. Verder merkt het samenwerkingsverband op dat er in het wetsvoorstel een aantal keren ‘bevoegd gezag’ staat waar de Wet lokaal spoor het begrip ‘decentrale overheid’ gebruikt.
 - Dit is een gevolg van de ontkoppeling van de verantwoordelijkheid voor spoorweginfrastructuur van de gebruiksfunctie van spoorwegen. Omdat in theorie verschillende entiteiten (rijk, decentrale overheden of particulieren) verantwoordelijk kunnen zijn voor bijvoorbeeld de gebruiksfunctie E of F wordt de neutrale term ‘bevoegd gezag’ gebruikt.
- v.
- w. Verder wordt in de reactie van het samenwerkingsverband aandacht gevraagd voor de ‘inclusiviteit’ van de gebruiksfuncties.
 - Naar aanleiding hiervan wijst de regering erop dat de gebruiksfuncties zo zijn vormgegeven dat waar mogelijk rekening is gehouden met de opties die de Europese richtlijnen bieden. Zo is bijvoorbeeld de mogelijkheid om zwaar goederenvervoer op lightrailstelsel te laten plaatsvinden ingebouwd in de gebruiksfunctie F.
- x. Spoorwegondernemingen die op EU-gereguleerd spoor rijden kunnen in specifieke gevallen toegang krijgen tot aan tram, metro of lightrailverbinding gelegen bedrijfsspooraansluitingen. De aansluiting bij de Vulcaanhaven in Vlaardingen op de metroverbinding Schiedam Centrum – Hoek van Holland is hier een voorbeeld van. Het samenwerkingsverband vraagt wat in deze gevallen bedoeld wordt met zwaar goederenverkeer en zware voertuigen.
 - Deze begrippen zijn ontleend aan de Europese richtlijnen met betrekking tot veiligheid en interoperabiliteit. In deze casus worden hiermee goederenvervoer locomotieven en -wagens bedoeld die ook rijden op gebruiksfuncties B, C of D.
- y.
- z. Verder wordt in de reactie diverse malen gewezen op brede grondslagen in het wetsvoorstel voor lagere regelgeving (bijvoorbeeld het artikel over trillingen).
 - Het is niet zo dat als op basis van een dergelijke grondslag regels worden gesteld in de lagere regelgeving, deze regels ook automatisch gaan gelden voor alle gebruiksfuncties of dat dergelijke regels voor alle gebruiksfuncties op dezelfde manier worden ingevuld.
 - Een van de beleidsuitgangspunten van de modernisering van de Spoorwegwet is dat er geen nieuw beleid is beoogd, anders dan over in de memorie van toelichting aangegeven onderwerpen. Daarnaast zal ook bij de uitwerking van de lagere regelgeving gebruik worden gemaakt van toepassingsbepalingen, zodat de regels voor de verschillende gebruiksfuncties aansluiten bij het beoogde gebruik van de betreffende spoorwegen.
- aa.
- bb. Tenslotte geven de decentrale overheden aan dat het niet altijd duidelijk is vanaf welk moment sprake is van een lokale spoorweg en daarmee is ook onduidelijk vanaf welk moment het verbod op aantasting van de infrastructurele integriteit en de algemene zorgplicht op het spoor start.
 - De aanwijzing van de spoorwegen en de aanwijzing van het bevoegd gezag voor een spoorweg zal tegelijk met de inwerkingtreding van deze wet plaatsvinden.

14.7 Raad voor Accreditatie

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

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

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

- Ten aanzien van de instantie die de (veiligheids)risico's beoordeelt (de AsBo's, onafhankelijke beoordelingsinstanties) is de formulering in het wetsvoorstel aangepast. Er is gekozen voor de

term ‘beoordelingsinstantie’ in navolging van de rechtstreeks werkende uitvoeringsverordening die op deze instantie van toepassing is.

- De interoperabiliteitsrichtlijn spreekt op het moment van dat er sprake is van een Nobo dan wel een DeBo van ‘conformiteitsbeoordelingsinstantie’. Daarom kent het wetsvoorstel beide begrippen.
- Op grond van één van de ontwerpprincipes van het wetsvoorstel om Europese regels nauwkeurig te implementeren, inclusief keuzemogelijkheden die de richtlijnen bieden, bevat het wetsvoorstel zowel de mogelijkheid voor erkennen als voor accrediteren. De keuze wordt in lagere regelgeving gemaakt, waarbij vermoedelijk zal worden gekozen voor accreditatie van beoordelingsinstanties (AsBo’s) en conformiteitsbeoordelingsinstanties (DeBo’s). Dit is op dezelfde manier vormgegeven als de eerdere implementatie van het Vierde Spoorwegpakket. In de verdeling tussen erkennen en accrediteren is geen wijziging beoogd.

De rol van de RvA en de verhouding tot de NVi en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is niet duidelijk. De RvA accrediteert, op aanvraag van conformiteits-beoordelingsinstanties, of ze voldoen aan de eisen die bijvoorbeeld in de IOD worden gesteld en ze werken in overeenstemming met de van toepassing zijnde normen. Daarop wordt een accreditatie verleend, waarmee de instelling aanwijzing/aanmelding kan aanvragen. De RvA voert vervolgens periodieke controles bij de instellingen uit op basis van de beleidsregels van de RvA. De RvA voert geen markttoezicht uit op de producten die op de markt komen.

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

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

- Zoals hierboven reeds vermeld geeft de richtlijn twee mogelijkheden: erkennen en accrediteren. Om de wet zo toekomstbestendig te maken worden beide opties geïmplementeerd. Een wijziging van beleid (dus overstappen van erkennen naar accrediteren) wordt vooralsnog niet beoogd. Dit wordt in lagere regelgeving vastgelegd.

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

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

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

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

15. Internetconsultatie

Inleiding

Het wetsvoorstel is van 1 april tot en met 13 juni 2021 via ter toetsing en consultatie voorgelegd.¹⁵⁸ Eenieder is in de gelegenheid geweest suggesties te doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren. Er zijn in totaal 22 reacties ingediend door sectorpartijen, waarvan er 16 openbaar zijn. Indieners zijn:

- het bedrijfsleven en brancheorganisaties (ca 82% van de reacties), onder meer OBV-Logistiek B.V., Nederlandse Spoorwegen, RET N.V., Havenbedrijf Rotterdam namens BOZ, RTB Cargo, Ricardo Certification BV, DEKRA Rail, DB Cargo Nederland N.V., RailGood, GVB en Strukton Rail;
- maatschappelijke organisaties (ca 18% van de reacties): Vereniging Historisch Railvervoer Nederland, Stichting Zuid Limbursche Stoomtrein Maatschappij, Reizigersvereniging Rover en Maatschappij Voor Beter OV.

Via de internetconsultatie zijn 22 reacties ontvangen. In deze paragraaf zijn de belangrijkste en de meest voorkomende reacties samengevat. Ook is vermeld wat er met de opmerkingen is gedaan. Mede omdat een aantal binnengekomen reacties anoniem zijn ingezonden, worden niet altijd namen van organisaties genoemd. De opmerkingen die niet expliciet in deze samenvatting zijn benoemd, zijn wel betrokken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel een uitgebreide samenvatting van de

¹⁵⁸ https://www.internetconsultatie.nl/nieuwe_spoorwegwet.

binnengekomen consultatiereacties is te vinden op https://www.internetconsultatie.nl/nieuwe_spoorwegwet.

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

Lagere regelgeving

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

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

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

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

Gebruiksfuncties

De introductie van de gebruiksfuncties geeft aanleiding tot veel reacties. Een aantal organisaties geeft aan de introductie van de acht gebruiksfuncties te begrijpen. Echter, veel organisaties geven aan nog veel onduidelijkheden te zien, zoals hoe de gebruiksfuncties worden toebedeeld, hoe de verantwoordelijke voor spoorwegen wordt aangewezen, en of de ontkoppeling van governance en gebruiksfuncties op korte termijn niet tot veel onduidelijkheden gaat leiden. Ook wordt in een aantal reacties gevraagd de gebruikte begrippen te verduidelijken. Daarnaast wordt er gevraagd of het mogelijk is een transitieperiode in te stellen om knelpunten door de indeling van gebruiksfuncties te voorkomen. Verder wordt gevraagd om flexibiliteit bij de toepassing van de gebruiksfuncties, zodat in situaties waarin treinen moeten worden omgeleid, een eventueel zwaarder regime op de omleidingsroute geen belemmering vormen. Die vraag geldt ook voor incidenteel gebruik van een bepaalde spoorweg met voertuigen die op de eigen lijn aan een lichter regime hoeven te voldoen. Ook wordt gevraagd om een bepaling op te nemen die incidenteel ander gebruik van een spoorweg met een bepaalde gebruiksfunctie mogelijk maakt. Tenslotte wordt door een aantal organisaties gevraagd naar de uitwerking van de digitale spoorwegkaart, zodat duidelijk is welke sporen welke gebruiksfuncties hebben en daarmee welke regels daar gelden.

- Participanten lijken te veronderstellen dat het indelen van een spoorweg in een bepaalde gebruiksfunctie betekent dat een dergelijke spoorweg nooit gebruikt kan worden door andere treinverkeer. Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven is bij een aantal gebruiksfuncties gebruik door een ander type vervoer mogelijk, mits het betreffende vervoer mogelijk is op grond van de kenmerken van de infrastructuur. Dus een goederenterrein kan in geval van een omleiding vanwege een calamiteit gebruik maken van sporen met de gebruiksfunctie A (bestemd voor personenvervoer), als deze sporen geschikt zijn voor de aslasten van deze goederentrein.

Ook vreest men dat door de indeling in gebruiksfuncties de Europese spoorwegruimte wordt verkleind.

- Dat is echter niet het geval. Bij de totstandkoming van de acht gebruiksfuncties is aangesloten bij de regels en uitzonderingsbepalingen uit de Europese richtlijnen. Dus als een spoorweg wordt

- ingedeeld in een gebruiksfunctie waarop niet alle Europese regels van toepassing zijn, wil dat niet zeggen dat de betreffende spoorweg daarmee aan de Europese spoorwegruimte wordt onttrokken.
- In de komende periode wordt verkend hoe het Nederlandse spoorwegnet wordt ingedeeld naar de verschillende gebruiksfuncties uit het wetsvoorstel. Daarbij wordt zo dicht mogelijk aangesloten bij het huidige gebruik van het spoorwegnet. Tegelijkertijd wordt gezien hoe de aanwijzing van de rijks- en decentrale spoorweginfrastructuur eruit kan zien. Ook daarbij wordt zo veel mogelijk bij de huidige situatie aangesloten. Over de indeling in gebruiksfuncties en de aanwijzing van de decentrale sporen zal vanzelfsprekend met de betrokken partijen overlegd worden.
 - Daarnaast is na consultatie een artikel aan het wetsvoorstel toegevoegd dat op de voorbereiding van een besluit om een spoorweg in te delen in een bepaalde gebruiksfunctie de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Ook is in de wet opgenomen dat de aanwijzing van een decentrale spoorweg in overeenstemming met het betreffende bevoegd gezag plaatsvindt. Dat biedt consumentenorganisaties, maar ook andere betrokkenen de mogelijkheid hun reactie hierop te geven.

Er leven zorgen over de gevolgen van het aanwijzen van gebruiksfunctie E voor efficiënt stadsgewestelijk spoorwegvervoer. Frequentieverhogingen van stedelijk of voorstedelijk openbaar personenvervoer worden van belang geacht. Daarbij moeten op alle trajecten van het huidige hoofdrailnet snelle Intercityverbindingen blijven bestaan, aansluitend bij de vervoervraag. Verder wordt verzocht consumentenorganisaties te consulteren bij een voorgenomen wijziging van de gebruiksfunctie.

- Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om in de toekomst het stadsgewestelijk vervoer anders in te richten. Juist door de introductie van deze gebruiksfunctie, kan beter gebruik gemaakt worden van de flexibiliteit die de Europese regelgeving biedt. Gebruiksfunctie E kan nuttig zijn om in de Randstad de sporen voor snelle Intercity-verbindingen te ontvlechten van de sporen die gebruikt worden voor voorstadstreinen, die snel kunnen optrekken, maar ook veelvuldig zullen stoppen.

RET en bedrijven in de Rotterdamse haven vragen specifiek naar de aanwijzing van het traject Vulcaanhaven – Schiedam (de havenspooren) op de Hoekse Lijn. RET geeft aan dat het zeer gewenst is om deze lijn in te delen bij gebruiksfunctie F. De Branche Organisatie Zeehavens vraagt eveneens of de richtlijnen ruimte bieden om de havenspooren tot een categorie met een lichter regime aan te wijzen. Verzocht wordt te bekijken wat de mogelijkheden in de Europese regelgeving zijn om het regime voor dergelijke sporen lichter te maken.

- De indeling in gebruiksfuncties vindt op een later moment plaats. De wens van de RET zal daar bij worden betrokken, evenals het feit dat het traject Vulcaanhaven – Schiedam ook wordt gebruikt voor zware spoorvoertuigen die onder de operationele omstandigheden van het lightrailstelsel goederen vervoeren.
- Naar aanleiding van de consultatiereacties op dit onderwerp heeft de regering nogmaals gekeken welke mogelijkheden de Europese richtlijnen bieden voor onder andere de havenspooren. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de gebruiksfunctie G (spoorwegen in particulier eigendom, die zijn aangesloten op een spoorweg met gebruiksfunctie A tot en met F, die naar een of meer eindgebruikers of naar een dienstvoorziening leiden). Hoe de toedeling van de sporen precies uitpakt in het specifieke geval van de havenspooren wordt bekeken bij de totstandkoming van het besluit waarin de specifieke sporen worden toebedeeld aan een gebruiksfunctie.
- Naar aanleiding van de vele vragen over dit onderwerp, inclusief vragen over de gebruikte begrippen is de tekst over de gebruiksfuncties in het algemeen deel van de memorie van toelichting verduidelijkt. Ook is de formulering van de gebruiksfuncties aangepast.

Sporen in haven- en industriegebieden, zelfrangeerders/siding operators

Een partij die de havenbedrijven vertegenwoordigt is van mening dat de sporen in de haarkvaten in de haven- en industriegebieden aan te zware eisen moeten voldoen indien deze gebruiksfunctie B krijgen. Ook wil men op deze sporen lichtere eisen voor rangeer locomotieven. Tevens geeft men aan de situatie waarin ProRail de verkeersleiding doet op deze sporen te willen handhaven.

- De regering meent dat de laagfrequent gebruikte sporen in de haven- en industriegebieden niet aan dezelfde eisen hoeven te voldoen als hoogfrequent bereden spoorwegen. Ook meent de regering dat de veiligheid geborgd moet zijn. Op de overige sporen en de sporen waar op slechts lokaal verkeer plaatsvindt in de haven- en industriegebieden zal meer maatwerk mogelijk zijn. Volgens de TSI Loc & Pas zijn rangeer locomotieven uitgezonderd van de reikwijdte van deze richtlijn. Voor genoemde sporen en rangeer locomotieven zullen nationale regels worden gesteld. Het uitvoeren van de verkeersleiding door ProRail gebeurt op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst. Hierover wordt in de wet geen bepaling opgenomen.
- In deze toelichting is een hoofdstuk toegevoegd over de actoren en specifieke situaties op het spoorwegsysteem, daaronder is een uitgebreide toelichting te vinden op rangeren op het spoor. Daarnaast is in het algemeen deel in hoofdstuk 8 meer aandacht besteed aan voertuigen die voor specifieke doeleinden zijn toegerust en niet (slechts) zien op het vervoeren van goederen en diensten over langere afstanden.

Organisaties geven aan dat op dit moment gedoogd wordt dat zelffrangeerders zonder veiligheidscertificaat op beperkte delen van de hoofdspoorweginfrastructuur rijden, maar dat dit in het wetsvoorstel niet terugkomt.

- Voor de zelffrangeerders is geregeld dat indien zij op het EU-gereguleerde spoor rijden, zij dit kunnen doen onder het veiligheidsbeheersysteem en het veiligheidscertificaat van een spoorwegonderneming dan wel het veiligheidsbeheersysteem en de veiligheidsvergunning van een infrastructuurbeheerder. Indien er sprake is van een lokale functie (gebruiksfunctie G) of een strik lokaal gebruik op sporen met gebruiksfunctie A, B, C of D is er sprake van maatwerk waarbij een aangepast, lichter regime geldt (zie hoofdstuk 5 en 6 van deze toelichting).

Zorgplicht/Systeemverantwoordelijkheid

Het spoorwegsysteem bestaat uit de spoorweginfrastructuur, de spoorvoertuigen en het personeel van infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen. Voor sommige insprekers is het onduidelijk wie of welke instantie de overkoepelende systeemverantwoordelijkheid heeft. Een participant vindt de verantwoordelijkheid van de Minister te gering geformuleerd in het wetsvoorstel. Volgens hem is de Minister verantwoordelijk voor de operationele systeemintegratie.

- Zoals ook al onder de reactie van ProRail is toegelicht is de Minister slechts verantwoordelijk voor het stellen van de kaders (wet- en regelgeving) en voor de ontwikkeling van de rijksspoorwegen. Binnen het spoorwegsysteem hebben alle actoren hun eigen verantwoordelijkheid. De Minister stuurt verder via (spoorwegveiligheids)beleid en stimulering op bepaalde onderwerpen of terreinen

Verder wordt opgemerkt dat ‘zorgdragen voor de ontwikkeling van de infrastructuur’, zoals in het ontwerp-wetsvoorstel stond vermeld, te vrijblijvend lijkt, omdat niet duidelijk is wat dat precies inhoudt.

- Deze opmerking heeft niet geleid tot een aanpassing in het wetsvoorstel, omdat deze termen zijn overgenomen uit de Europese richtlijnen, en dit investeringsbeleid betreft. De TEN-T verordening geeft richting aan de investeringen die Nederland voor het spoor zal moeten doen, zie hierover hoofdstuk 5 en hoofdstuk 9 van deze toelichting.

Een aantal organisaties geeft aan dat een bepaling ontbreekt over de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden voor de staat van de spoorweginfrastructuur, zoals dat in artikel 20 van de Wet lokaal spoor is opgenomen.

- In het wetsvoorstel is in paragraaf 1.3 opgenomen dat gedeputeerde staten in het gebied van de provincie zorgdragen voor de ontwikkeling en het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur.

Ook vragen vervoerders aandacht voor de verantwoordelijkheid van actoren, die verder moet gaan dan het eigen deel van het spoorstelsel. Juist de samenhang en de interfaces met de relevante delen van het spoorwegsysteem is belangrijk. Daar doen zich immers veiligheidsrisico's voor.

- Naar aanleiding van deze reacties brengt de regering het uitgangspunt onder de aandacht dat de ene actor niet verantwoordelijk kan zijn voor het gedrag van de andere actor. Maar actoren zijn wel verplicht om maatregelen te nemen en voorzieningen te treffen op het gebied van veiligheid en risicobeheersing en in dat kader samen te werken met andere actoren. Hoe dit moet gebeuren is onderdeel van het veiligheidsbeheersysteem dat de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder moeten hebben.

Indienststellen spoorweginfrastructuur

Wat betreft indienststelling van spoorweginfrastructuur geeft een aantal organisaties aan dat onduidelijk is op grond van welke criteria de NVi oordeelt dat geen vergunning voor indienststelling van het subsysteem spoorweginfrastructuur vereist is na een wijziging hiervan.

- In artikel 4.11 van het wetsvoorstel wordt gebruik gemaakt van de begrippen ‘verbetering’ en ‘vernieuwing’.
- Deze begrippen zijn gedefinieerd in artikel 4.2 van het wetsvoorstel. Deze definities sluiten aan bij de interoperabiliteitsrichtlijn. Met deze systematiek wordt voorkomen dat het wetsvoorstel afwijkt van de interoperabiliteitsrichtlijn door een eigen of te beperkte interpretatie van de begrippen ‘verbetering’ en ‘vernieuwing’.

Een participant vraagt aandacht voor de noodzaak om te differentiëren in de eisen die worden gesteld bij het ontwerp en de aanleg van spoorwegen. Voor zwaar goederenvervoer zijn andere ontwerpseisen nodig dan voor lichte regionale treinen. Volgens deze participant hanteert infrastructuurbeheerder ProRail nu een standaard: de zwaarste. Ook maakt de participant een opmerking over het differentiëren in de toedeling van kosten van overhead aan sporen voor het nationale vervoer en die voor regionale diensten.

- Het opnemen van gedifferentieerde bouwnormen voor spoorwegen in de wet is niet nodig. De TSI INF biedt reeds de mogelijkheid bij de aanleg van spoorwegen naar gewicht en ruimte te differentiëren. Ook de indeling in gebruiksfuncties kan hieraan bijdragen, omdat daarmee, beter dan in het huidige systeem, wordt geduid voor welk vervoer een spoorweg beoogd is (zie voor de differentiatie die mogelijk is in ontwerp ook hoofdstuk 5 van de toelichting met name voor sporen met gebruiksfunctie D en E).

Voertuigvergunning (vergunning voor het in de handel brengen van spoorvoertuigen)

Veel organisaties reageren op de mogelijkheid tot het gebruik van spoorvoertuigen. Spoorvoertuigen kunnen op grond van de huidige spoorwegwet worden vervoerd zonder dat deze beschikken over een voertuigvergunning. Het wetsvoorstel bood die mogelijkheid niet meer. Ook stellen vervoerders dat het wetsvoorstel geen oplossing biedt voor de huidige problematiek rondom spoorvoertuigen die nog niet beschikken over een geldige voertuigvergunning, nog niet zijn ingeschreven in het nationaal voertuigregister of waarop nog geen Europees voertuignummer is aangebracht. Dit geldt niet alleen voor individuele voertuigen, maar ook voor een serie voertuigen binnen een project. NS geeft aan dat die behoefte nog groter zal worden bij de binnenkort te starten ERTMS-ombouwprojecten. Zonder een dergelijke ontheffingsmogelijkheid ontstaan forse meerkosten en zal vertraging binnen deze projecten ontstaan.

Dit hangt samen met de van verschillende kanten binnengekomen verzoeken om de ontheffing voor het testen van spoorvoertuigen (op grond van artikel 26q derde lid, huidige Spoorwegwet) ook op te nemen in dit wetsvoorstel.

- De regering heeft in artikel 4.15 de mogelijkheid opgenomen om een vergunning voor tijdelijk gebruik aan te vragen t.b.v. het testen van een spoorvoertuig in het kader van een aanvraag van een voertuigvergunning. Artikel 4.17 biedt daarnaast de mogelijkheid voor het uitvoeren van testen die een ander tot doel hebben. Een voorbeeld daarvan is de spoorwegonderneming die de testen nodig heeft voordat het wil overgaan tot het aanschaffen van een voertuig of een bepaald subsysteem voor een voertuig, zoals bijvoorbeeld een brandstofsysteem.
- Ook is een artikel opgenomen (artikel 4.21) dat het mogelijk maakt om gebruik te maken van een spoorweg met een spoorvoertuig dat niet in de handel is gebracht op de Europese spoorwegmarkt. Bij of krachtens amvb kunnen hieraan regels worden gesteld. Dit artikel maakt het mogelijk om bijvoorbeeld locomotieven die in Frankrijk of Duitsland zijn gemaakt voor een land dat geen onderdeel uitmaakt van de Europese spoorwegmarkt, via het spoor te vervoeren naar bijvoorbeeld de haven van Rotterdam.
- Er is niet voor gekozen om – net zoals bij spoorweginfrastructuur – te voorzien in een tijdelijke vergunning omdat bij het plannen van indienststellingen van spoorvoertuigen (bijv. bij refurbishen) er makkelijker afspraken te maken met NVi dat spoorvoertuigen niet onnodig lang langs de kant staan. Dat kan moeilijker bij spoorweginfrastructuur omdat dit vaak omvangrijker is en minder conform een productielijn of type. Bij spoorweginfrastructuur het tot grote problemen kan leiden omdat keuringsverklaringen soms lang op zich laten wachten en de spoorweginfrastructuur daarom op het druk bereden spoor niet gebruikt kan worden, terwijl er geen veiligheidsrisico is, daar hebben veel actoren last van.

In het kader van het testen van een spoorvoertuig wil de NS bewust door rood kunnen rijden. Met het provoceren van een mogelijke rood-sein-passage kan worden bekeken of (vernieuwde) apparatuur een trein stilzet bij het naderen van een rood sein. De NS en ILT hebben inmiddels geconcludeerd dat de huidige Spoorwegwet niet in die testmogelijkheid voorziet. De Europese regelgeving biedt vanwege de vereiste spoorwegveiligheid niet de ruimte om een dergelijke test uit te voeren op spoor dat op dat moment wordt gebruikt door overig treinverkeer. Het uitvoeren van een dergelijke test kan daarmee alleen op spoor dat op dat moment niet wordt gebruikt door overig treinverkeer. In die situatie gelden andere regels. In het wetsvoorstel kan en hoeft dan ook geen ontheffingsmogelijkheid voor het rijden door een rood sein te worden opgenomen.

Een goederenvervoerder geeft aan dat spoorwegondernemingen voordat ze deze spoorvoertuigen gebruiken moeten controleren of deze spoorvoertuigen op de juiste wijze in het Europees voertuigregister zijn opgenomen. Dit brengt kosten met zich mee en praktische bezwaren. Deze verplichte controles zijn niet uitvoerbaar als het Europees voertuigregister niet op orde en niet toegankelijk is. Men pleit voor digitale registers met digitale controle mogelijkheden.

- Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel niets verandert aan de huidige praktijk en de voertuigregisterverplichtingen die onder meer uit een rechtstreeks werkende uitvoeringsverordening voortvloeit.

Indienststelling spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen op niet EU-gereguleerd spoor

Enkele participanten hebben nog opmerkingen over de verantwoordelijkheden van de decentrale

overheden. Zo wordt in een aantal artikelen aangegeven dat bij lagere regelgeving regels worden gesteld over de eisen aan een aanvraag, de voorwaarden voor verlening en de procedure voor een aanvraag of weigering van een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur of van een spoorvoertuig.

- De regering heeft niet beoogd met deze bepalingen de bevoegdheden van decentrale overheden te beperken.
- Bij de uitwerking van de lagere regelgeving en hierbij worden de genoemde opmerkingen betrokken.

Tot slot wordt opgemerkt dat dat 'indienststelling' en 'ingebruikname' in het wetsvoorstel door elkaar wordt gebruikt. In de praktijk wordt een onderscheid gemaakt tussen deze twee begrippen, ingebruikname is namelijk het opvolgende proces na indienststellen door een andere actor.

- Naar aanleiding van deze opmerking is besloten dat de definitie van 'indienststellen' komt te vervallen. In de interoperabiliteitsrichtlijn is 'indienststelling' gedefinieerd als: alle handelingen door middel waarvan een subsysteem in bedrijf wordt genomen. Maar dat voegt niets toe aan de betekenis die 'indienststelling' in het normale spraakgebruik heeft. Daarom wordt een definitie van indienststellen niet nodig geacht. Ook in de huidige Nederlandse spoor-regelgeving ontbreekt een definitie en dit heeft tot op heden niet tot problemen geleid.

Taken VVRV

De Stichting Veiligheid en Vakmanschap (VVRV) merkt op dat de tekst in het algemene deel van de memorie van toelichting afwijkt van het artikelsgewijze deel. Ook lijkt de tekst in de artikelsgewijze een onzekerheid te worden opgevoerd over de toekomst van VVRV.

- Naar aanleiding hiervan merkt de regering op dat de VVRV-taken uitoefent in opdracht van de NVi. Onder de huidige Spoorwegwet oefent de ILT de meeste taken uit in mandaat van 'de Minister' en is een aantal onderdelen ten aanzien van de examinering gemandateerd aan VVRV. In het wetsvoorstel kunnen taken via de NVi (ILT) aan de VVRV worden gemandateerd. Dit maakt naar het oordeel van de regering voor de aansturing en de kwaliteit in praktijk niet uit.

Capaciteitsverdeling, heffingen en vergoedingen

Over het capaciteitsverdelingsproces maken verschillende sectorpartijen opmerkingen. Ook vragen organisaties aandacht voor de opstelcapaciteit in de toegangsovereenkomst en vragen goederenvervoerders in het algemeen aandacht voor de belangen van het internationale spoorgoederenvervoer en de beschikbaarheid van het spoor. Verder wordt aandacht gevraagd voor de oplopende gebruiksvergoedingen en de kortingen die zouden moeten gelden op spoorweginfrastructuur die van mindere kwaliteit is. Tenslotte wordt gevraagd of de regels rondom gebruiksvergoedingen nog door de ACM getoetst worden.

- De capaciteitsverdelingsregels voor treinpaden in het minimumtoegangspakket zullen worden uitgewerkt in lagere regelgeving (amvb en ministeriële regeling). De regels voor de verdeling van capaciteit op dienstvoorzieningen, zijn aan de exploitant van de dienstvoorziening zelf om te regelen (bijvoorbeeld opstelcapaciteit). ProRail geeft in de netverklaring aan hoe zij de capaciteit op de dienstvoorziening regelt. Uitgangspunt is dat dit non-discriminatoire en transparant gebeurt. ACM ziet hierop toe.
- Ook is – gelet op de situatie in de praktijk – in het wetsvoorstel de capaciteitsovereenkomst opgenomen die ProRail hanteert voor aanvragers van capaciteit die geen spoorwegonderneming zijn. Deze overeenkomst biedt ruimte om capaciteit op de sporen én op de dienstvoorzieningen overeen te komen.
- De uitwerking van de regels rondom de gebruiksvergoeding, waaronder eventuele 'prijsprikkels' in de vorm van heffingen of bonussen, vindt plaats in lagere regelgeving waarbij de inbreng uit de consultatiereacties zal worden meegenomen.

Positie goederenvervoer ten opzichte van andere modaliteiten

Goederenvervoerders vragen aandacht voor kostenefficiëntie bij het doorberekenen van kosten voor gebruik van het spoor en geven suggestie voor de vormgeven daarvoor. Een betere bescherming tegen de kostenstijging wordt van belang geacht om het goederenvervoer over het spoor aantrekkelijk te blijven houden.

- Het spoor moet een aantrekkelijk alternatief zijn ten opzichte van de weg, lucht en water. Het wetsvoorstel geeft hiervoor de hoofdzakelijk Europees gereguleerde kaders mee. Hierin zijn geen andere beleidskeuzes gemaakt in dan de huidige regelgeving.
- Uitwerking van de kostentoedelingssystematiek vindt plaats in lagere regelgeving. De stakeholders worden betrokken bij de totstandkoming daarvan en bij eventuele beleidswijzigingen die gevolgen hebben voor die regelgeving.

Sporen die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer

Organisaties geven aan dat ze graag een definitie van buitendienstgesteld spoor in de wet opgenomen willen hebben, om duidelijk te maken wanneer sprake is van buiten dienst gesteld spoor. Daarbij wordt wel opgemerkt dat er verschillende toestanden van buiten dienst gesteld spoor zijn. Verschillende organisaties wensen een toekomstbestendige en heldere regeling met betrekking tot buiten dienst gesteld spoor, waarin aandacht besteed wordt aan de veiligheidseisen waaraan voertuigen in werkmodus en personeel met veiligheidskritieke taken moeten voldoen.

- Zoals in hoofdstuk 6 al is aangegeven, is het niet mogelijk om als wetgever inhoudelijke regels op te stellen voor sporen die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem spoor, juist omdat deze situaties te veel van elkaar verschillen en de aanpak van calamiteiten vraagt om regels op maat. Daarnaast is het een kwestie van wetgevingstechniek dat er geen definitie is; als er geen gebruik wordt gemaakt in de bepalingen van een bepaalde term, hoeft deze ook geen definitie. De zinsnede ‘sporen die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem’ is de meest voor de hand liggend om te gebruiken voor dergelijke situaties. Deze is afkomstig uit de machinistenrichtlijn en als zodanig geïmplementeerd in het wetsvoorstel in hoofdstuk 5 (artikel 5.1).
- De Europese regelgeving schrijft om die reden voor dat de infrastructuurbeheerder en de betrokken actoren voorwaarden en procedures moeten opstellen voor dergelijke situaties.

Vanuit de aannemerij wil men in de wet vastgelegd zien dat onderhoudsvoertuigen in werkmodus op buiten dienst gesteld spoor aan bepaalde NEN-normen moeten voldoen.

- De regering merkt op dat het veilig werken op buiten dienst gesteld spoor t.b.v. onderhoud, vernieuwing of vervanging van het spoor valt onder de Arbeidsomstandighedenwet. Hierover zullen geen regels worden opgenomen in dit wetsvoorstel.

Een andere aannemer wil regels gesteld zien t.a.v. medische keuringen voor machinisten die dienstdoen op buiten dienst gesteld spoor.

- Zoals in hoofdstuk 6 van deze memorie is aangegeven hoeven, bestuurders van voertuigen die uitsluitend dienstdoen op spoor dat buiten dienst is gesteld voor onderhoud niet aan de regels uit de machinistenrichtlijn te voldoen. Een aannemer kan zelf medische eisen stellen ten aanzien van zijn bestuurders die uitsluitend dienstdoen op buiten dienst gesteld spoor.

Spoorwegpersoneel

Een aantal organisaties kaart met betrekking tot personeel met veiligheidskritieke taken een aantal onduidelijkheden aan. Vervoerders missen onder andere een definitie en een eventuele lijst met functies die hieronder vallen.

- De Europese Commissie heeft aangekondigd de machinistenrichtlijn te herzien. In dat proces neemt Nederland de onvolkomenheden in het stelsel mee in haar inbreng in die herziening.
- Daarnaast is in 2023 de TSI OPE aangepast, mede ten aanzien van personeel met veiligheidskritieke taken. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen en de ontvangen reacties op het hoofdstuk over spoorwegpersoneel zijn in het wetsvoorstel enige wijzigingen doorgevoerd. Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel betreft nu alleen de implementatie van de machinistenrichtlijn. Bepalingen over geschiktheid en vakbekwaamheid van ander personeel dat essentiële veiligheidstaken verricht op EU-gereguleerd spoor is opgenomen in de TSI OPE. Volgens de TSI OPE moeten spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders de zorg voor geschikt en bekwaam personeel beschrijven in het veiligheidsbeheersysteem. Deze bepaling zijn daarom overgeheveld naar het hoofdstuk over spoorwegveiligheid in het wetsvoorstel, voor zover dat nog niet uitsluitend is geregeld door de TSI OPE.
- In het wetsvoorstel is voor spoorwegen met gebruiksfuncties E of F bepaald dat in de lagere regelgeving regels kunnen worden gesteld over de geschiktheid en bekwaamheid van personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent. Voor personeel dat veiligheidskritieke taken verricht op spoorwegen met gebruiksfuncties G of H zijn regels opgenomen in paragraaf 3.2.3 van het wetsvoorstel. In de begripsbepalingen in hoofdstuk 1 van de wet is een omschrijving van ‘veiligheidsfunctie’ opgenomen.

De VVRV pleit voor uniforme regels op nationaal niveau t.a.v. de opleidingen en examens treindienstleider, rangeerder en wagencontroleur.

- De TSI OPE biedt deze mogelijkheid echter niet. De TSI OPE gaat er van uit dat de eisen aan vakbekwaamheid worden bepaald door de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder, niet door de wetgever. Deze eisen moeten op grond van de TSI OPE zijn opgenomen in de veiligheidsbeheersystemen van deze ondernemingen.

Spoorwegondernemingen geven aan dat het niet noodzakelijk zou moeten zijn om zich te laten

erkennen door de NVi om machinisten te mogen opleiden. Zij beschikken immers al over de kennis en zouden op grond van haar veiligheidscertificaat automatisch gecertificeerd moeten worden.

- De mogelijkheid voor spoorwegondernemingen om zich te laten erkennen als opleidingsinstituut voor machinisten door de NVi is in het wetsvoorstel opgenomen omdat de regels voor het erkennen van opleidingsinstanties voortvloeit uit de artikelen 20 en 23, vijfde en zesde lid, van de machinistenrichtlijn. Deze regels maken automatische certificering door het veiligheidscertificaat niet mogelijk.

Een participant merkt op dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid om als werkgever een onverwachte alcoholtest uit te voeren ontbreekt.

- Ten aanzien van alcohol, drugs en medicijnen zijn in het wetsvoorstel limieten opgenomen. Het uitvoeren van alcoholcontroles door werkgevers op werknemers, valt echter buiten het bereik van de Spoorwegwet. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de regelgeving omtrent alcoholcontroles door werkgevers. Hierover is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd.¹⁵⁹

Een vertegenwoordiger van de spoorgoederensector geeft aan dat het register van de machinistenvergunning permanent toegankelijk moet zijn voor spoorwegondernemingen om te kunnen controleren of de vergunning nog geldig is.

Mede vanwege privacyoverwegingen is deze informatie echter alleen toegankelijk via de nationale veiligheidsinstantie die het vergunningenregister beheert.

Een participant merkt op het ongewenst te vinden dat de bedrijfspas in het wetsvoorstel is vervangen door bevoegdheidsbewijs. Op een bedrijfspas staan geen bevoegdheden vermeld.

Nu in het wetsvoorstel alleen de functie van machinist als veiligheidsfunctie wordt geregeld, is het ter wille van toezicht noodzakelijk dat de bevoegdheden van iemand die een veiligheidsfunctie verricht, direct voor de nationale veiligheidsinstantie duidelijk zijn.

Zelffrangeerders/siding operators

Organisaties geven aan dat op dit moment gedoogd wordt dat zelffrangeerders zonder veiligheidscertificaat of veiligheidsbeheersysteem rijden, maar dat dit in het wetsvoorstel niet terugkomt.

- Korthedshalve wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van deze toelichting waarin de positie van zelffrangeerder wordt toegelicht. Hierin wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid om te opereren onder het veiligheidscertificaat van een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder of om te opereren via nationale regels in geval van strikt lokaal gebruik van het spoor of in geval een spoorweg met gebruiksfunctie G.

Keuring personeel veiligheidskritieke taken decentraal spoor

Een spoorwegonderneming vraagt waarom er geen regels over algemene kennis en bekwaamheid gesteld worden voor personeel met veiligheidskritieke taken op spoorwegen met gebruiksfunctie E of F, terwijl dit voor EU-gereguleerd spoor wel wordt gedaan. De sector vraagt om dit gelijk te trekken en ook voor decentraal spoor regels ten aanzien van het keuren van personeel te stellen.

- Met het wetsvoorstel wordt niet beoogd de huidige praktijk te veranderen. In het kader van het veiligheidsbeheersysteem bepaalt de vervoerder of infrastructuurbeheerder aan welke vereisten het personeel moet voldoen. Wel voorziet hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel in een grondslag om bij of krachtens amvb specifieke minimumeisen met betrekking tot geschiktheid en vakbekwaamheid te stellen.

Meldplicht voor eenieder voor incidenten

Organisaties onderschrijven het belang van het bevorderen van de veiligheidscultuur, maar vragen zich af of het verplichten van het maken voor een melding van een incident voor 'eenieder' en het verplichten op straffe van een sanctie niet te ver gaat en daardoor juist niet bevorderend werkt voor een 'just culture'. Daarnaast spreken de reacties van onduidelijkheden in de bepaling met betrekking tot de reikwijdte en de betrokkenen. Bovendien kaarten vervoerders aan dat verplicht melden kan leiden tot administratieve rompslomp voor vervoerders.

- Naar aanleiding van reacties uit de spoorsector, de administratieve lastenberekening en de ontwikkelingen op Europees niveau is besloten de meldplicht voor incidenten voor eenieder die betrokken is bij de exploitatie van het spoorwegsysteem te schrappen en deze te herformuleren naar een meldplicht voor spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, meer in lijn met de Europese ontwikkelingen op dit gebied.

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2021/22, 25 883, nr. 432.

Overwegen

Het nieuwe artikel over overwegen roept veel vragen op bij vervoerders. Organisaties geven aan dat het voorgestelde artikel leidt tot onduidelijkheid. Er zijn veel onduidelijkheden over hoe dit artikel zich verhoudt tot andere regelgeving, welke regels in de lagere regelgeving gesteld gaan worden en wat hierin de rol en verantwoordelijkheid gaat zijn van de wegbeheerder. Organisaties vragen daarnaast om een bepaling op te nemen over gedragingen van bestuurders van wegvoertuigen, die gevaar opleveren op overwegen, raccordementen, losplaatsen en dergelijke. NS ziet graag een extra artikel met een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor de minister met betrekking tot overwegen en overwegveiligheid.

- Het artikel over de aanwijsbevoegdheid voor overwegen was per abuis (alvast) opgenomen in de consultatie versie vooruitlopend op het separate wetsvoorstel. Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen is het betreffende artikel geschrapt.
- In het wetsvoorstel is wel een bepaling overgebleven die ziet op overwegen en spoorwegbruggen voor gebruiksfunctie E en F. Dit betreft alleen de ‘spoorkant’ van het verkeer. Regels voor het overige verkeer zijn terug te vinden in de Wegenverkeerswet en daarop gebaseerde regelgeving, waaronder het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens. Artikel 15a van het Reglement verkeerstekens en verkeersregels 1990, voorziet in regels over het gedrag bij overwegen.

Omgevingswet

Rover merkt op dat in het wetsvoorstel bepalingen ontbreken over de bescherming van de vrijwaringsruimte langs het spoor. In het wetsvoorstel staan namelijk alleen regels met betrekking tot onrechtmatig ingrijpen in de spoorweginfrastructuur, het beschadigen van de spoorweginfrastructuur en het zich begeven op of langs de spoorweginfrastructuur.

- Gedoeld wordt op het huidige omgevingsregime rondom spoorwegen, dat overgeheveld wordt naar het regime van de Omgevingswet. In dat verband is de bepaling over de bescherming van de zones langs het spoor overgeheveld naar de Omgevingswet. Dit is nader toegelicht in de toelichting bij artikel 1.4 van het wetsvoorstel.

Daarnaast zijn veel reacties binnengekomen over de voorgestelde bepaling over trillingen en geluidhinder. Organisaties vragen zich af of dit artikel thuishoort in de Spoorwegwet en wat de samenhang is met de Omgevingswet. Een participant vraagt verder om deze regels alleen voor rijksspoorwegen te laten gelden, omdat decentrale overheden zelf invulling moeten geven aan de bepalingen uit de Omgevingswet.

- In dit wetsvoorstel is een grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om nadere regels te stellen ter voorkoming of beperking van de trillingshinder als gevolg van het gebruik van het spoor. Dit artikel is opgenomen in dit wetsvoorstel, omdat de Omgevingswet niet voorziet in een dergelijke grondslag. Wel is dit artikel n.a.v. de consultatiereacties aangepast. Het artikel ziet nu alleen nog op het beperken van trillingshinder en niet langer op het beperken van geluidsoverlast als gevolg van het gebruik van het spoor. De Omgevingswet bevat hierover een uitgebreid stelsel evenals de TSI Noise. Voor de beheersing van trillingen ontbreekt een dergelijk stelsel. Omdat de voorziene maatregelen ook betrekking kunnen hebben op het spoorverkeer, dat zich niet laat reguleren met de Omgevingswet, is het op dit moment doelmatiger om ook het deel dat in potentie wel onder de Omgevingswet zou kunnen vallen toch te regelen via de Spoorwegwet.

Diversen

Een participant geeft aan dat de certificering van Entities in Charge of Maintenance ook door zogenaamde NoBo's kan worden verricht, zoals in het buitenland, en niet alleen door de ILT.

- Een NoBo geeft EG-keuringsverklaringen af die noodzakelijk zijn bij indienststelling van spoorvoertuigen of spoorweginfrastructuur. Deze conformiteitsbeoordelingsinstantie is zelf óf erkend om deze handeling te verrichten óf geaccrediteerd om deze handeling te verrichten. Een ECM is een geaccrediteerde of erkende werkplaats op grond van de daartoe uitgegeven uitvoeringshandeling van de Europese Commissie.¹⁶⁰ De bevoegdheid om te accrediteren ligt in Nederland alleen bij de RvA en niet bij andere instanties. In Nederland is ervoor gekozen om werkplaatsen te erkennen en niet te accrediteren. De erkennende instantie is de nationale veiligheidsinstantie, in Nederland is dat de ILT. De ILT doet deze werkzaamheden zelf en heeft deze (vooral nog) niet uitbesteed.

¹⁶⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/779 van de Commissie van 16 mei 2019 tot vaststelling van nadere bepalingen inzake een systeem voor de certificering van met het onderhoud van voertuigen belaste entiteiten overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 445/2011 van de Commissie (PbEU 2019, L 139).

Voorts worden opmerkingen gemaakt met betrekking tot de positie van de Nederlandse Spoorwegen in het vervoersysteem.

- Dit onderwerp wordt echter niet behandeld in de Spoorwegwet, maar in aanpalende wetgevings-trajecten.

Vanuit de spooronderhoudsbedrijven is gepleit voor het definiëren van begrippen als buiten dienst gesteld spoor, buitengebruikzijd spoor, gestoord bedrijf en andere begrippen die gebruikt worden tijdens onderhoudswerkzaamheden aan het spoor.

- In het wetsvoorstel worden deze begrippen niet gedefinieerd omdat een definitie alleen opgenomen wordt als het begrip in de regelgeving wordt gebruikt en nadere toelichting behoeft. De voorgestelde begrippen komen in de regelgeving enkel naar voren bij het implementeren van de machinistenrichtlijn. Deze richtlijn duidt deze situatie als volgt: 'baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem'. In de toelichting wordt daarom ook niet gesproken over 'buitendienstgesteld spoor', omdat naar de mening van de regering een moeilijk te duiden begrip is omdat daar teveel onder valt maar wordt gebruik gemaakt van de passage uit de machinisten richtlijn die terug is te vinden in artikel 5.1 van het wetsvoorstel.

Verschillende partijen pleiten voor het gelijk trekken van de terminologie van de Nederlandse spoorwegregelgeving met die van de EU.

- In het wetsvoorstel worden deze begrippen niet gedefinieerd omdat deze niet in de regelgeving worden gebruikt of omdat deze geen nadere toelichting behoeven. De voorgestelde begrippen komen in de regelgeving enkel naar voren bij het implementeren van de machinistenrichtlijn. Deze richtlijn duidt deze situatie als volgt: 'baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer voor het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem'. In de toelichting wordt gebruik gemaakt van deze passage.
- Dit neemt niet weg dat het wetsvoorstel voldoende grondslagen biedt om nadere regels te stellen over de situaties die die begrippen betreffen, vooropgesteld dat het Europeesrechtelijk kader deze ruimte biedt. Zie ook de verduidelijkingen die zijn aangebracht in hoofdstuk 8 van de toelichting, ten aanzien van een aantal specifieke situaties en hoofdstuk 6 van de toelichting.

Een museumorganisatie geeft aan dat op dit moment op bepaalde spoorwegen met gebruiksfunctie H die aangesloten zijn op spoorwegen met gebruiksfunctie D een ontheffing voor een veiligheidscertificaat geldt, terwijl wel een machinistenvergunning nodig is. Daarom wordt verzocht om de ontheffing voor een veiligheidscertificaat te koppelen aan een ontheffing voor de machinistenvergunning.

- De interoperabiliteitsrichtlijn en spoorwegveiligheidsrichtlijn geven de lidstaat de mogelijkheid om voertuigen voor strikt historisch gebruik uit te zonderen van de reikwijdte van deze richtlijnen. Bij de modernisering van de Spoorwegwet wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Dat houdt in dat spoorvoertuigen voor strikt historisch gebruik niet aan de interoperabiliteitseisen hoeven te voldoen. Als museumorganisaties niet aan de spoorwegveiligheidsrichtlijn hoeven te voldoen, hoeven hun machinisten niet aan de eisen van de machinistenrichtlijn te voldoen. Voor deze organisaties en hun machinisten gaan nationale regels gelden. Zie voor een uitgebreide toelichting ten aanzien van de positie van museale organisaties hoofdstuk 6 van deze toelichting.

16. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel zijn de bepalingen over het overgangsrecht neergelegd. Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat bestaande vergunningen, ontheffingen, certificaten en andere op aanvraag verleende toestemmingen (hierna kortweg vergunningen) van rechtswege een nieuwe grondslag krijgen zodra het wetsvoorstel in werking treedt. Dit zogenaamde eerbiedigende overgangsrecht is mogelijk omdat het wetsvoorstel voor al die vergunningen geen inhoudelijk nieuwe eisen introduceert.

Voor aanvragen van vergunningen waarop nog niet is besloten op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel – of waarop al wel is besloten maar tegen dat besluit nog bezwaar of beroep mogelijk is – geldt dat die procedure wordt afgerond op grond van het oude recht. Zowel de aanvrager als het bevoegde bestuursorgaan als een eventuele derde belanghebbende die bezwaar of beroep wil maken of instellen zijn daarbij gebaat. Zodra het besluit op de aanvraag onherroepelijk wordt, krijgt de vergunning van rechtswege (dus automatisch) de nieuwe grondslag voor die vergunning uit het wetsvoorstel op dezelfde wijze als de vergunning die al voor de inwerkingtreding onherroepelijk waren.

Deze wijze van eerbiedigend overgangsrecht leidt tot zo laag mogelijke lasten voor zowel de aanvragers van de betreffende vergunningen als voor de vergunningverlenende bestuursorganen.

Naast dit algemene regime voor de begunstigende beschikkingen op aanvraag, is er in het wetsvoorstel overgangsrecht bepaald voor handhavingsbeschikkingen. Bij handhaving is sprake van ambts-

halve genomen bezwarende besluiten. Daarbij is het van belang dat voor de belanghebbende aan wie het handhavingsbesluit is gericht duidelijk is welke overtreding hij heeft begaan en welke wettelijke bepaling is overtreden (zie ook de artikelen 5:4 en 5:9 van de Algemene wet bestuursrecht). Bij dergelijke besluiten en de beroepen daartegen is het wenselijk om voor alle betrokken partijen (handhavend bestuursorgaan, belanghebbenden en de bestuursrechter) overzichtelijk te hebben welke regels gelden en die regels niet gedurende de procedure te wijzigen. Voor de handhavingsbeschikkingen is daarom in het overgangsrecht bepaald dat het oude recht zowel materieel als procedureel op voor de inwerkingtreding genomen besluit van toepassing blijft. Zo treden er niet lopende de procedure wisselingen op in welk bestuursorgaan bevoegd is, welke rechter bevoegd is of welk voorschrift is overtreden. Het in dit wetsvoorstel voor handhavingsbeschikkingen gekozen overgangsrecht sluit daarnaast ook aan bij het overgangsrecht voor dergelijke beschikkingen dat in de Omgevingswet is vastgelegd.

Wat betreft de aanwijzing van de bestuurlijke verantwoordelijkheid of de indeling van spoorwegen in gebruiksfuncties is geen overgangsrecht nodig. Op het moment van inwerkingtreding zullen ook de spoorwegen zijn aangewezen dan wel ingedeeld.

In het artikelsgewijze deel van deze toelichting wordt wanneer wordt afgeweken van bovenstaande uitgangspunten of er voor een specifiek artikel bijzonderheden gelden daarvoor apart toegelicht wat die afwijkingen of bijzonderheden zijn.

II Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Inleidende bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Met het oog op een zo zuiver mogelijke en toekomstbestendige implementatie van de Europese richtlijnen bevat het voorgestelde artikel 1.1. een groot aantal begripsbepalingen waarin wordt verwezen naar de omschrijving van het begrip in een richtlijn. Van verwijzing naar een begripsomschrijving in een richtlijn is in dit artikel alleen gebruik gemaakt waar sprake is van implementatie. In de gevallen waarin begrippen mede of alleen betekenis hebben buiten de context van implementatie, is de omschrijving in de begripsbepaling zelf opgenomen.

Het begrip ‘beheerder’ is gedefinieerd als degene die een spoorweg, niet zijnde spoorweginfrastructuur, operationeel beschikbaar stelt. Het gaat om de beheerder van een spoorweg die niet als spoorweginfrastructuur in de zin van de sera-richtlijn is aangemerkt. Een voorbeeld daarvan is de particuliere spooraansluiting.

Een ‘beoordelingsinstantie’ is bevoegd conformiteitsbeoordelingen uit te voeren op het gebied van spoorwegveiligheid aan de hand van de toepasselijke gemeenschappelijke veiligheidsmethoden. Met de term ‘beoordelingsinstantie’ wordt aangesloten bij de Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 die deze term hanteert in afwijking van de bewoordingen in de Nederlandse versie van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De regels in dit wetsvoorstel over de beoordelingsinstanties zijn ter uitvoering van de uitvoeringsverordening.

Met ‘betrokken bevoegd gezag’ is voorzien in een overkoepelende aanduiding van bestuursorganen in de artikelen waarbij niet al op wetsniveau duidelijk is of er sprake is van een decentrale spoorweg, rijksspoorweg of overige spoorweg.

Een ‘conformiteitsbeoordelingsinstantie’ is bevoegd om conformiteitsbeoordelingen uit te voeren op het gebied van interoperabiliteit, aan de hand van Technische Specificaties Interoperabiliteit (TSI’s) en andere Europese voorschriften die van toepassing zijn op interoperabiliteitsonderdelen en subsystemen.

‘ERTMS’: Het European Rail Traffic Management System (ERTMS) is een Europees trein- of spoorbeveiligingssysteem dat bijdraagt aan onbelemmerd grensoverschrijdend treinverkeer. Het trein- of spoorbeveiligingssysteem laat bijvoorbeeld treinen automatisch stoppen voor een rood sein door communicatie tussen ERTMS-apparatuur in de trein en ERTMS-apparatuur in de spoorbaan. ERTMS is reeds uitgerold op de Betuweroute (2007), de HSL-Zuid (2009), het traject Amsterdam-Utrecht (2011) en de Hanzelijn (2012). In 2050 dient ERTMS te zijn geïmplementeerd in het gehele Europese spoornetwerk (artikel 9, tweede lid, van de TEN-T-Verordening (EU) 1315/2013). Het Spoorwegbureau van de Europese Unie is de systeemautoriteit voor ERTMS.

‘Essentiële eisen’ zijn het geheel van de in bijlage III van de interoperabiliteitsrichtlijn omschreven voorwaarden waaraan het spoorwegsysteem van de Unie, de subsystemen en de interoperabiliteits-

onderdelen, met inbegrip van de interfaces, moeten voldoen. Het gaat om eisen omtrent veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid, gezondheid, milieubescherming, technische compatibiliteit en toegankelijkheid. Die eisen worden nader vormgegeven in TSI's en, in voorkomend geval, in nationale voorschriften. De Europese Unie (EU) streeft naar een interne markt zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal gewaarborgd is. Essentiële eisen dienen de totstandkoming van een trans-Europees netwerk op het gebied van treinverkeer, omdat mede daardoor de interoperabiliteit van de netwerken verzekerd is, met name op het gebied van de harmonisatie van technische normen.

Het 'Europees voertuigregister' is het voertuigregister, bedoeld in artikel 47, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het register dient de registratie van spoorvoertuigen. Het is toegankelijk voor de nationale veiligheidsinstanties, voor onderzoeksorganen zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid en voor toezichthoudende instanties zoals de ACM. Het kan daarnaast worden geraadpleegd door de ERA, door spoorwegondernemingen, door infrastructuurbeheerders en door de personen of organisaties die de spoorvoertuigen registreren of in het voertuigregister zijn opgenomen. In het voertuigregister staan de gegevens van spoorvoertuigen, de eigenaren en houders van die voertuigen.

Het begrip 'gerechtigde' komt in de Europese richtlijnen en verordeningen niet voor. In de sera-richtlijn wordt wel het begrip 'aanvragers' gebruikt. Omdat die term echter tot verwarring zou kunnen leiden nu die ook gebruikt wordt voor bijvoorbeeld aanvragers van een veiligheidsvergunning, is er voor gekozen de term gerechtigden te hanteren. De term wordt met name gebruikt in het kader van de bepalingen uit de sera-richtlijn en de definitie komt vrijwel overeen met de voor aanvragers gebruikte definitie in artikel 3, onderdeel 19, van de sera-richtlijn. Het enige verschil is dat spoorwegondernemingen in het wetsvoorstel buiten de definitie van gerechtigde vallen. Dit omdat spoorwegonderneming een veelgebruikt en zelfstandig gedefinieerd begrip is en het op deze wijze eenvoudiger is een onderscheid te maken tussen spoorwegondernemingen enerzijds en de gerechtigden anderzijds. Zo kan alleen een gerechtigde een capaciteitsovereenkomst sluiten en alleen een spoorwegonderneming een toegangsovereenkomst (zie de artikelen 2.24 en 2.25).

De omschrijving van 'incident' komt overeen met die in de spoorwegveiligheidsrichtlijn, artikel 3, onderdeel 13. Het begrip wordt echter ook gebruikt in bepalingen over spoorwegen waarop die richtlijn niet van toepassing is.

Ingevolge artikel 2, onderdeel 35, van de interoperabiliteitsrichtlijn is 'in de handel brengen' de eerste keer dat een interoperabiliteitsonderdeel, subsysteem, of spoorvoertuig dat klaar is om in zijn exploitatietoestand te functioneren, wordt aangeboden op de markt van de Europese Unie.

Voor de omschrijving van de definitie 'infrastructuurbeheerder' wordt verwezen naar de omschrijving van dat begrip in de sera-richtlijn, luidende: 'een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van spoorweginfrastructuur op een net, en voor de deelname aan de ontwikkeling ervan overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van infrastructuur'. Voor dit wetsvoorstel wordt het begrip 'infrastructuurbeheerder' gebruikt voor degene verantwoordelijk is voor de in de vorige zin beschreven beheertaken ten aanzien van spoorweginfrastructuur. In beginsel is de sera-richtlijn van toepassing op de volledige spoorweginfrastructuur in Nederland.

Een 'interoperabiliteitsonderdeel' is ingevolge artikel 2, onderdeel 7, van de interoperabiliteitsrichtlijn een basiscomponent, groep componenten, deel van een samenstel of volledig samenstel van voorzieningen, deel uitmakend of bestemd om deel uit te maken van een subsysteem, waarvan de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem direct of indirect afhankelijk is, met inbegrip van materiële en immateriële objecten. Een interoperabiliteitsonderdeel kan aldus variëren van een schroefje in een spoorvoertuig tot een interface in een treinbeveiligingssysteem.

In de interoperabiliteitsrichtlijn zijn 'nationale voorschriften' omschreven als alle in een lidstaat vastgestelde bindende voorschriften, ongeacht de instantie die ze heeft uitgevaardigd, die vereisten inzake veiligheid op het spoor of technische vereisten bevatten, andere dan de door uniale of internationale voorschriften vastgestelde, die binnen de betrokken lidstaat van toepassing zijn op spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders of derden. Nationale voorschriften zijn slechts nog in specifieke gevallen toegestaan, bijvoorbeeld in het geval van 'open punten'. Open punten zijn technische aspecten waarover de lidstaten nog geen gemeenschappelijke specificatie overeengekomen zijn, technische aspecten waarbij uit de TSI blijkt dat de lidstaten de specificatie zelf mogen invullen en technische aspecten waarbij de technische compatibiliteit met de infrastructuur het nationale voorschrift noodzakelijk maakt. Een 'netwerk' is in artikel 2, onderdeel 4, van de interoperabiliteitsrichtlijn, omschreven als de lijnen,

stations, terminals en alle soorten vaste uitrusting die nodig zijn voor het veilig en continu functioneren van het spoorwegsysteem van de Europese Unie.

Voor de omschrijving van 'ongeval' is – net als bij 'incident' – aangesloten bij de omschrijving in de spoorwegveiligheidsrichtlijn (artikel 3, onderdeel 11). In de omschrijving van dat begrip in de richtlijn worden de volgende voorbeelden genoemd van ongeval: botsingen, ontsporingen, ongevallen op spoorwegovergangen, persoonlijke ongevallen veroorzaakt door rollend materieel in rijdende toestand en branden.

Een 'overige spoorweg' is een spoorweg die niet overeenkomstig artikel 1.5, eerste lid, als 'rijksspoorweg' of 'decentrale spoorweg' is aangewezen. De overige spoorwegen zullen veelal de spoorwegen zijn die als 'bijzondere spoorweg' als bedoeld in artikel 1 van de huidige Spoorwegwet, worden aangemerkt.

Voor de omschrijving van het begrip 'spoorvoertuig' is de eerste zin van de omschrijving van het begrip 'voertuig' in de interoperabiliteitsrichtlijn overgenomen. In die richtlijn is 'voertuig' als volgt gedefinieerd: een spoorvoertuig dat op eigen wielen voortbeweegt op spoorlijnen, met of zonder aandrijving. Een voertuig bestaat uit een of meer structurele en functionele subsystemen'. Gelet op Bijlage I, punt 2, bij de interoperabiliteitsrichtlijn, omvat het begrip voertuig rollend materieel (locomotieven en reizigerstreinen), goederenwagens en bijzondere voertuigen zoals spoormachines. De tweede zin van de omschrijving van het begrip 'voertuig' is niet overgenomen opdat ook voor niet Europees gereguleerde situaties, waarin het begrip 'subsystemen' geen rol speelt, het begrip 'spoorvoertuig' kan worden gehanteerd.

Met het begrip 'spoorweginfrastructuur' wordt bedoeld op de spoorwegen en wordt bedoeld op de elementen die zijn genoemd in bijlage I bij de sera-richtlijn, waaronder gelijkvloerse kruisingen, toegangswegen voor passagiers en goederen en dienstgebouwen voor de infrastructuur. Volgens die bijlage vallen onder het begrip spoorweginfrastructuur niet de particuliere spooraansluitingen.

'Spoorwegonderneming': voor de omschrijving van 'spoorwegonderneming' is aangesloten bij de omschrijving die voor dat begrip in de spoorwegveiligheidsrichtlijn wordt gehanteerd, artikel 3, onderdeel 3. Voor een uitgebreide toelichting op de betekenis en reikwijdte van het begrip wordt verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting.

'Spoorwegsysteem': Het spoorwegsysteem bestaat uit het in bijlage 1 bij de interoperabiliteitsrichtlijn beschreven netwerk en de daarin genoemde voertuigen. In die bijlage worden verschillende soorten spoorlijnen genoemd, zoals hogesnelheidslijnen, conventionele lijnen voor personen-, goederen-, en gemengd vervoer. In die bijlage staat ook beschreven welk materieel behoort tot het spoorwegsysteem, zoals rollend materieel. Bij rollend materieel kan het gaan om locomotieven en rijtuigen voor het vervoer van reizigers, goederenwagens en bijzondere voertuigen, waaronder spoormachines.

Een 'substelsysteem' is, gelet op bijlage II bij de interoperabiliteitsrichtlijn, het structurele of functionele onderdeel van het spoorwegsysteem. In de definitie van substelsysteem worden de woorden 'dat overeenkomt met' gebruikt. Hiermee wordt aangesloten bij bijlage II bij de interoperabiliteitsrichtlijn, waarin staat: 'voor de toepassing van deze richtlijn wordt het spoorwegsysteem van de Unie onderverdeeld in subsystemen die overeenkomen met ', waarna een opsomming van die systemen volgt. De interoperabiliteitsrichtlijn verdeelt het spoorwegsysteem in acht subsystemen onder: (1) infrastructuur, (2) energie, (3) baanuitrusting voor besturing & seingeving, (4) boorduitrusting voor besturing & seingeving, (5) rollend materieel, (6) exploitatie & verkeersleiding, (7) onderhoud en (8) telecommunicatietoepassingen voor personen- en goederenvervoer. De subsystemen (1) tot en met (3) zijn subsystemen die overeenkomen met een gebied van structurele aard als bedoeld in bijlage II bij de interoperabiliteitsrichtlijn. De subsystemen (4) tot en met (7) zijn subsystemen die overeenkomen met een gebied van functionele aard. De onderverdeling in subsystemen geeft weer dat voor die aspecten van het spoorverkeer specifieke regels of eisen gelden. Een substelsysteem is niet noodzakelijkerwijs een tastbaar object, maar kan bijvoorbeeld ook regels over de communicatie tussen een machinist en de treindienstleider betreffen.

'TSI': In lijn met het streven van de Europese Unie naar een Europees interoperabel spoorwegsysteem, zijn geharmoniseerde regels, de Technische Specificaties inzake Interoperabiliteit (TSI's), opgesteld. Dat zijn Europese technische en operationele normen waar (onderdelen van) spoorvoertuigen en spoorweginfrastructuur aan moeten voldoen. TSI's hebben de vorm van rechtstreeks werkende uitvoeringsverordeningen. Een substelsysteem kan door verscheidene TSI's worden bestreken en één TSI kan verscheidene subsystemen betreffen, gelet op artikel 4, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Ingevolge artikel 10 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn geldt een 'uniek veiligheidscertificaat' als

bewijs dat een spoorwegonderneming een veiligheidsbeheersysteem heeft, aan de vereiste nationale voorschriften voldoet en in staat is veilig te opereren in het beoogde exploitatiegebied. Met een uniek veiligheidscertificaat kan de spoorwegonderneming de spoorweginfrastructuur gebruiken.

Het 'veiligheidsbeheersysteem' is voor EU-gereguleerd spoorverkeer in de spoorwegveiligheidsrichtlijn omschreven als 'de organisatie, de regelingen en procedures die door een infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming zijn vastgesteld om hun activiteiten veilig te laten verlopen' (artikel 3, onderdeel 9, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). In deze wet is ook een beheerder – niet alleen de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming – verplicht om een veiligheidsbeheersysteem te hebben. Omdat de verplichting aldus ook geldt voor spoorwegen die niet EU-gereguleerd zijn, is niet de volledige definitie van 'veiligheidsbeheersysteem' uit de spoorwegveiligheidsrichtlijn overgenomen.

Het 'veiligheidscertificaat' vervult voor de spoorwegonderneming die gebruik maakt van spoorwegen die ingevolge deze wet buiten het toepassingsbereik van de spoorwegveiligheidsrichtlijn vallen, de functie die het uniek veiligheidscertificaat heeft voor EU-gereguleerd spoor.

'Veiligheidsfunctie': Deze overkoepelende term wordt gebruikt voor de verschillende functies van spoorwegpersoneel, waarbij taken worden verricht die van grote invloed kunnen zijn op de veiligheid op het spoor. Het gaat om alle functies die in de TSI OPE zijn aangeduid als functies met veiligheidskritieke taken: machinisten en ander treinpersoneel, personeel dat treinen klaarmaakt voor vertrek (wagencontroleurs) en treindienstleiders. Aangezien de TSI OPE niet van toepassing is op spoorwegen waarop de interoperabiliteitsrichtlijn niet van toepassing is, bevat de begripsomschrijving een aanvulling voor bestuurders van spoorvoertuigen en verkeersleiders op decentrale spoorwegen.

Artikel 1.2 Beperking toepassingsbereik

Gezien de materiële begripsomschrijving van het begrip 'spoorweg' is het nodig het toepassingsbereik van het wetsvoorstel te begrenzen. Het voorgestelde artikel 1.2 sluit enige soorten spoorweg uit van het toepassingsbereik. Het gaat in de eerste plaats om spoorwegen die geheel binnen een bedrijfs-terrein zijn gelegen. Onder het begrip 'bedrijf' in onderdeel a valt een veelheid aan entiteiten; het al dan niet nastreven van winst is voor de toepassing van deze bepaling niet van belang. Onder deze uitzonderingscategorie valt bijvoorbeeld ook de tramspoorweg op het terrein van het Nederlands Openluchtmuseum in Arnhem.

In het voorgestelde artikel 1.2, onderdeel b, worden spoorwegen die gelegen zijn binnen een terrein van de krijgsmacht, uitgezonderd van het toepassingsbereik van de Spoorwegwet. Dat is nu ook het geval, nu deze niet als hoofdspoorwegen zijn aangewezen. De spoorwegen die gelegen zijn binnen een terrein van de krijgsmacht worden voornamelijk gebruikt als opstelspoor voor (exceptioneel) goederenvervoer. Met de uitzondering hebben spoorwegondernemingen geen toegang tot deze spoorwegen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de sera-richtlijn. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat de defensiespoorwegen 'binnen de poort' overeenkomstig artikel 97 van de Grondwet worden gebruikt in het kader van de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, ten behoeve van de nationale veiligheid. Gelet op artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, is met name de nationale veiligheid de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat, zodat kan worden gesteld dat de richtlijnen, waaronder de sera-richtlijn, daar niet automatisch op van toepassing zijn. De krijgsmacht kan uit eigener beweging ervoor kiezen om toch aan bepaalde spoorwegveiligheids- en technische eisen te voldoen. Dit kunnen dezelfde eisen zijn als die nu gelden ingevolge het Besluit bijzondere spoorwegen, maar het kunnen ook lichtere of juist zwaardere eisen zijn.

De in onderdeel c bedoelde categorie van uitgezonderde spoorwegen betreft spoorwegen die op grond van de Warenwet beschouwd worden als attractietoestellen of speeltoestellen. Deze begrippen zijn omschreven en gereguleerd in het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen. Het betreft inrichtingen ter voortbeweging van personen, die bestemd zijn voor vermaak of ontspanning.

Artikel 1.3 Gebruiksfuncties spoor

Voor een toelichting op het voorgestelde systeem van gebruiksfuncties voor de gemoderniseerde spoorwegwetgeving, wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Met 'bestemd voor' wordt bedoeld de spoorweg die technisch is uitgerust voor het betreffende spoorvervoer én die als zodanig is aangewezen. Het begrip heeft daarmee een tweeledige betekenis. Dit neemt niet weg dat ander spoorvervoer mogelijk is, bijvoorbeeld bij omleidingen als gevolg van storingen.

In het tweede lid is bepaald dat de indeling in gebruiksfuncties mede omvat het spoor dat in de

dienstvoorziening is gelegen. Gelet op artikel 3, onderdeel 11, van de sera-richtlijn is een dienstvoorziening de installatie, inclusief terrein, gebouw en uitrusting, die in haar geheel of gedeeltelijk speciaal is ingericht voor het verrichten van een of meer diensten als bedoeld in bijlage II, punten 2 en 4, van de sera-richtlijn. Voorbeelden van een dienstvoorziening zijn vrachtterminals en rangeerstations. Volgens de sera-richtlijn zijn dienstvoorzieningen niet als spoorweginfrastructuur aan te merken. Doel van de bepaling is dat een dienstvoorziening 'meekleurt' met de spoorweg waaraan een dienstvoorziening is gelegen, in lijn met het feit dat dienstvoorzieningen volgens de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn deel uitmaken van het spoorwegsysteem van de Europese Unie en volgens laatstgenoemde richtlijn als infrastructuur kunnen worden aangemerkt als bedoeld in bijlage II bij die richtlijn.

In het derde lid is bepaald dat een spoorweg moet zijn ingedeeld in één van de in het eerste lid genoemde gebruiksfuncties om in dienst te mogen worden gesteld of te mogen worden gebruikt voor spoorvervoer. Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat een spoorweg in gebruik wordt genomen terwijl deze niet is ingedeeld en daardoor niet hoeft te voldoen aan de wet.

De indeling van de spoorwegen geschiedt bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Op de voorbereiding van het besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (het vierde lid). Daarin is de uitgebreide voorbereidingsprocedure geregeld. Tijdens de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal in de kennisgeving van het ontwerp van het besluit worden aangegeven dat eenieder een zienswijze over het ontwerp naar voren kan brengen. De mogelijkheid om zienswijzen in te brengen zal niet beperkt zijn tot alleen belanghebbenden. Bij een besluit ter indeling van spoorwegen in bepaalde gebruiksfuncties is mogelijk niet meteen duidelijk welke (rechts-)personen daar belanghebbend bij zijn. Door de indiening van een zienswijze is het voor de indiener mogelijk om eventueel beroep in te stellen tegen het besluit.

Artikel 1.4 Aanwijzing rijksspoorwegen

In het algemeen deel van de toelichting is toegelicht dat in dit wetsvoorstel de wettelijke regimes voor het gebruik van spoorweginfrastructuur losgekoppeld worden van de toedeling van de (bestuurlijke) verantwoordelijkheden voor de spoorweginfrastructuur zelf. Daartoe is het nodig dat naast de indeling van spoorwegen voor bepaalde gebruiksfuncties (artikel 1.3, eerste lid, van dit voorstel) ten behoeve van de toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden rijksspoorwegen en decentrale spoorwegen worden aangewezen. Op grond van artikel 1.4 van dit voorstel worden de rijksspoorwegen aangewezen bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Een spoorweg wordt slechts als rijksspoorweg aangewezen indien de Staat of ProRail rechthebbende is ten aanzien van die spoorweg (tweede lid). Er kunnen ook anderen zijn die eveneens rechthebbende zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als de Staat bezitter is van de opstal en een ander eigenaar is van de onderliggende grond. Dit staat aanwijzing van het spoor als rijksspoorweg niet in de weg.

Artikel 1.5 Zorg voor de rijksspoorwegen

Met het voorgestelde artikel 1.5, eerste lid, wordt gestalte gegeven aan de overheidsverantwoordelijke voor de rijksspoorweginfrastructuur, onverminderd de mogelijkheid om het particuliere bedrijfsleven daarbij in te schakelen. Dat de zorg voor de ontwikkeling van rijksspoorweginfrastructuur tot de taak van de Minister behoort, kan worden opgemaakt uit artikel 44 van de Grondwet en het kabinetsbesluit terzake.

Voor een toelichting op de wettelijke aanwijzing van ProRail als de infrastructuur-beheerder van de rijksspoorwegen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het bij koninklijke boodschap van 14 februari 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiek-rechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail) (Kamerstukken 35 396).

Artikel 1.6 Aanwijzing decentrale spoorwegen

Net als de rijksspoorwegen worden de decentrale spoorwegen aangewezen bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Door de aanwijzing van een decentrale spoorwegen wordt een provincie of een vervoerregio verantwoordelijk voor die spoorweg. Een spoorweg kan ingevolge het tweede lid slechts worden aangewezen als een gemeente of provincie rechthebbende is (eigenaar, bezitter of degene die een recht van erfpacht, opstal, vruchtgebruik, gebruik, huur of pacht heeft) ten aanzien van die spoorweg. Welke provincie of vervoerregio dat is, blijkt uit het voorgestelde artikel 1.7. Een aanwijzing als decentrale spoorweg kan slechts plaatsvinden als na instemming van gedeputeerde staten van de betrokken provincie of het dagelijks bestuur van de betrokken vervoerregio.

Artikel 1.7 Zorg voor decentrale spoorweginfrastructuur

Artikel 1.7 eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel, komt overeen met artikel 4 van de Wet lokaal spoor en legt de zorg voor de ontwikkeling en het beheer, het onderhoud daaronder begrepen, van de decentrale spoorweginfrastructuur bij gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een vervoerregio. In artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam de bevoegdheid te geven voor concessieverlening voor openbaar vervoer anders dan per trein. In artikel 36b van het Besluit personenvervoer 2000 zijn de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Vervoerregio Amsterdam aangewezen voor het verlenen, wijzigen, of intrekken van concessies in de zin van de Wp2000.

In het derde lid van artikel 1.7 van dit voorstel is gepreciseerd dat het bestuursorgaan bepaalde bevoegdheden inzake het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur, kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, gelegen binnen de provincie of het gebied waar het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor is. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welke bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan het college van burgemeester en wethouders. In de Wet lokaal spoor zijn de over te dragen bevoegdheden opgesomd. Vanwege de beoogde toekomstbestendigheid van dit voorstel is ervoor gekozen om de over te dragen bevoegdheden bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. De mogelijkheid van delegatie zal beperkt zijn tot de uitvoeringstaken om te waarborgen dat de beleidsmatige integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur voor het verkeer, het vervoer en de decentrale spoorweginfrastructuur op regionaal niveau intact blijft.

Artikel 1.8 Aanwijzing infrastructuurbeheerder decentrale spoorweginfrastructuur

Het bestuursorgaan wijst een infrastructuurbeheerder aan voor het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur. De aanwijzing betreft een besluit in de zin van de Awb. Tegen een aanwijzing kan door belanghebbenden dan ook bezwaar en beroep worden ingesteld. Bij de aanwijzing wordt bepaald welke taken in ieder geval onderdeel uitmaken van het beheer. Door deze mogelijkheid kan het bevoegd gezag specifieke taken die onderdeel uitmaken van het beheer, zoals de verkeersleiding, eventueel aan een andere instantie opdragen (zie het vierde lid).

Aan het aanwijzingsbesluit kunnen op grond van het eerste lid voorschriften worden verbonden. Gedacht kan worden aan voorschriften over informatiedossiers en te melden projecten. Voorschriften kunnen eveneens worden gegeven ter bescherming van de belangen van de rechthebbenden. De voorschriften kunnen ook betrekking hebben op de inhoud van het beheerplan en het jaarverslag.

Dit artikel laat het aan het bestuursorgaan over of een marktpartij, een eigen dienstonderdeel of een gemeente wordt aangewezen als infrastructuurbeheerder van de decentrale spoorweginfrastructuur. Het bestuursorgaan zal bij de aanwijzing van een beheerder vanzelfsprekend wel de aanbestedingsregels in acht moeten nemen. Bij de keuze voor een infrastructuurbeheerder kunnen verschillende overwegingen een rol spelen, zoals de prijs-kwaliteitverhouding, de eigendomsverhoudingen ten aanzien van de infrastructuur of de omstandigheid dat de desbetreffende infrastructuurbeheerder reeds het wegbeheer van de aangrenzende openbare wegen uitvoert. Een aan te wijzen infrastructuurbeheerder dient in ieder geval over een veiligheidsbeheersysteem te beschikken.

Op grond van het tweede lid kan een bestuursorgaan een aanwijzing intrekken of de aan de aanwijzing verbonden voorschriften wijzigen. Dit kan volgens het derde lid aan de orde zijn indien de infrastructuurbeheerder het veiligheidsbeheersysteem niet adequaat toepast of niet meer voldoet aan de bij of krachtens deze wet gestelde eisen.

De verkeersleiding is verantwoordelijk voor het veilig leiden van het spoorverkeer over de decentrale spoorweg. De verkeersleiding treft bijvoorbeeld de nodige maatregelen om verstoringen in de dienstregeling op te lossen. Op grond van het voorgestelde eerste lid en vierde lid bepaalt het bestuursorgaan of de verkeersleiding wordt belegd bij de infrastructuurbeheerder of de spoorwegonderneming. De keuze zal afhangen van de complexiteit van het netwerk waarover de verkeersleiding gevoerd wordt en het aantal spoorwegondernemingen dat van het netwerk gebruik zal maken. Op grond van het zesde lid, aanhef en onderdeel b, kunnen nadere regels worden gesteld over de taken van de verkeersleiding. Gedacht kan worden aan het geven van aanwijzingen met betrekking tot een veilig en ongestoord gebruik van de decentrale spoorweg bij storingen, calamiteiten en bij werkzaamheden op of nabij de infrastructuur.

In het vijfde lid is de onder de Wet lokaal spoor reeds bestaande bevoegdheid voor het bevoegd gezag opgenomen om bindende aanwijzingen te geven aan de infrastructuurbeheerder. Door deze bevoegd-

heid kunnen GS of het dagelijks bestuur van de vervoerregio ingrijpen wanneer dat bijvoorbeeld vanwege de veiligheid noodzakelijk wordt geacht.

Ingevolge het zesde lid, aanhef en onderdeel a, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot de procedure rondom de aanwijzing van een beheerder van spoorweginfrastructuur. Onderdeel van de procedure zal onder meer het horen van de rechthebbende op de decentrale spoorweginfrastructuur zijn, zoals de spoorwegonderneming of de rechthebbende ten aanzien van de spoorweg. De verplichting om rechthebbenden te horen, is van belang vanwege de plicht om het beheer van de infrastructuur te gedogen (artikel 10.8, derde lid, van de Omgevingswet). Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur worden tevens regels gesteld over de intrekking of schorsing van de aanwijzing of over de op grond van het eerste lid aan de aanwijzing te verbinden voorschriften.

Artikel 1.9 Visie over beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur

De beheervisie is een instrument aan de hand waarvan het bestuursorgaan zijn eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur vormgeeft. In de beheervisie beschrijft het bestuursorgaan welke veiligheidsdoelstellingen het voor ogen heeft en wat het onder kwalitatief goed en doelmatig beheer verstaat.

In de beheervisie komt de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor de integrale veiligheid op het decentrale spoor tot uitdrukking. De op grond van het derde lid te stellen regels kunnen inhouden dat de visie van het bestuursorgaan ten minste moet zijn uitgewerkt in een set prestatienormen die betrekking heeft op de kwaliteit, betrouwbaarheid, veiligheid en beschikbaarheid van de decentrale spoorweginfrastructuur.

Artikel 1.10 Beheerplan

Voor infrastructuurbeheerders vormt de in artikel 1.9 bedoelde visie de leidraad aan de hand waarvan zij hun jaarlijkse beheerplannen opstellen. Daartoe pleegt de infrastructuurbeheer overleg met de spoorwegonderneming en andere rechthebbenden op de decentrale spoorweginfrastructuur. Dit overleg is bedoeld om de te plannen werkzaamheden en te treffen maatregelen zodanig met betrekken af te stemmen dat de beschikbaarheid van de decentrale spoorweginfrastructuur niet onnodig in het gedrang komt, het gebied zo goed mogelijk bereikbaar blijft en de overlast of schade ten gevolge van de uitvoering van het beheer voor de rechthebbenden zo beperkt mogelijk wordt gehouden. De infrastructuurbeheerder dient het beheerplan ter instemming voor te leggen aan het bestuursorgaan (tweede lid). Het bestuursorgaan dat een beheerplan ter instemming krijgt voorgelegd, toetst het beheerplan aan de beheervisie. Na afloop van het kalenderjaar brengt de infrastructuurbeheerder aan het bestuursorgaan verslag uit over de wijze waarop het beheer in het afgelopen kalenderjaar is uitgevoerd (derde lid). In het jaarverslag beschrijft de beheerder de daadwerkelijke werkzaamheden, zodat voor het bestuursorgaan toetsbaar is of de werkzaamheden in overeenstemming met het beheerplan zijn uitgevoerd.

Ingevolge het vierde lid kan het bestuursorgaan in de aan het aanwijzingsbesluit te verbinden voorschriften nadere eisen kan stellen aan de inhoud en de wijze van totstandkoming van het jaarlijks op te stellen beheerplan. Gedacht kan worden aan eisen over het aanleveren van een actueel overzicht van de bij de infrastructuurbeheerder in beheer zijnde decentrale spoorwegen en daarbij behorende voorzieningen. Tevens kan gevraagd worden dat het beheerplan een beschrijving van de actuele staat van onderhoud bevat en een beschrijving van de concrete werkzaamheden die de infrastructuurbeheerder tijdens het planjaar voornemens is uit te voeren gelet op het bepaalde in de beheervisie, alsmede een beschrijving van de wijze waarop de infrastructuurbeheerder voornemens is binnen de voorgenomen planning de werkzaamheden af te stemmen met spoorbeheerders en wegbeheerders van aangrenzende spoorwegen respectievelijk wegen.

Artikel 1.11 De Nationale Veiligheidsinstantie

Voor de toelichting bij de wettelijke instelling van de Nationale Veiligheidsinstantie wordt verwezen naar paragrafen 6.4 en 8.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 1.12 Jaarverslag van Nationale Veiligheidsinstantie

De Nationale Veiligheidsinstantie publiceert in overeenstemming met artikel 19 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn jaarlijks een verslag over haar activiteiten in het voorafgaande kalenderjaar. Het jaarverslag dat de Nationale Veiligheidsinstantie ter uitvoering van artikel 19 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn publiceert moet jaarlijks uiterlijk 30 september aan het Spoorwegbureau van de Europese Unie worden toegezonden. Deze bepaling van de richtlijn is op dit moment niet in de Spoorwegwet geïmplementeerd, omdat het uitbrengen van een dergelijk verslag nu in wetstechnische

zijn als feitelijk handelen door de Minister wordt aangemerkt. In het wetsvoorstel is het met de wettelijke introductie van de Nationale Veiligheidsinstantie en haar onafhankelijke positie in de taakuitvoering wenselijk om deze uit de richtlijn voortvloeiende plicht in de wet op te nemen.

Het verslag moet op grond van artikel 19, tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn informatie bevatten over:

de ontwikkeling van de veiligheid op het spoor, belangrijke wijzigingen in de wet- en regelgeving betreffende de veiligheid op het spoor; de ontwikkeling van de veiligheids certificering en de veiligheidsvergunning; de resultaten van en ervaringen met het toezicht op infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen, waaronder het aantal inspecties en audits en de uitkomsten ervan; de toepassing van toegestane afwijkingen van het systeem voor de certificering van met onderhoud belaste entiteiten, en de ervaringen van de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders met de toepassing van de relevante gemeenschappelijke veiligheidsmethoden.

Deze verslagleggingsplicht van de Nationale Veiligheidsinstantie is een andere verplichting dan de verplichting van de ILT om jaarlijks een jaarverslag op te stellen ingevolge artikel 4 van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport.

Artikel 1.13 Verbod aantasting infrastructurele integriteit en algemene zorgplicht

Artikel 1.13 is van toepassing op alle spoorwegen. Het verbod in het voorgestelde eerste lid richt zich tot eenieder. De bepaling is een vangnet voor alle voor het spoorverkeer gevaarlijke en hinderlijke gedragingen die niet reeds op grond van meer specifieke regels zijn verboden.

Het tweede lid benoemt gedragingen die afbreuk doen of kunnen doen aan het veilig functioneren van de spoorweginfrastructuur of schade toebrengen aan die infrastructuur. Onderdeel c van het tweede lid betreft het verbod zich te bevinden op of langs een spoorweg. Op dat verbod gelden enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld als een spoorweg is gelegen in een spoorwegovergang. Spoorwegen voor tramvervoer liggen meestal in een openbare weg. Voor spoorwegen geldt het verbod om die spoorweg te betreden alleen als uit de uitvoering van de spoorweg of uit verkeersborden blijkt dat deze niet voor wegverkeer of voetgangers bestemd is – en aldus niet als samenloop met een voor het openbaar verkeer openstaande weg kan worden aangemerkt – of als een persoon meer dan gewone moeite moet doen om de spoorweg te betreden.

In het derde lid is geregeld dat de verboden uit het tweede lid zich niet richten tegen diegenen die rechtmatig werkzaamheden of handelingen verrichten, zoals de spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder en toezichthouder. Zo geldt het verbod om zich naast de spoorweg te bevinden bijvoorbeeld niet voor de machinist die op weg is naar de trein die hij gaat besturen. Het verbod om zich op of langs een spoorweg te begeven geldt ook niet voor degene die daarvoor toestemming van de beheerder van een overige spoorweg (het vierde lid) of een ontheffing van ProRail, in geval het een rijksspoorweg betreft, of gedeputeerde staten van een provincie dan wel het bevoegde dagelijks bestuur, in geval van een decentrale spoorweg (het vijfde lid), heeft gekregen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als personen voor de uitvoering van werkzaamheden nabij een spoorweg onvermijdelijk zich langs de spoorweg moeten bevinden.

Het zevende lid voorziet in een afbakening met de Omgevingswet om te voorkomen dat voor dezelfde activiteit en ter bescherming van dezelfde belangen op grond van beide wetten regels worden gesteld. De Omgevingswet regelt immers reeds activiteiten binnen de op grond van die wet bepaalde beperkingengebieden ter bescherming van de spoorweginfrastructuur.

Artikel 1.13 laat de artikelen 164, 165 en 351 van het Wetboek van Strafrecht over gevaarzettende en gevaar veroorzakende handelingen onder andere met betrekking tot het spoor onverlet. Overtreding van die artikelen van het Wetboek van Strafrecht levert een misdrijf op.

Artikel 1.14 Verbod gebruik alcohol, drugs en psychotrope geneesmiddelen

Het verbod op het onder invloed zijn van alcohol, drugs en bepaalde geneesmiddelen richt zich tot eenieder die op spoorwegen een veiligheidsfunctie uitoefent (bijvoorbeeld machinist, trambestuurder of treindienstleider) en op diegene die op de uitoefening daarvan toezicht houdt. Deze personeelsleden vervullen een sleutelrol in de veiligheid van het spoorverkeer. Dat neemt niet weg dat spoorwegondernemingen en andere betrokkenen een zorgvuldig alcoholbeleid dienen te voeren met betrekking tot alle deelnemers in de spoorsector.

Voor wat betreft de alcohollimiet en de controle op naleving wordt aangesloten bij de systematiek en bevoegdheden die voor het wegverkeer gelden. De alcohollimiet is gelijk aan de limiet die op grond van de Wegenverkeerswet 1994 geldt voor de minder ervaren bestuurder van een motorrijtuig. Het is

wenselijk deze strengere norm ook voor de veiligheidsfuncties te hanteren, gezien het belang van alertheid voor de veiligheid van het spoorverkeer bij het uitoefenen van een dergelijke functie. Degene die een veiligheidsfunctie uitoefent, daarop toezicht houdt of daartoe aanstalten maakt, is verplicht mee te werken aan een voorlopig ademonderzoek door een toezichthoudend ambtenaar (vierde lid). Dit artikel biedt dus ruimte voor een routinecontrole, waarna eventueel een verdenking kan ontstaan.

Op de medewerkingsverplichting geldt, naar analogie van de Wegenverkeerswet 1994, een uitzondering voor de gevallen waarin het afnemen van een ademtest om geneeskundige redenen onwenselijk is (vijfde lid). Of van een dergelijke reden sprake is, is ter beoordeling van de ambtenaar die het onderzoek uitvoert. Wanneer de persoon bijvoorbeeld aangeeft dat hij last van astma heeft en om die reden zijn deelname aan het onderzoek weigert, kan de opsporingsambtenaar ter beoordeling van zijn weigering een arts inschakelen.

Bij verdenking van overtreding van het voorgestelde eerste of tweede lid, is artikel 7.18 (nader onderzoek) van toepassing, dat eveneens aan de Wegenverkeerswet 1994 is ontleend.

Hoofdstuk 2 Toegang tot de spoorweginfrastructuur

Afdeling 2.1 Spoorwegonderneming voor de afdelingen 2.2 tot en 2.4

Artikel 2.1 Definitie spoorwegonderneming

In de afdelingen 2.2 tot en met 2.4 van het wetsvoorstel zijn de bepalingen uit de sera-richtlijn geïmplementeerd. Omdat de sera-richtlijn een andere definitie hanteert voor het begrip spoorwegonderneming dan de andere richtlijnen, is in artikel 2.1 voor de bedoelde afdelingen specifiek aangesloten bij de definitie van de sera-richtlijn. Dat betekent, in navolging van de richtlijn, dat de onderneming die aanspraak wil maken op onder meer het recht op toegang en het daartoe kunnen sluiten van een toegangsovereenkomst, moet beschikken over een spoorwegondernemingsvergunning.

De ondernemingen die niet een dergelijke vergunning hebben kunnen op grond van de sera-richtlijn geen aanspraak maken op het daarin geregelde recht op toegang. Wel wordt in afdeling 2.5 van het wetsvoorstel geregeld onder welke voorwaarden zij toegang kunnen krijgen tot spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D.

Artikel 2.2 Toepassingsgebied

Het voorgestelde artikel 2.2 regelt het toepassingsgebied van paragraaf 2.2.1 van het wetsvoorstel. Paragraaf 2.2.1 van dit voorstel is implementatie van een deel van hoofdstuk II van de sera-richtlijn. In hoofdstuk II van deze richtlijn zijn bepalingen neergelegd die richting geven aan de ontwikkeling van de spoorwegen in de Europese Unie met het oog op het functioneren van een interne Europese markt. Daartoe verplicht het hoofdstuk tot een boekhoudkundige scheiding van het beheer van de infrastructuur en van de vervoeractiviteiten. Verder waarborgt het hoofdstuk de onafhankelijkheid van de essentiële taken van de infrastructuurbeheerder en regelt het hoofdstuk de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. Ten slotte zijn in het hoofdstuk bepalingen opgenomen over grensoverschrijdende overeenkomsten en de diverse maatregelen die de Europese Commissie kan en moet treffen in het kader van markttoezicht.

De bepalingen van hoofdstuk II van de sera-richtlijn die betrekking hebben op een infrastructuurbeheerder zijn omgezet in paragraaf 2.2.1 van dit wetsvoorstel.

In paragraaf 5.2.2 van het algemeen deel van de toelichting is reeds toegelicht dat de sera-richtlijn anders van karakter is dan de andere drie EU-richtlijnen over spoor. De sera-richtlijn reguleert vooral het functioneren van de Europese spoorwegmarkt en de spoorwegondernemingen die daarin actief zijn. Daardoor is er geen directe relatie met de gebruiksfuncties van spoorweginfrastructuur. Om tot eenduidige regimes per gebruikstype te komen kiest de regering er toch voor om het toepassingsbereik van deze richtlijn aan de hand van de gebruiksfuncties te bepalen.

De bepalingen in paragraaf 2.2.1 gelden in beginsel voor alle spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Paragraaf 2.2.1 van dit wetsvoorstel dient ter implementatie van de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater, 7 quinquies, 7 sexies, 7 septies en 8, derde lid, van de richtlijn. In het derde lid van artikel 2 van de richtlijn is bepaald dat de lidstaten de toepassing van de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater, 7 quinquies, 8 en 13 en hoofdstuk IV van de sera-richtlijn kunnen uitsluiten voor:

- a) lokale en regionale, op zichzelf staande netten voor vervoersdiensten voor passagiers op spoorweginfrastructuur;
- b) spoornetten die alleen bestemd zijn voor de exploitatie van spoorvervoersdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad;
- c) regionale netten die enkel worden gebruikt voor regionale goederenvervoersdiensten door een

spoorwegonderneming die niet onder lid 1 valt, tot het moment dat een andere aanvrager capaciteit op dat net aanvraagt;

- d) spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer gebruikt wordt.

Na toepassing van de hierboven genoemde uitsluitingsgrond uit de sera-richtlijn geldt paragraaf 2.2.1 van dit wetsvoorstel niet voor spoorwegen met de gebruiksfuncties E, F en H.

Strikt genomen kan de toepassing van de artikelen 7 sexies en 7 septies niet voor spoorwegen met gebruiksfunctie E en F worden uitgesloten. Artikelen 7 sexies en 7 septies zijn echter alleen van toepassing op hoofdinfrastructuurbeheerders. Een infrastructuurbeheerder van spoorwegen met gebruiksfunctie E of F zal nimmer aan te merken zijn als een hoofdinfrastructuurbeheerder.

Alleen voor spoorwegen met de gebruiksfunctie F geldt de paragraaf wel voor zover het een lightrail-systeem betreft dat soms door zware spoorgoederenvoertuigen worden gebruikt. Voor deze situatie kan de uitzondering, opgenomen in het derde lid van artikel 2 van de sera-richtlijn niet gebruikt worden.

In artikel 2, derde lid, bis, ter, en vierde lid, van de sera-richtlijn zijn nog zeer specifieke mogelijkheden voor de lidstaat opgenomen om de toepassing van bepaalde artikelen van hoofdstuk 2 van de sera-richtlijn uit te zonderen. Artikel 2, derde lid, bis, van de richtlijn is bedoeld voor plaatselijke lijnen met weinig verkeer die niet langer dan 100 km zijn en gebruikt worden voor vrachtvervoer tussen een hoofdlijn en punten van herkomst en bestemming van verzendingen langs die lijnen, op voorwaarde dat die lijnen worden beheerd door andere entiteiten dan de hoofdinfrastructuurbeheerder, en dat a) die lijnen door slechts één spoorwegonderneming worden gebruikt, of b) de essentiële functies met betrekking tot die lijnen worden uitgeoefend door een orgaan dat niet onder zeggenschap van een spoorwegonderneming staat.

Artikel 2, derde lid, ter, van de sera-richtlijn heeft betrekking op regionale netten met weinig verkeer, beheerd door een andere entiteit dan de hoofdinfrastructuurbeheerder en gebruikt voor regionale personenvervoerdiensten, geleverd door één spoorwegonderneming die niet dezelfde is als de gevestigde spoorwegonderneming van de lidstaat in kwestie, totdat er capaciteit voor personenvervoer op dat net wordt aangevraagd, en op voorwaarde dat de onderneming onafhankelijk is van een spoorwegonderneming die goederendiensten levert.

Het vierde lid van artikel 2 van de sera-richtlijn heeft betrekking op lokale en regionale spoorweginfrastructuren die geen strategisch belang hebben voor de werking van de spoorwegmarkt. Die spoorwegen kunnen van bepaalde verplichtingen worden uitgezonderd. De lidstaten die gebruik wil maken van de mogelijkheid om enkele bepalingen van hoofdstuk 2 van de richtlijn buiten toepassing te laten voor de in artikel 2, derde lid, bis en ter, en het vierde lid, genoemde spoorlijnen, stellen de Europese Commissie in kennis van hun voornemen om dergelijke spoorlijnen uit te sluiten.

Voor spoorwegen met gebruiksfunctie D geldt in beginsel dat paragraaf 2.2.1 van toepassing is. Wanneer die spoorwegen echter een op zichzelf staand net van spoorwegen voor personenvervoerdiensten vormen, worden zij in het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.2 uitgezonderd van onderdelen van deze paragraaf. Die uitzondering berust op artikel 2, derde lid, onderdeel a, van de sera-richtlijn.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.2 van het wetsvoorstel is verder bepaald dat de Minister bij besluit kan bepalen voor welke spoorwegen gebruik is gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden, opgenomen in artikel 2, derde lid, bis, ter, en vierde lid, van de richtlijn. Uiteraard kan de Minister een dergelijk besluit alleen nemen indien voldaan is aan de voorwaarden die in de sera-richtlijn zijn gesteld.

Artikel 2.3 Taken van een infrastructuurbeheerder

Het voorgestelde artikel 2.3 bepaalt met welke taken een infrastructuurbeheerder op grond van de sera-richtlijn moet zijn belast.

In artikel 7, eerste lid, van de sera-richtlijn staat dat een lidstaat ervoor moet zorgen dat een infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is voor de exploitatie, het onderhoud, de vernieuwing van het spoornet en dat de infrastructuurbeheerder wordt belast met de ontwikkeling van dat net overeenkomstig de nationale regelgeving. In artikel 8 van de Spoorwegwet, zoals opgenomen in het wetsvoorstel PoP, worden deze taken aan ProRail opgelegd. Door artikel 2.3, onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel worden de taken, zoals genoemd in artikel 7, eerste lid, van de sera-richtlijn opgelegd aan iedere infrastructuurbeheerder in de zin van de sera-richtlijn. Voor de rijksspoorwegen is ProRail aangewezen als de infrastructuurbeheerder. In artikel 3, punten 2 bis tot en met 2 quinquies, van de

sera-richtlijn is beschreven wat onder de taken 'ontwikkeling', 'exploitatie', 'onderhoud' en 'vernieuwing' moet worden verstaan.

Hieronder volgt een korte toelichting op die taken.

Deelname aan ontwikkeling van spoorweginfrastructuur

In artikel 3, punt 2, van de sera-richtlijn wordt de taak van de infrastructuurbeheerder betreffende de ontwikkeling als volgt omschreven: instantie of onderneming die verantwoordelijk is [...] voor de deelname aan de ontwikkeling van spoorweginfrastructuur overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van infrastructuur. Onder deelname wordt verstaan betrokken worden bij de voorbereiding, spoornetplanning, de financiële planning en de investeringsplanning. Het houdt tevens in dat de infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is voor de realisatiefase.

Exploitatie van de spoorweginfrastructuur

Bij exploitatie gaat het om de 'toewijzing van treinpaden, verkeersbeheer en infrastructuurheffingen'. Voor de taak 'exploitatie' is ook de begripsomschrijving van 'essentiële functies' van belang, zoals omschreven in artikel 3, punt 2, septies, van de sera-richtlijn. Dit houdt in dat infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is voor de besluitvorming omtrent capaciteitsverdeling (eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling). Daarnaast is een 'essentiële functie' de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming omtrent infrastructuurheffingen. Hieronder valt zowel de vaststelling van de heffingen als de inning ervan. Hierbij moet de infrastructuurbeheerder rekening houden met de eisen die de sera-richtlijn stelt aan de uitvoering door de infrastructuurbeheerder van deze functies. In het wetsvoorstel zijn ter omzetting van de eisen aan de essentiële functies bepalingen opgenomen.

Onderhoud van de spoorweginfrastructuur

Dit zijn de werkzaamheden om de staat en de capaciteit van de bestaande infrastructuur te handhaven.

Vernieuwing van de spoorweginfrastructuur

Het kan zijn dat de economisch of technische levensduur van een deel van de spoorweginfrastructuur ten einde is of dat het niet langer rendabel is om de spoorweginfrastructuur kwalitatief te onderhouden. In dat geval kan ervoor gekozen worden om de infrastructuur te vernieuwen. Het gaat dan om projecten waarin geen verandering van de algemene prestaties of een functiewijziging plaatsvindt. De infrastructuurbeheerder is zelf voor deze projecten verantwoordelijk.

Minimumtoegangspakket

ProRail biedt als infrastructuurbeheerder met betrekking tot de rijksspoorweginfrastructuur ook het minimumtoegangspakket aan. Dit is vastgelegd in artikel 2.20. Tevens heeft ProRail meer taken ten aanzien van de rijksspoorweginfrastructuur. Die taken zijn opgenomen in hoofdstuk 6, met name artikel 6.2, van dit voorstel.

Artikel 2.4 Onafhankelijkheid infrastructuurbeheerder

De sera-richtlijn waarborgt het onafhankelijk functioneren van de infrastructuurbeheerder door in het tweede lid van artikel 7 een institutionele scheiding op te leggen: de infrastructuurbeheerder moet Europees gezien een entiteit zijn die juridisch gescheiden is van welke spoorwegonderneming dan ook. Daarbij wordt geen specifieke (privaatrechtelijke of publiekrechtelijke) rechtsvorm voorgeschreven. Deze verplichte scheiding is opgenomen in het eerste lid van artikel 2.4.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel staat dat bij ministeriële regeling ter uitvoering van onderdelen van artikel 7 van de sera-richtlijn regels worden gesteld. Die regels zullen in ieder geval gaan over de benoembaarheid en onpartijdigheid van leden van de raad van bestuur en de raad van toezicht van een infrastructuurbeheerder, alsmede personen die besluiten nemen met betrekking tot essentiële functies.

Artikel 2.5 Onafhankelijkheid bij essentiële functies

Met het voorgestelde artikel 2.5 wordt uitvoering gegeven aan artikel 7 bis, eerste en tweede lid, van de sera-richtlijn. Op grond daarvan moet een infrastructuurbeheerder onafhankelijk zijn: de lidstaten zien erop toe dat, wat de essentiële functies betreft, een infrastructuurbeheerder, binnen de perken van de artikelen 4, tweede lid, en 29 en 39 van de sera-richtlijn, onafhankelijk is qua organisatie en

besluitvorming. Uit deze richtlijnartikelen volgt dat lidstaten er met name op moeten toezien dat een spoorwegonderneming of enige andere rechtspersoon met betrekking tot de essentiële functies geen beslissende invloed uitoefent op de infrastructuurbeheerder. Door de verwijzing in artikel 7 bis naar de artikelen 29 en 39 van de richtlijn is bepaald dat lidstaten een kader kunnen stellen ten aanzien van heffingen en toewijzing van capaciteit, maar dat zij, zeker ten aanzien van de essentiële functies de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder moeten garanderen. Op grond van het tweede lid van artikel 2.5 worden de specifieke eisen ter uitvoering van deze onafhankelijkheid bij ministeriële regeling uitgewerkt.

Artikel 2.6 Onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder bij verkeersleiding en onderhoudsplanning

Het voorgestelde artikel 2.6 dient ter omzetting van artikel 7 ter van de sera-richtlijn. In artikel 7 ter, eerste lid, is onder meer bepaald dat de verkeersleiding en onderhoudsplanning op transparante en niet-discriminerende wijze worden uitgeoefend. In het eerste lid van artikel 2.6 wordt deze verplichting aan de infrastructuurbeheerders opgelegd.

Artikel 7 ter, tweede lid, bepaalt dat getroffen spoorwegondernemingen bij een storing van het treinverkeer volledig en tijdig de relevante informatie krijgen. Artikel 7 ter, tweede lid, bepaalt tevens dat als een infrastructuurbeheerder verdere toegang verleent tot het proces van verkeersleiding, hij dit voor de betrokken spoorwegondernemingen op transparante en niet-discriminerende wijze doet. Hieronder moet worden verstaan het verstrekken van gegevens met betrekking tot de uitvoering van de dienstregeling en niet de fysieke toegang tot de verkeersleidingsposten. Het verlenen van verdere toegang tot het proces van verkeersleiding is aan de infrastructuurbeheerder als verantwoordelijke voor de verkeersleiding. Artikel 7 ter, derde lid, van de sera-richtlijn is van belang voor de langetermijnplanning van groot onderhoud of grote vernieuwingen van de infrastructuur. In dat kader raadpleegt de infrastructuurbeheerder de aanvragers van spoorcapaciteit en houdt hij zoveel mogelijk rekening met de door hen geuite punten van zorg. Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.6 worden ter uitvoering van het tweede en derde lid van artikel 7 ter van de sera-richtlijn regels gesteld.

Artikel 2.7 Uitbesteden functies infrastructuurbeheerder

Het voorgestelde artikel 2.7 geeft ter omzetting van artikel 7 quater van de sera-richtlijn aan onder welke voorwaarden bepaalde functies en werkzaamheden door een infrastructuurbeheerder kunnen worden uitbesteed. Volgens dit artikel van de sera-richtlijn kunnen functies worden uitbesteed aan een andere organisatie indien deze geen spoorwegonderneming is, directe noch indirecte zeggenschap heeft over een spoorweg-onderneming, en niet onder zeggenschap staat van een spoorwegonderneming. De uitvoering van werkzaamheden en de daarmee verband houdende taken inzake ontwikkeling, onderhoud en vernieuwing van de spoorweginfrastructuur kan worden uitbesteed aan spoorwegondernemingen of ondernemingen die zeggenschap over de spoorwegondernemingen uitoefenen, of onder zeggenschap van die spoorweg-onderneming staan. Aangezien het om taken gaat die tot de verantwoordelijkheden behoren van de infrastructuurbeheerder, is specifiek in de sera-richtlijn bepaald dat de infrastructuurbeheerder de toezichtbevoegdheid behoudt en de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van deze functies omschreven in artikel 3, onderdeel 2, van de sera-richtlijn. Een deel van de eisen die volgen uit artikel 7 quater wordt vastgelegd in de ministeriële regeling die is gebaseerd op het voorgestelde artikel 2.7, eerste lid.

Op grond van het voorgestelde tweede lid mag een infrastructuurbeheerder in bepaalde gevallen een samenwerkingsovereenkomst sluiten met een spoorwegonderneming. Dit vloeit voort uit artikel 7 quater, vierde lid, van de sera-richtlijn. Bij het sluiten van een dergelijke overeenkomst is van belang dat het dient om klanten voordelen te bieden, zoals lagere kosten of betere prestaties op het deel van het spoornet waarop de overeenkomst betrekking heeft. Op grond van het voorgestelde derde lid moet van het tot stand komen van een samenwerkingsovereenkomst melding worden gemaakt bij de ACM zodat de ACM haar toezichthoudende taak kan uitvoeren. De ACM heeft ten aanzien van die overeenkomsten tevens de bevoegdheid om te adviseren een overeenkomst te doen beëindigen. Die bevoegdheid volgt uit artikel 7 quater, vierde lid, laatste volzin, van de sera-richtlijn.

Artikel 2.8 Financieel beheer en transparantie van dat beheer

Het voorgestelde artikel 2.8 dient ter omzetting van artikel 7 quinquies, eerste tot en met derde lid, van de sera-richtlijn. Artikel 7 quinquies heeft voornamelijk betrekking op de financiële transparantie binnen verticaal geïntegreerde ondernemingen. De grondslag om de regels ten aanzien van die verticaal geïntegreerde onderneming bij ministeriële regeling uit te werken staat in het voorgestelde artikel 2.12. Het eerste tot en met derde lid van artikel 7 quinquies hebben echter ook betrekking op spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders die geen onderdeel van een verticaal geïnte-

greerde onderneming zijn. Het voorgestelde artikel 2.8 maakt het mogelijk om in de ministeriële regeling die regels uit te werken. De richtlijn geeft aan dat financiële overdrachten tussen de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen moeten worden voorkomen indien zij zouden kunnen leiden tot een verstoring van de concurrentie op de markt, met name als gevolg van kruissubsidiëring. Het eerste lid van artikel 7 quinquies staat het toe om inkomsten uit beheeractiviteiten van de infrastructuur, die het gebruik van overheidsmiddelen betreffen, te gebruiken voor het financieren van het eigen bedrijf. Het gaat hierbij dus over meer dan enkel de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Dividend kan worden uitgekeerd aan de aandeelhouder bij wijze van rendement op investeringen in de spoorweginfrastructuur.

Artikel 2.9 Coördinatie tussen hoofdinfrastructuurbeheerder en de belanghebbende spoorwegonderneming en aanvragers

Het voorgestelde artikel 2.9 strekt ter omzetting van artikel 7 sexies van de sera-richtlijn. Dit richtlijnartikel geeft voorschriften om passende coördinatiemechanismen in te voeren ter waarborging van de coördinatie tussen de hoofdinfrastructuurbeheerder en de belanghebbende spoorwegondernemingen en (potentiële) gerechtigden. Door de verwijzing naar artikel 8, derde lid, van de sera-richtlijn in artikel 7 sexies, maakt de sera-richtlijn duidelijk dat ook potentiële gerechtigden op hun verzoek deel kunnen nemen aan het coördinatieproces. De hoofdinfrastructuurbeheerder kan dus niet een partij deelname aan het proces weigeren omdat deze op dat moment strikt genomen nog geen spoorwegonderneming of gerechtigde is. Overigens zal dit gezien de brede definitie van het begrip gerechtigde niet vaak voorkomen. De coördinatie heeft onder andere betrekking op de behoeften van de aanvragers inzake het onderhoud van de infrastructuur en de ontwikkeling van de capaciteit, de inhoud en toepassing van de netverklaring, intermodaliteits- en interoperabiliteitsaspecten, en andere aspecten van de voorwaarden voor toegang, het gebruik van de infrastructuur en de kwaliteit van de dienstverlening van de infrastructuurbeheerder. De infrastructuurbeheerder is verplicht in overleg met de belanghebbende partijen richtsnoeren voor de coördinatie op te stellen en bekend te maken.

In de sera-richtlijn is niet voorgeschreven wanneer een infrastructuurbeheerder als hoofdinfrastructuurbeheer moet worden aangemerkt. Het is aan de lidstaten om te bepalen welke instantie(s) als hun hoofdinfrastructuurbeheerder(s) moet(en) worden beschouwd.¹⁶¹ Op dit moment wordt ProRail aangemerkt als de hoofdinfrastructuurbeheerder in de zin van artikelen 7 sexies en 7 septies van de sera-richtlijn.

In de huidige Spoorwegwet is dit artikel geïmplementeerd via artikel 17. Daarin staat dat aan de beheerconcessie voorschriften worden verbonden om te waarborgen dat aan artikel 7 sexies van de richtlijn wordt voldaan. Door het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail zal artikel 17 komen te vervallen en komt in artikel 8 van de huidige Spoorwegwet te staan dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld om te waarborgen dat aan artikel 7 sexies van de sera-richtlijn wordt voldaan.

Artikel 2.10 Samenwerking van Europese infrastructuurbeheerders

Artikel 7 septies van de sera-richtlijn regelt de samenwerking tussen de hoofdinfrastructuurbeheerders van de Europese Unie om het verstrekken van efficiënte en doeltreffende spoordiensten binnen de Unie te bevorderen. Daartoe moeten de lidstaten bevorderen dat hun hoofdinfrastructuurbeheerders, in Nederland is dat ProRail, deelnemen aan en samenwerken in een netwerk dat regelmatig bijeenkomt om de spoorweginfrastructuur van de Unie te ontwikkelen, steun te geven aan de tijdige en doeltreffende uitvoering van de sera-richtlijn, beste praktijken uit te wisselen, prestaties te monitoren en te vergelijken, grensoverschrijdende knelpunten aan te pakken en zo meer. Blijkens overweging 22 bij richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (PbEU 2016, L 352) is het de bedoeling dat er een Europees netwerk wordt ingesteld, waarbij wordt voortgebouwd op bestaande platforms. Het gaat hierbij in elk geval om PRIME, een open forum van managers van Europese infrastructuurbeheerders en de Europese Commissie. De Europese Commissie wordt lid van het netwerk en zal de werkzaamheden ervan ondersteunen en de coördinatie faciliteren.

Artikel 2.11 Bedrijfsplan

Het voorgestelde artikel 2.11 dient ter omzetting van artikel 8, derde lid, van de sera-richtlijn. Artikel 8, derde lid, van de sera-richtlijn ziet op de verplichting voor de infrastructuurbeheerder om een bedrijfsplan vast te stellen. Dat plan bevat ook investerings- en financiële programma's. Het plan moet

¹⁶¹ Overweging 22 van richtlijn 2016/2370.

zodanig worden opgesteld, dat wordt gewaarborgd dat gebruik, aanbod en ontwikkeling van de infrastructuur optimaal en efficiënt zijn, en tevens een financieel evenwicht wordt bereikt en in de middelen voor de verwezenlijking van deze doelstellingen wordt voorzien.

De infrastructuurbeheerder zorgt ervoor dat de bekende spoorwegondernemingen en gerechtigden en, op hun verzoek, potentiële gerechtigden, toegang verkrijgen tot de desbetreffende informatie en in de gelegenheid worden gesteld om zich over de inhoud van het bedrijfsplan wat betreft de toegangs- en gebruiksvoorwaarden en de aard en het aanbieden en ontwikkelen van de infrastructuur, uit te spreken voordat het bedrijfsplan door de infrastructuurbeheerder wordt goedgekeurd.

Artikel 2.12 Regels over verticaal geïntegreerde onderneming

In een aantal Europese lidstaten zijn de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen juridisch niet (geheel) gescheiden van elkaar. Om in dat geval de (juridische) onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder van spoorwegondernemingen te garanderen, kent de sera-richtlijn een aantal specifieke regels voor zogenaamde verticaal geïntegreerde ondernemingen. Zo mag in een verticaal geïntegreerde onderneming een spoorwegonderneming geen beslissende invloed uitoefenen op de besluitvorming met betrekking tot de essentiële functies. Daarnaast moet ook in een verticaal geïntegreerde onderneming voldoende financiële transparantie in acht worden genomen.

In de definitie die de richtlijn geeft van het begrip verticaal geïntegreerde onderneming wordt duidelijk gemaakt dat er geen sprake is van een verticale geïntegreerde onderneming indien de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming volledig onafhankelijk zijn van elkaar, maar beide wel rechtstreeks onder zeggenschap staan van de Staat. Dat is in Nederland het geval omdat de Staat zowel enig aandeelhouder is van NS als, via Railinfratrust B.V., van ProRail. ProRail is daarnaast volledig onafhankelijk van enige spoorwegonderneming. Dit zal niet veranderen door het Wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail. De bepalingen over verticaal geïntegreerde ondernemingen zijn daarom niet relevant voor de situatie in Nederland. Voorgesteld wordt om bij ministeriële regeling te voorzien in uitvoeringsregels. Artikel 2.12 voorziet in een grondslag daartoe.

Artikel 2.13 Toepassingsgebied paragraaf 2.2.2

Het voorgestelde artikel 2.13 regelt het toepassingsgebied van paragraaf 2.2.2 van het wetsvoorstel. Paragraaf 2.2.2 van het wetsvoorstel implementeert die bepalingen van hoofdstuk II van de sera-richtlijn die betrekking hebben op de rechten en plichten van spoorwegondernemingen. De bepalingen van hoofdstuk II van de sera-richtlijn die betrekking hebben op een infrastructuurbeheerder zijn omgezet in paragraaf 2.2.1 van dit wetsvoorstel.

Op grond van artikel 2.13, eerste lid, van het wetsvoorstel is paragraaf 2.2.2 van het wetsvoorstel van toepassing op spoorwegondernemingen die spoorvervoersdiensten verrichten op spoorwegen met gebruiksfunctie A, b, C of D.

In artikel 2, eerste lid, van de sera-richtlijn is bepaald dat hoofdstuk II van de richtlijn in beginsel niet van toepassing is op spoorwegondernemingen die enkel stads-, voorstads- of regionale spoorvervoersdiensten exploiteren. Deze uitzonderingsgrond richt zich tot bepaalde spoorwegondernemingen, en niet tot de infrastructuur. Het derde lid van artikel 2 van de sera-richtlijn biedt een uitzonderingsmogelijkheid voor bepaalde spoorweginfrastructuur/lijnen. Zoals reeds bij artikel 2.2 van dit voorstel is toegelicht geeft artikel 2, derde lid, van de sera-richtlijn de mogelijkheid om de toepassing van de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater, 7 quinquies, 8 en 13 uit te sluiten voor:

- lokale en regionale, op zichzelf staande netten voor vervoersdiensten voor passagiers op spoorweginfrastructuur;
- spoornetten die alleen bestemd zijn voor de exploitatie van spoorvervoersdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad;
- regionale netten die enkel worden gebruikt voor regionale goederenvervoersdiensten door een spoorwegonderneming die niet onder lid 1 valt, tot het moment dat een andere aanvrager capaciteit op dat net aanvraagt;
- spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer gebruikt wordt.

Na toepassing van de hierboven genoemde uitsluitingsgrond uit de sera-richtlijn geldt paragraaf 2.2.2 van dit wetsvoorstel deels niet voor spoorwegen met gebruiksfunctie E, F, G of H (het derde tot en met vijfde lid). De artikelen van hoofdstuk II van de sera-richtlijn over het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur (de artikelen 10, 11, 11 bis en 12) gelden, zoals bepaald in het vierde lid van artikel 2.13, wel voor spoorwegen met gebruiksfunctie E, F of G.

Tevens is bepaald dat enkele bepalingen uit hoofdstuk II van de sera-richtlijn gelden indien een

dergelijke spoorwegonderneming onder de directe of indirecte zeggenschap staat van een onderneming of een andere entiteit die andere spoorvervoersdiensten dan stads-, voorstads- en regionale diensten verricht of integreert. De artikelen 4, 5 en 6 van de sera-richtlijn zijn in de hiervoor beschreven situatie wel van toepassing op een spoorwegonderneming die enkel stads-, voorstads- of regionale spoorvervoerdiensten exploiteren en daarom is voor die situatie in het derde lid van het voorgestelde artikel 2.13 geregeld dat de artikelen ter implementatie van de betreffende richtlijnartikelen dan wel van toepassing zijn.

In het vijfde lid is bepaald dat artikel 13 van de sera-richtlijn over toegang tot diensten en dienstvoorzieningen (geïmplementeerd in artikel 2.20 van het wetsvoorstel) geldt voor spoorwegen met gebruiksfunctie G. Artikel 13 van de sera-richtlijn geldt ook voor spoorwegen met gebruiksfuncties F en H indien die spoorwegen bepaalde eigenschappen hebben. Voor gebruiksfunctie F geldt in lijn met artikel 2, derde lid, van de sera-richtlijn dat artikel 13 van de sera-richtlijn kan worden uitgezonderd voor spoornetten die alleen bestemd zijn voor de exploitatie van spoorvervoersdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad. Artikel 13 van de sera-richtlijn geldt aldus wel voor spoorwegen met gebruiksfunctie F indien er (ook) goederenvervoer overheen rijdt. In onderdeel c van het vijfde lid is bepaald dat spoorwegen met gebruiksfunctie H (strikt lokaal, historisch of toeristisch) slechts kunnen worden uitgezonderd van de verplichting om toegang te verlenen tot dienstvoorzieningen indien de bedoelde spoorwegen een op zichzelf staand net voor personenvervoerdiensten vormen. Dit vloeit voort uit artikel 2, derde lid, onderdeel a, van de sera-richtlijn.

Artikel 2.14 Onafhankelijkheid spoorwegonderneming

Het voorgestelde artikel 2.14 is de omzetting van artikel 4 van de sera-richtlijn. Dit artikel van de richtlijn stelt regels met betrekking tot bestuurlijke onafhankelijkheid. De lidstaten moeten er op grond van artikel 4 van de sera-richtlijn voor zorgen dat de spoorwegondernemingen die direct of indirect eigendom zijn van of worden beheerd door lidstaten (zoals de NS), op het vlak van bestuur, administratief beheer en interne administratieve, economische en boekhoudkundige controle een onafhankelijke rechtspositie hebben, volgens welke zij in het bijzonder zullen beschikken over een vermogen, een begroting en een boekhouding die gescheiden zijn van die van de Staat. De spoorwegondernemingen die in Nederland spoorwegvervoerdiensten verrichten en gevestigd zijn, zijn meestal een N.V. of een B.V. en soms een stichting. Daarop is Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek staan waarborgen omtrent de onafhankelijke rechtspositie van een onderneming. Mocht een spoorwegonderneming direct of indirect eigendom van de Staat zijn of daardoor worden beheerd, dan verplicht het voorgestelde artikel 2.14 dat een spoorwegonderneming een onafhankelijke rechtspositie moet hebben op het vlak van bestuur, administratief beheer en interne administratieve, economische en boekhoudkundige controle. De spoorwegonderneming moet beschikken over een vermogen, een begroting en een boekhouding die gescheiden zijn van die van de Staat. Op dit moment is artikel 4, eerste lid, van de sera-richtlijn omgezet in artikel 29a van de Wet lokaal spoor. Door de bij dit wetsvoorstel gemaakte keuze om de Wet lokaal spoor op te nemen in dit wetsvoorstel is de implementatie van artikel 4, eerste lid, van de richtlijn opgenomen in artikel 2.14 van dit voorstel.

Artikel 2.15 Gescheiden rekeningen

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.15 is de omzetting van artikel 6, derde lid, van de sera-richtlijn. Op grond van artikel 6, derde lid, van de sera-richtlijn moet een lidstaat er zorg voor dragen dat gescheiden winst- en verliesrekeningen en balansen worden opgesteld en gepubliceerd voor de activiteiten met betrekking tot de levering van goederenvervoersdiensten door spoorwegondernemingen enerzijds, en voor personenvervoersdiensten anderzijds. Artikel 6 van de sera-richtlijn is momenteel voor lokale spoorwegen omgezet in artikel 29b van de Wet lokaal spoor.

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om zo strikt mogelijk de richtlijnen om te zetten. Om deze reden wordt in het voorgestelde artikel 2.15 de verplichting uit artikel 6, derde lid, van de sera-richtlijn omgezet met betrekking tot het opstellen van gescheiden winst- en verliesrekeningen. Bij ministeriële regeling kan nadere uitwerking worden gegeven aan de bepalingen van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de sera-richtlijn (het tweede lid). Daarin zal onder meer worden geregeld dat aan de hand van die rekeningen toezicht kan worden gehouden op het verbod om financiële middelen voor bepaalde activiteiten over te dragen naar andere bedrijfsactiviteiten.

Het eerste lid van artikel 6 van de sera-richtlijn wordt uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 2.12 van dit wetsvoorstel. Dit heeft namelijk betrekking op de gescheiden rekeningen tussen vervoer enerzijds en beheer van de spoorweginfrastructuur anderzijds en ziet aldus op de verticaal geïntegreerde ondernemingen waarin die aspecten samenkomen.

Artikel 2.16 Recht op toegang goederenvervoersdiensten

Het voorgestelde artikel 2.16 betreft de omzetting van artikel 10, eerste lid, van de sera-richtlijn. In deze bepaling is het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur geregeld met het oog op de exploitatie van alle typen goederenvervoersdiensten. Het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur in dit artikel betreft het recht van spoorwegondernemingen om met spoorvoertuigen gebruik te maken van de spoorweginfrastructuur en om toegang te krijgen tot het minimumtoegangspakket. Dit laatste dient ter afbakening van de toegang tot dienstvoorzieningen en aanvullende en ondersteunende diensten. De toegang voor deze diensten wordt geregeld in artikel 2.20 van dit wetsvoorstel.

Hoewel de toegang tot dienstvoorzieningen dus niet in artikel 2.16 worden geregeld, valt onder het in artikel 2.16 opgenomen recht op toegang ook het recht op toegang tot spoorweginfrastructuur die de in bijlage II, punt 2, van de sera-richtlijn genoemde dienstvoorzieningen verbindt. Punt 2 betreft een limitatieve opsomming van de dienstvoorzieningen en daarin verleende diensten, die nauw verband houden met het minimumtoegangspakket, maar daartoe niet behoren. Het gaat onder meer om vrachtterminals, onderhoudsvoorzieningen en tankinstallaties. Exploitanten zijn verplicht alle spoorwegondernemingen op niet-discriminerende wijze toegang te verlenen tot deze dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten. De 'toegang via het spoor' wordt ook tot deze punt 2-diensten gerekend. Hieronder wordt verstaan de toegang per spoor op het terrein van de exploitant waarop de dienstvoorziening is gelegen of de dienst wordt geleverd.

Artikel 2.17 Recht op toegang personenvervoer

Het voorgestelde artikel 2.17, eerste lid, is de omzetting van het tweede lid van artikel 10 van de sera-richtlijn waarmee open toegang voor personenvervoer per spoor is geregeld.

Met het Vierde spoorwegpakket is het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur voor wat betreft personenvervoer uitgebreid. Spoorwegondernemingen hebben sinds 1 januari 2019 voor de dienstregeling die op 14 december 2020 van start is gegaan, de mogelijkheid om binnenlands personenvervoer per trein uit te voeren zonder dat zij beschikken over een openbaar dienstcontract (in Nederland is dat een concessie). Voor internationaal personenvervoer per trein gold vóór 1 januari 2019 al het recht op open toegang.

Thans is open toegang voor personenvervoer voornamelijk geregeld in de Wet personenvervoer 2000. Zoals in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting is toegelicht, kiest de regering er nu voor de regels uit de sera-richtlijn over het gebruik van het spoor onder te brengen in dit wetsvoorstel. De artikelen die ter uitvoering van de sera-richtlijn ten aanzien van open toegang en de beperkingen aan die open toegang, zijn opgenomen in de Wet personenvervoer 2000 (artikelen 19a, 19b en 19c), zijn daarom opgenomen in dit wetsvoorstel.¹⁶² In artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000 staat dat een spoorwegonderneming in Nederland openbaar personenvervoer alleen op basis van een concessie mag uitvoeren. In de thans geldende Wet personenvervoer 2000 is er een verband gelegd tussen de concessieplicht en de uitzondering op die plicht vanwege open toegang. Aan deze concessieplicht en de voorwaarden aan de concessie en de verlening daarvan op grond van de Wet personenvervoer 2000, verandert dit wetsvoorstel niets. Het wetsvoorstel hevelt enkel de bepalingen over open toegang voor personenvervoer over naar het wetsvoorstel.

Artikel 11, eerste lid, van de sera-richtlijn bevat de mogelijkheid om voor personenvervoer het recht op toegang te beperken. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.17 geeft uitvoering aan artikel 11, eerste lid, van de sera-richtlijn en beschrijft in welke gevallen het recht op open toegang voor personenvervoer beperkt is. Daarin ligt ook begrepen de mogelijkheid om op basis van artikel 11 bis van de sera-richtlijn het recht op open toegang te beperken voor hogesnelheidspersonenvervoer. Het recht op open toegang wordt beperkt indien het toegangsrecht het economisch evenwicht van een of meer concessies in gevaar brengt. In artikel 2.18 van dit wetsvoorstel is geregeld hoe de ACM vaststelt of dat economisch evenwicht van een concessie in gevaar komt.

Artikel 2.18 Procedure beperking recht op toegang personenvervoer

In artikel 2.18, eerste lid, van dit wetsvoorstel is het recht op open toegang voor personenvervoer per spoor geregeld. Dat recht wordt beperkt indien door dat recht het economisch evenwicht van een of meer concessies in gevaar komt (artikel 2.17, tweede lid).

In artikel 11, tweede tot en met vierde lid, van de sera-richtlijn is bepaald op basis waarvan de toezichthoudende instantie op verzoek een economische evenwichtsanalyse verricht en het besluit

¹⁶² Kamerstukken 2020/21, 35 664, nr. 3 voor een wijziging van artikel 19a van de Wp 2000.

neemt of het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract door de geplande personenvervoerdienst in gevaar zou komen. Het voorgestelde artikel 2.18 van dit wetsvoorstel zet artikel 11, tweede tot en met vierde lid, en artikel 11 bis, tweede lid, van de sera-richtlijn om in nationale regelgeving.

In Nederland is de ACM de toezichthoudende instantie die op verzoek van een of meer betrokken concessieverleners, een of meer betrokken concessiehouders, de Minister of een infrastructuurbeheerder een economische evenwichtsanalyse verricht (het tweede lid). Dat verzoek kan alleen worden gedaan wanneer de betrokken concessieverleners, concessiehouders, de Minister of een infrastructuurbeheerder op de hoogte zijn van de wens van een spoorwegonderneming om een nieuwe personenvervoerdienst te gaan verrichten over spoorweginfrastructuur in Nederland. Daarom is in het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.18 bepaald dat een spoorwegonderneming of gerechtigde die toegang wenst tot de spoorweginfrastructuur voor het verrichten van een personenvervoerdienst, die niet deel uitmaakt van een concessie, uiterlijk achttien maanden voor aanvang van de dienstregeling van het voornemen melding doet aan de ACM en de betrokken infrastructuurbeheerder. De meldingsplicht voor een nieuwe personenvervoerdienst is thans opgenomen in artikel 57, vierde lid, van de huidige Spoorwegwet. De termijn van achttien maanden vloeit voort uit artikel 38 van de sera-richtlijn en houdt verband met de procedure voor de capaciteitsverdeling.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.18 geeft aan dat de ACM op basis van een objectieve, economische evenwichtsanalyse moet vaststellen of het economisch evenwicht van een concessie in gevaar wordt gebracht (artikel 11, tweede lid, van de sera-richtlijn). De ACM doet dit op basis van vooraf bepaalde criteria. De procedure voor de evenwichtstoets en de criteria zijn uitgewerkt in Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 van de Europese Commissie van 20 november 2018 tot vaststelling van de procedure en criteria voor de analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2018, L 294/5). In die uitvoeringsverordening staat dat de ACM wijzigingen van de voorgenomen personenvervoerdienst, zoals een aanpassing van de frequenties, treinpaden, tussenstops of dienstregeling, aan de spoorwegonderneming kan voorstellen waardoor het economische evenwicht van een concessie niet in gevaar komt. Indien een spoorwegonderneming die wijzigingen niet doorvoert, dan is het aan de ACM om daar toezicht op te houden.

In het derde lid van artikel 2.18 is bepaald dat de ACM met inachtneming van de in de vorige zin genoemde uitvoeringshandelingen vaststelt of het economisch evenwicht van een concessie in gevaar wordt gebracht.

Artikel 2.19 Heffing voor het verrichten van personenvervoersdiensten

Het voorgestelde artikel 2.19 komt overeen met artikel 19c van de Wet personenvervoer 2000. Artikel 2.19 betreft omzetting van artikel 12 van de sera-richtlijn. Dit artikel bevat de mogelijkheid voor een concessieverlener om aan spoorwegondernemingen een heffing op te leggen voor de exploitatie van een personenvervoerdienst per spoor op trajecten tussen twee stations in Nederland. Een dergelijke heffing kan de financiële risico's voor concessieverleners bij de verlening van openbare dienstcontracten voor het openbaar personenvervoer per spoor beperken. Deze heffing moet voldoen aan de in de richtlijn genoemde voorwaarden. Spoorwegondernemingen die binnenlandse of internationale personenvervoersdiensten per spoor over dezelfde trajecten verrichten, moeten aan dezelfde heffing worden onderworpen. Achtergrond van een dergelijke heffing is dat door open toegang nieuwe toetreders tot de spoormarkt voor personenvervoer kunnen concurreren met een concessiehouder en niet de concessieverplichtingen (en daarmee een economisch exploitatiemodel) kennen die de concessiehouder op grond van de concessie kent. Daarom kan een heffing, die opgelegd wordt aan de spoorwegonderneming die opereert in open toegang, deze ongelijkheid compenseren. Deze situatie kan zich ook voordoen voor decentraal verleende concessies voor het openbaar personenvervoer per spoor.

De Europese Commissie kan op grond van het vijfde lid van artikel 12 van de sera-richtlijn, op basis van de ervaringen van toezichthoudende instanties, bevoegde autoriteiten en spoorwegondernemingen en op basis van de werkzaamheden van het netwerk van de toezichthoudende instanties (artikel 57, eerste lid, van de richtlijn) maatregelen vaststellen waarin voor wat betreft de heffing de te volgen procedure en criteria nader worden bepaald. Tot op heden heeft de commissie dergelijke maatregelen nog niet vastgesteld. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.19 voorziet in de grondslag voor nadere implementatie van de eisen die artikel 12 van de sera-richtlijn stelt aan het opleggen van de heffing.

Artikel 2.20 Voorwaarden voor toegang tot diensten en dienstvoorzieningen

Het voorgestelde artikel 2.20 betreft omzetting van artikel 13 van de sera-richtlijn.

In het eerste lid van artikel 13 staat de verplichting voor infrastructuurbeheerders om het minimum-toegangspakket op een niet-discriminerende wijze te verlenen. Dit minimumtoegangspakket omvat:

- a) de behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
- c) het gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
- d) treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treinbewegingen;
- e) in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
- f) het verkrijgen van informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.

Het tweede lid van artikel 2.20 betreft de omzetting van het tweede lid van artikel 13 van de richtlijn en bevat de plicht voor exploitanten van dienstvoorzieningen om aan spoorwegondernemingen toegang te verlenen tot de in bijlage II, punt 2, van de sera-richtlijn bedoelde dienstvoorzieningen en tot de in deze voorzieningen geleverde diensten. Punt 2 van deze bijlage betreft een limitatieve opsomming van de dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten, die nauw verband houden met het minimumtoegangspakket, maar daartoe niet behoren. Het gaat onder meer om passagiersstations, vrachtterminals, onderhoudsvoorzieningen en tankinstallaties. Exploitanten zijn verplicht alle spoorwegondernemingen op niet-discriminerende wijze toegang te verlenen tot deze dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten. De «toegang via het spoor» wordt ook tot deze punt 2-diensten gerekend. Hieronder wordt verstaan de toegang per spoor tot het terrein van de exploitant waarop de dienstvoorziening is gelegen of de dienst wordt geleverd.

Het in het tweede lid van artikel 2.20 opgenomen recht komt slechts toe aan spoorwegondernemingen als bedoeld in artikel 2.1, oftewel spoorwegondernemingen die in het bezit zijn van een spoorwegondernemingsvergunning. In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling te bepalen dat ook gerechtigden toegang kunnen vragen tot de in bijlage II, punt 2, van de sera-richtlijn bedoelde dienstvoorzieningen en tot de in deze voorzieningen geleverde diensten. Hiermee wordt recht gedaan aan de praktijk waarin het voorkomt dat gerechtigden ook belang hebben bij het verkrijgen van het recht tot toegang tot deze dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten. Het gaat dan bijvoorbeeld om verladers.

Het vierde lid van artikel 2.20 betreft de 'aanvullende diensten'. Punt 3 van bijlage II bij de sera-richtlijn bevat aanvullende diensten, zoals het voorverwarmen van passagierstreinen. De aanvullende diensten dienen door de exploitant, alleen voor zover hij hierin voorziet, op verzoek op niet-discriminerende wijze te worden aangeboden aan spoorwegondernemingen.

Het vijfde lid van artikel 2.20 gaat over 'ondersteunende diensten' als bedoeld in punt 4 van bijlage II bij de sera-richtlijn waartoe bijvoorbeeld de technische keuring van rollend materieel wordt gerekend. Een exploitant is – in tegenstelling tot wat bij de aanvullende diensten het geval is – niet verplicht om ondersteunende diensten te verlenen. Indien een exploitant echter besluit om een ondersteunende dienst te verlenen aan een spoorwegonderneming die hierom verzoekt, zal hij deze op niet-discriminerende wijze ook aan alle andere spoorwegondernemingen moeten aanbieden.

Op grond van het zesde lid van artikel 2.20 van het voorstel worden met inachtneming van artikel 13, derde tot en met zesde lid en negende lid, van de sera-richtlijn regels gesteld over de verschillende diensten en dienstvoorzieningen. In onderdeel a van het zesde lid staat dat er in deze regeling regels worden gesteld ter waarborging van de onafhankelijkheid van een exploitant van bepaalde dienstvoorzieningen ingeval die exploitant onder de directe of indirecte zeggenschap staat van een instantie of onderneming die een machtspositie heeft op de nationale markten voor spoorvervoerdiensten waar die voorziening wordt gebruikt. Artikel 13, derde lid, van de sera-richtlijn geeft – wat betreft de infrastructuurbeheerder – aan dat aan deze verplichting geacht wordt te zijn voldaan indien de infrastructuurbeheerder voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid zoals beschreven in artikel 7 van de sera-richtlijn en geïmplementeerd in paragraaf 2.2.1 van het wetsvoorstel. Zoals beschreven in onderdeel b van het zesde lid zal deze regeling vervolgens de voorwaarden voor de in het eerste tot en met vierde lid bedoelde toegang en levering bevatten en de gevallen waarin die voorwaarden zullen gelden (bijvoorbeeld toegang die op niet-discriminerende wijze moet worden verleend tot diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn of bijvoorbeeld dat bij diezelfde diensten verzoeken slechts kunnen worden afgewezen indien er een levensvatbaar alternatief is). Ook zullen daarin de procedures worden geregeld, zoals wanneer een schriftelijke motivering vereist is.

Op grond van onderdeel c van het voorgestelde zesde lid worden ter uitvoering van artikel 13, derde lid, van de sera-richtlijn regels gesteld over het voeren en ter inzage leggen van een gescheiden boekhouding of afzonderlijke administratie door een exploitant van een dienstvoorziening. Ter uitvoering van artikel 13, zesde lid, van de sera-richtlijn worden op grond van onderdeel d van het zesde lid van het voorgestelde artikel regels gesteld over de zogenoemde «use-it-or-lease-it»-bepaling

uit de richtlijn. Gedacht kan worden aan regels over wanneer leegstand van een dienstvoorziening begint of geacht wordt aan te vangen, wanneer het recht van de nieuwe huurder eindigt, of wanneer een exploitant kenbaar maakt dat er sprake is van leegstand.

Op grond van het negende lid van artikel 13 van de sera-richtlijn heeft de Europese Commissie maatregelen vastgesteld met betrekking tot de toegang en de te volgen procedure voor het verkrijgen van toegang tot de diensten die worden aangeboden in de in bijlage II, punten 2, 3 en 4, bij de sera-richtlijn bedoelde dienstvoorzieningen. Deze maatregelen zijn vastgelegd in Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Europese Commissie van 22 november 2017 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten (PbEU 2017, L 307/1). De krachtens het zesde lid van artikel 2.20 vast te stellen regels mogen geen betrekking hebben op de regels die in de uitvoeringsverordening zijn opgenomen en de regels mogen uiteraard ook niet strijdig zijn met die verordening. De ACM is bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de artikelen 4 tot en met 13 en 15 van uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177.¹⁶³

In het zevende lid van het voorgestelde artikel 2.20 is bepaald dat – zoals de sera-richtlijn dat ook doet – in de ministeriële regeling op grond van het zesde lid, onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende exploitanten en diensten. Waar dit nodig en mogelijk is, kunnen voor de Nederlandse praktijk in de regeling verhelderingen worden aangebracht over wat onder de verschillende soorten dienstvoorzieningen en diensten wordt verstaan, opdat voor alle partijen die rechten en plichten hebben de rechtszekerheid wordt gediend.

De artikelen 5 en 6 van genoemde uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 bevatten verplichtingen voor exploitanten van dienstvoorzieningen om transparant te zijn over de voorwaarden voor toegang en voor verlening van diensten. Exploitanten dienen daarom informatie over hun toegangsvoorwaarden en daarbij gehanteerde vergoedingen mee te delen aan de infrastructuurbeheerder. Een alternatief hiervoor is om deze informatie via een link naar de eigen website te ontsluiten, waar de informatie kosteloos in elektronische vorm wordt aangeboden.

Het achtste en negende lid van dit artikel betreffen geen omzetting van de sera-richtlijn. Deze artikelliden gaan over ex ante toezicht door de ACM op tarieven en voorwaarden die door exploitanten van bepaalde dienstvoorzieningen worden gehanteerd. De artikelliden acht en negen van artikel 2.20 vervangen de artikelen 68b en 68c van de Spoorwegwet. Deze artikelen van de Spoorwegwet zijn ingevoegd bij amendement (kamerstukken II 2014/15, 33 965, nr. 10). Met dit amendement is ex ante toezicht door de ACM ingevoerd op tarieven en voorwaarden die door exploitanten van bepaalde dienstvoorzieningen worden gehanteerd. Bij dienstvoorzieningen gaat het om voorzieningen zoals opgenomen in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f en i, bij de richtlijn. Hierbij valt te denken aan toegang tot passagiersstations, waaronder de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van reisinformatie en voorzieningen voor ticketverkoop. Ook kan gedacht worden aan andere aanvullende diensten en voorzieningen waarvan bijvoorbeeld andere spoorwegondernemingen afhankelijk zijn of waarmee een kostenvoordeel behaald kan worden.

De mogelijkheid van ex ante toetsing bestaat naast de mogelijkheid van ex-post toezicht door de ACM inzake de voorwaarden en tarieven waartegen andere spoorwegondernemingen gebruik kunnen maken van dienstvoorzieningen. Door het amendement is daar ex ante toezicht door de ACM aan toegevoegd. Transparante en evenwichtige prijzen en voorwaarden die op voorhand getoetst zijn door de ACM, kunnen voorkomen dat er achteraf gerechtelijke procedures worden opgestart over de hoogte van de tarieven of het niet tijdig bieden van transparantie over deze tarieven. Het is van belang dat een exploitant van dienstvoorzieningen redelijke tarieven vraagt van de andere spoorwegondernemingen. De bewijslast daarvoor ligt bij de partij die het tarief voorstelt. De ACM is bevoegd om de redelijkheid van de tarieven te toetsen en voorts, om aan de tarieven nadere regels te stellen. Indien andere spoorwegondernemingen te hoge of anderszins onredelijke tarieven zouden betalen voor de dienstvoorzieningen dan heeft dat gevolgen voor het level playing field.

In artikel 68c van de huidige Spoorwegwet is uitvoerig de procedure voor de ex ante toetsing beschreven. In lijn met de ontwerpprincipes van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om gedetailleerde regels zoveel mogelijk in een ministeriële regeling op te nemen. Het voorgestelde negende lid van artikel 2.20 voorziet in een grondslag voor een ministeriële regeling waarin regels kunnen worden opgenomen over de procedure van de ex ante toetsing.

In het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail is een aanpassing van 68c van de huidige Spoorwegwet opgenomen. Door die aanpassing van artikel 68c is de hierboven beschreven ex

¹⁶³Regeling toezicht uitvoeringsverordening toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten.

ante-toetsing door de ACM niet van toepassing op ProRail.¹⁶⁴ Die uitzondering voor ProRail is in het achtste lid van artikel 2.20 overgenomen.

Artikel 2.21 Spoorwegondernemingsvergunning

Het voorgestelde artikel 2.21 dient ter implementatie van hoofdstuk III van de sera-richtlijn. Hoofdstuk III van deze richtlijn regelt de verlening van een vergunning ter verrichting van spoorvervoerdiensten door spoorwegondernemingen. In dat hoofdstuk worden tevens eisen gesteld aan de vergunningverlenende instantie. Daarnaast zijn voorwaarden gesteld waaraan een onderneming moet voldoen om een vergunning te verkrijgen. Voorts zijn eisen opgenomen met betrekking tot de geldigheid van de vergunning.

In de huidige Spoorwegwet wordt voor die vergunning het begrip 'bedrijfsvergunning' gebezigd. Het begrip 'bedrijfsvergunning' komt in de sera-richtlijn niet voor. Vanwege het ontwerpprincipe van het wetsvoorstel om zo dicht mogelijk bij de terminologie van de richtlijnen aan te sluiten, wordt in dit wetsvoorstel een andere aanduiding voor deze vergunning gebruikt, namelijk de 'spoorwegondernemingsvergunning'.

In het tweede lid van artikel 2 van de sera-richtlijn is bepaald dat een lidstaat van het toepassingsgebied van hoofdstuk III ondernemingen kan uitsluiten die:

- a) spoorvervoersdiensten voor passagiers op een lokale of regionale, op zichzelf staande spoorweginfrastructuur exploiteren;
- b) spoorvervoersdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad exploiteren;
- c) regionale spoorvervoersdiensten voor goederen exploiteren;
- d) goederenvervoersdiensten exploiteren op spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer gebruikt wordt.

Uit deze uitsluitingsgronden volgt het toepassingsgebied van artikel 2.21, zoals neergelegd in het eerste en tweede lid. De spoorwegen met gebruiksfunctie E, F, G of H zijn volledig uitgezonderd van de vergunningplicht. Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie D geldt dat daarvoor in beginsel een spoorwegondernemingsvergunning verplicht is, behalve wanneer sprake is van een op zichzelf staand net voor personenvervoersdiensten.

Hoofdstuk III van de sera-richtlijn is in de huidige Spoorwegwet geïmplementeerd in verschillende artikelen, 27, 28, 29, 30, 31 en 33. Ter uitwerking van deze wettelijke bepalingen zijn regels over de bedrijfsvergunning thans opgenomen in het Besluit bedrijfsvergunning en enkele vrijstellingen veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen.

Het voorgestelde artikel 2.21 brengt alle elementen van de vergunningverlening aan ondernemingen samen in één artikel en biedt door het zesde lid een grondslag om bij ministeriële regeling ter uitvoering van de richtlijn regels te stellen inzake de vereisten aan de vergunning, de vergunningverlening en de mogelijke intrekking en schorsing van de vergunning.

Zoals hierboven is beschreven wordt in het wetsvoorstel zo strikt mogelijk aangesloten bij het toepassingsgebied van hoofdstuk III van de sera-richtlijn. Daardoor is het niet langer nodig om een beperkte bedrijfsvergunning te kunnen verstrekken, zoals dat op grond van artikel 28, tweede lid, van de huidige Spoorwegwet en de regels in het Besluit bedrijfsvergunning en enkele vrijstellingen veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen, wel kan. In artikel 8 van dat besluit is bijvoorbeeld bepaald dat voor bepaalde activiteiten volstaan kan worden met een beperkte bedrijfsvergunning, waarvoor minder strenge eisen gelden. Het betreft activiteiten zoals rangeerwerkzaamheden, deelnemen aan het spoorverkeer zonder vervoer te verrichten en bepaalde onderhoudswerkzaamheden. Door de striktere aansluiting bij het toepassingsgebied van hoofdstuk III van de sera-richtlijn is die beperkte bedrijfsvergunning niet meer nodig, omdat de genoemde activiteiten niet onder de reikwijdte van hoofdstuk III van de richtlijn vallen.

Rangeerwerkzaamheden en bepaalde onderhoudswerkzaamheden zijn immers geen spoorvervoersdiensten, waardoor zij buiten de reikwijdte van de in het eerste lid van artikel 2.21 opgenomen vergunningplicht vallen.

Artikel 2.22 Toepassingsgebied

Artikel 2.22 van het wetsvoorstel regelt het toepassingsgebied van afdeling 2.4 van het wetsvoorstel. In afdeling 2.4 van het wetsvoorstel is hoofdstuk IV van de sera-richtlijn geïmplementeerd. Hoofdstuk IV van de sera-richtlijn gaat over de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het toepassingsgebied van de sera-richtlijn reeds toegelicht.

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 3, p. 33.

In het derde lid van artikel 2 van de sera-richtlijn is bepaald dat een lidstaat van het toepassingsgebied van hoofdstuk IV kan uitsluiten:

lokale en regionale, op zichzelf staande netten voor vervoersdiensten voor passagiers op spoorweginfrastructuur (komt overeen met de gebruiksfuncties D, E en H);
spoornetten die alleen bestemd zijn voor de exploitatie van spoorvervoersdiensten voor passagiers in de stad of de voorstad (komt overeen met gebruiksfunctie F);
regionale netten die enkel worden gebruikt voor regionale goederenvervoersdiensten door een spoorwegonderneming die niet onder het eerste lid van artikel 2 van de richtlijn valt, tot het moment dat een andere aanvrager capaciteit op dat net aanvraagt;
spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer gebruikt wordt (komt overeen met gebruiksfunctie G).

In artikel 2.22, eerste lid, van dit wetsvoorstel, is in lijn met de sera-richtlijn ervoor gekozen om de afdeling 2.4 van het wetsvoorstel uitsluitend van toepassing te laten zijn op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Voor spoorwegen met de gebruiksfunctie D geldt op grond van het tweede lid echter dat zij buiten het toepassingsbereik van deze afdeling vallen wanneer sprake is van een op zichzelf staand net voor personenvervoersdiensten.

In het derde lid van artikel 2.22 is gebruik gemaakt van de mogelijkheid die in artikel 2, vierde lid, van de sera-richtlijn is opgenomen. In dat vierde lid staat dat een lidstaat lokale en regionale spoorweginfrastructuren die geen strategisch belang hebben voor de werking van de spoorwegmarkt, kan uitsluiten van de toepassing van hoofdstuk IV van de sera-richtlijn. De lidstaten die gebruik willen maken van deze mogelijkheid, moeten de Europese Commissie in kennis stellen van hun voornemen om dergelijke spoorlijnen uit te sluiten. Na die in kennisstelling kunnen bij ministeriële regeling dergelijke spoorlijnen worden aangewezen waar afdeling 2.3 van het wetsvoorstel niet op van toepassing is.

Artikel 2.23 Netverklaring

Het voorgestelde artikel 2.23 betreft omzetting van de artikelen 27 en 41 van de sera-richtlijn. In artikel 27, eerste lid, van de sera-richtlijn staat dat een infrastructuurbeheerder na overleg met de betrokken spoorwegondernemingen en gerechtigden een netverklaring opstelt en deze verklaring bekendmaakt, welke te verkrijgen is tegen betaling van een vergoeding die de kosten van bekendmaking ervan niet mag overschrijden. Deze verplichting is neergelegd in het eerste lid van het voorgestelde artikel en staat nu in artikel 58, eerste lid van de Spoorwegwet.

In het voorgestelde tweede lid is bepaald dat bij ministeriële regeling ter uitvoering van hoofdstuk IV van de sera-richtlijn nadere regels worden gesteld over de inhoud van de netverklaring. Die regels strekken bijvoorbeeld tot implementatie van artikel 41, tweede lid, van de sera-richtlijn waarin staat dat de netverklaring voorwaarden kan bevatten om ervoor te zorgen dat aan de gerechtvaardigde verwachtingen van de infrastructuurbeheerder ten aanzien van zijn toekomstige inkomsten en het toekomstig gebruik van de spoorweginfrastructuur wordt voldaan. Deze maatregelen mogen slechts betrekking hebben op het vragen van financiële garanties aan spoorwegondernemingen en gerechtigden, die een passend niveau, dat in verhouding staat tot het beoogde bedrijfsactiviteitsniveau van de betreffende spoorwegonderneming of gerechtigde, niet mogen overschrijden en op de mogelijkheid om reglementaire offertes voor infrastructuurcapaciteit in te dienen. De maatregelen dienen passend, transparant en non-discriminatoir te zijn.

De ministeriële regeling zal ook ter implementatie van artikel 29, eerste lid, derde alinea, van de sera-richtlijn regels bevatten waarin staat dat een lidstaat ervoor zorgt dat de netverklaring het heffingskader en de heffingsvoorschriften bevat, of dat in de netverklaring een website is vermeld waarop het heffingskader en de heffingsvoorschriften worden bekendgemaakt.

De ministeriële regeling zal tevens regels bevatten over de beschikbaarstelling en bekendmaking van de netverklaring, onder meer ter implementatie van artikel 27, vierde lid, van de sera-richtlijn. Zo zal de inhoud van de netverklaring moeten voldoen aan de eisen opgenomen in Bijlage IV bij de richtlijn.

Artikel 2.24 Toegangsovereenkomst

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.24 regelt dat een spoorwegonderneming en een infrastructuurbeheerder een toegangsovereenkomst sluiten over het gebruik van de spoorweginfrastructuur waarvoor die beheerder verantwoordelijk is. Daarnaast komt in het artikel tot uitdrukking dat een dergelijke toegangsovereenkomst vereist is om gebruik te mogen maken van de spoorwegen waarop deze afdeling van toepassing is.

Het eerste lid van artikel 2.24 bepaalt tevens dat een toegangsovereenkomst moet voldoen aan het bepaalde in artikel 28 van de sera-richtlijn. Artikel 28 van de sera-richtlijn bepaalt dat de tussen

spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder te sluiten overeenkomsten geen discriminerende en oneerlijke voorwaarden mogen bevatten en dat zij transparant dienen te zijn.

De toegangsovereenkomst moet inzicht geven in de kwaliteit van de beschikbare spoorweginfrastructuur en de vergoeding die een spoorwegonderneming daarvoor verschuldigd is. Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.24 kan een toegangsovereenkomst niet worden gesloten wanneer de betreffende spoorwegonderneming niet beschikt over een geldig uniek veiligheidscertificaat. Dat is noodzakelijk om de beheerder in staat te stellen zeker te krijgen dat de spoorwegonderneming veilig gebruik kan maken van de spoorweginfrastructuur.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.24 is artikel 38, tweede lid, van de sera-richtlijn geïmplementeerd en wordt bepaald dat de capaciteit in de vorm van treinpaden voor de duur van maximaal één dienstregelingsperiode wordt verdeeld.

Onverminderd de wettelijke bepalingen die de rechtsverhouding tussen infrastructuurbeheerder en spoorwegonderneming nader normeren, kunnen volgens het voorgestelde vierde lid, onderdeel a, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de op de toegangsovereenkomst (en capaciteitsovereenkomst, zie artikel 2.25, tweede lid) betrekking hebbende algemene voorwaarden. Als dat is gebeurd, moet de infrastructuurbeheerder die regels hanteren bij de algemene voorwaarden. Te denken valt aan:

- het tijdstip waarop de overeenkomst aanvangt te werken en de duur van de periode waarvoor deze is gesloten;
- de aard en de omvang van de wederzijdse rechten en verplichtingen voor zover deze niet reeds bij of krachtens deze wet zijn bepaald;
- de te verlenen diensten, waaronder de kwaliteit van de infrastructuur;
- de door partijen te volgen procedures;
- de controle op de naleving van de overeenkomst, waaronder de controle op de wederzijdse prestaties en op de juistheid van de daarvoor in rekening gebrachte vergoedingen, alsmede de verplichting tot het verstrekken van gegevens ten behoeve van deze controle;
- de beëindiging van de overeenkomst.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van het vierde lid van artikel 2.25 kan tevens geregeld worden dat een infrastructuurbeheerder in de toegangsovereenkomst of de capaciteitsovereenkomst zal vastleggen dat voor het gebruik van infrastructuurcapaciteit voor het in opdracht van de infrastructuurbeheerder uit te voeren werkzaamheden op of aan infrastructuur een vergoeding van nihil wordt berekend. Op deze wijze kan voorkomen worden dat een spoorwegonderneming, bijvoorbeeld een door de infrastructuurbeheerder gecontracteerde aannemer, vergoeding moet betalen die de infrastructuurbeheerder vervolgens via de aanneemsom weer compenseert. Een dergelijke geldstroom is niet zinvol.

Artikel 2.25 Capaciteitsovereenkomst

Ook andere partijen dan spoorwegondernemingen kunnen belang hebben bij het verkrijgen van infrastructuurcapaciteit. Die andere partijen, in het wetsvoorstel gedefinieerd als gerechtigden, kunnen daartoe een in artikel 2.25 bedoelde capaciteitsovereenkomst met de infrastructuurbeheerder sluiten.

Door in het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.25, het derde en vierde lid van het voorgaande artikel van toepassing te verklaren wordt verzekerd dat ook voor de capaciteitsovereenkomst de toe te delen capaciteit wordt beperkt tot één dienstregelingsperiode en kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Artikel 2.26 Vergoeding minimumtoegangspakket en extra heffingen, bijtelling en korting minimumtoegangspakket

Een spoorwegonderneming die met een infrastructuurbeheerder een toegangsovereenkomst sluit, is voor het gebruik van spoorweginfrastructuur aan de infrastructuurbeheerder ten minste een vergoeding voor het gebruik van infrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket, bedoeld in artikel 31, derde lid, juncto bijlage II, punt 1, van de richtlijn, verschuldigd. Dat een spoorwegonderneming deze vergoeding verschuldigd is, is opgenomen in het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.26. In de sera-richtlijn wordt het begrip 'heffing' gebruikt voor het bedrag dat een spoorwegonderneming verschuldigd is voor het verkrijgen van het minimumtoegangspakket. Net als in de huidige spoorwegwet wordt in dit wetsvoorstel het begrip 'vergoeding' gebruikt voor het bedrag dat een spoorwegonderneming verschuldigd is voor het verkrijgen van het minimumtoegangspakket.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 965, nr. 3, p. 4.

Een heffingsbeginsel van de sera-richtlijn is dat de heffing voor het minimumtoegangspakket gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Dat beginsel is vastgelegd in het tweede lid van artikel 2.26. Op grond van artikel 31, derde lid, van de sera-richtlijn heeft de Europese Commissie Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (PbEU 2015, L 148)(hierna: uitvoeringsverordening 2015/909) vastgesteld. In die uitvoeringsverordening zijn de modaliteiten vastgelegd voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien met het oog op de vaststelling van de heffing voor het minimumtoegangspakket en voor de toegang tot infrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt.

Op basis van artikel 29, eerste lid, van de sera-richtlijn dient een lidstaat voor de heffing voor het gebruik van infrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket een heffingskader op te stellen, dat gebaseerd is op de heffingsbeginselen uit artikel 31 van de richtlijn. Op grond van het derde lid van het voorgestelde artikel 2.26 wordt dat kader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgelegd. In het vierde lid van artikel 2.26 is bepaald dat het kader, bedoeld in het derde lid, tevens een prestatieregeling als bedoeld in artikel 35 van de sera-richtlijn, zal omvatten. De prestatieregeling moeten spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder ertoe aanzetten om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de spoorweginfrastructuur te verbeteren. Dit betreft de operatie op het spoor. De infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen hebben hiervan (gedetailleerde) kennis. Verbetering van de operatie vereist daarom dat die prestatieregeling door de infrastructuurbeheerder in overeenstemming met de spoorwegondernemingen vastgesteld wordt. Dit is eveneens conform de sera-richtlijn (bijlage VI, punt 2, onder a). De omstandigheden waaronder de operatie plaatsvindt zijn daarnaast moeilijk te voorspellen en kunnen snel veranderen. In het heffingskader, dat op grond van het derde lid van artikel 2.26 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur moet worden vastgesteld, worden tevens kaderstellende regels opgenomen over de door de infrastructuurbeheerder met de spoorwegondernemingen overeen te komen prestatieregeling. In aanvulling op de heffing voor het minimumtoegangspakket en de verplichte prestatieregeling bieden de artikelen 32, 33, 34 en 36 van de sera-richtlijn aan de lidstaten de mogelijkheid om extra heffingen, bijtellingen en kortingen toe te passen. De mogelijkheden om extra heffingen, bijtellingen en kortingen toe te passen, zijn opgenomen in het vijfde lid van artikel 2.26 van het wetsvoorstel. Op grond van het zesde lid van artikel 2.26 kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld worden over de toepassing van extra heffingen, bijtellingen en kortingen. Er kan bijvoorbeeld een 'schaarsteheffing' voor het capaciteitsgebrek van gespecificeerde spoorweginfrastructuur tijdens periodes van overbelasting worden opgelegd (artikel 31, vierde lid, van de sera-richtlijn). Ook is de oplegging van een heffing mogelijk in verband met de kosten van milieueffecten van de treinexploitatie (artikel 31, vijfde lid, van de sera-richtlijn en het vijfde lid, onderdeel a). Tevens is een extra bijtelling mogelijk om zo volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen (artikel 32, eerste lid, van de sera-richtlijn en het vijfde lid, onderdeel c) of ter dekking van door een ander dan de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten van investeringsprojecten (artikel 32, derde lid, van de sera-richtlijn en het vijfde lid, onderdeel d).

Indien er regels zijn opgesteld over de heffingen, bedoeld in de artikelen 32 tot en met 36 van de sera-richtlijn, maken die regels eveneens onderdeel uit van het heffingskader. De sera-richtlijn laat de lidstaten de vrijheid om deze aanvullende heffingen, bijtellingen en kortingen wel of niet in te voeren. Dit vereist beleidsmatige keuzes. Een keuze kan ook zijn om ter zake geen regeling te treffen. Hier bestaat dus geen verplichting, maar alleen een optie om nadere regels te treffen. De aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen zijn dus alleen aan de orde wanneer daartoe bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur, op grond van het voorgestelde zesde lid van artikel 2.26, regels zijn gesteld.

Artikel 36 van de sera-richtlijn staat het infrastructuurbeheerders toe om een 'reserveringsheffing' op te leggen voor niet gebruikte capaciteit voor aanvragers aan wie een treinpad is toegewezen. Opgemerkt dient te worden dat artikel 36, derde volzin, van de sera-richtlijn de infrastructuurbeheerder verplicht tot het toepassen van een (passende) heffing op niet gebruikte capaciteit voor aanvragers aan wie een treinpad is verdeeld, indien zij regelmatig nalaten de verdeelde paden of delen daarvan te gebruiken. Over de vaststelling van zulke nalatigheid van gebruik van verdeelde capaciteit moet de infrastructuurbeheerder criteria opstellen die opgenomen moeten worden in de netverklaring.

Bij de vaststelling van de vergoeding via het heffingskader en de heffingsvoorschriften mag onderscheid worden gemaakt tussen de marktsegmenten, bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de richtlijn. De ACM ziet toe op de correcte toepassing van de heffingen.

De in het zesde lid aangeduide regels kunnen betrekking hebben op de gevallen waarin de heffingen (bedoeld in de artikelen 32, eerste en derde lid, en 36 van de sera-richtlijn), de kortingen (bedoeld in artikel 33 van de sera-richtlijn) en de bijtelling mogelijk zijn, de wijze van berekenen, de hoogte en looptijd van de heffingen, differentiatie tussen marktsegmenten en eventuele andere voorwaarden.

In het voorgestelde zevende lid is erin voorzien dat de heffingen evenredig mogen worden verdeeld over een voldoende aantal treindiensten. Hierdoor wordt voorkomen dat er fluctuaties ontstaan van jaar tot jaar. Dit lid dient ter implementatie van artikel 31, zesde lid, van de sera-richtlijn.

Het achtste lid van artikel 2.26 regelt dat de spoorwegonderneming die gebruik maakt van de spoorweginfrastructuur, de in artikel 2.26 bedoelde heffingen of bijtellingen aan de infrastructuurbeheerder verschuldigd is. De infrastructuurbeheerder moet met het oog hierop in de met de spoorwegondernemingen af te sluiten toegangsovereenkomst bedingen opnemen ter zake.

De wijze waarop de vergoeding voor het minimumtoegangspakket, op grond van het voorgestelde artikel 2.26, wordt vastgesteld zal niet afwijken van de wijze waarop dat thans gebeurt op grond van artikel 62 van de huidige Spoorwegwet.

In artikel 51 van de sera-richtlijn staat dat een infrastructuurbeheerder, na de afronding van een capaciteitsanalyse als bedoeld in artikel 50 van die richtlijn een capaciteitsvergrotingsplan moet opstellen. Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 2.29, derde lid, onderdeel j, van dit voorstel worden regels gesteld over dat capaciteitsvergrotingsplan. In artikel 51, derde lid, van de sera-richtlijn staat dat een infrastructuurbeheerder de oplegging van een 'schaarsteheffing' als bedoeld in artikel 31, vierde lid, van de sera-richtlijn moet staken als de beheerder geen capaciteitsvergrotingsplan voorlegt of talmt met de uitvoering daarvan. De mogelijkheid om een 'schaarsteheffing' op te leggen is opgenomen in het vijfde lid, onderdeel a, van artikel 2.27. De verplichting voor de infrastructuurbeheerder om de oplegging van de 'schaarsteheffing' te staken, is opgenomen in het negende lid van artikel 2.26. In het tiende lid van artikel 2.26 zijn overeenkomstig het vierde lid van artikel 51 van de sera-richtlijn de omstandigheden genoemd waaronder hij de oplegging van de 'schaarsteheffing' niet hoeft te staken, bijvoorbeeld in het geval van overmacht. Daartoe heeft de infrastructuurbeheerder wel goedkeuring van de ACM nodig. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de procedure rondom deze goedkeuring van de ACM (het elfde lid).

Artikel 2.27 Infrastructuurkosten en methode van toerekening

In artikel 30, eerste lid, van de sera-richtlijn staat dat een lidstaat zorg moet dragen voor prikkels om de kosten voor het verstrekken van het minimumtoegangspakket en de vergoedingen voor het gebruik van spoorweginfrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket voor spoorwegondernemingen zo laag mogelijk te houden. Deze richtlijnbeepaling is omgezet in het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.27 en geldt daarmee voor alle infrastructuurbeheerders in de zin van de sera-richtlijn. Deze verplichting voor de infrastructuurbeheerder om de vergoeding voor het minimumtoegangspakket voor spoorwegondernemingen zo laag mogelijk te houden, is ook opgenomen in artikel 12 van het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail. Ten aanzien van ProRail dient nog opgemerkt te worden dat voor ProRail de verplichting geldt om als zelfstandig bestuursorgaan doelmatig en doeltreffend om te gaan met overheidsmiddelen en het stellen van kwantitatieve en kwalitatieve doelen aan de taakuitoefening. Deze opgave kan dus bereikt worden door een efficiënte besteding van middelen, maar ook door kwaliteitsverbetering en groei.¹⁶⁶

In het tweede lid van artikel 2.27 is de mogelijkheid opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur concrete prikkels aan de infrastructuurbeheerder op te leggen om te voldoen aan het eerste lid van artikel 2.27. De inhoud van de algemene maatregel van bestuur zal moeten voldoen aan het bepaalde in artikel 30, vierde lid, van de sera-richtlijn. In dat vierde lid staat dat de beslissing om een prikkel op te leggen, gebaseerd moet zijn op een analyse van de mogelijke kostenreducties.

Het derde lid van het voorgestelde artikel 2.27 betreft omzetting van artikel 30, achtste lid, van de sera-richtlijn. Op grond van die richtlijnbeepaling is een infrastructuurbeheerder verplicht een methode op te stellen voor toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket.

Artikel 30, achtste lid, van de sera-richtlijn maakt het de lidstaat mogelijk de methode voor toerekening te onderwerpen aan een goedkeuringsprocedure ex ante. Op basis van hiervan is in het voorgestelde vierde lid van artikel 2.27 bepaald dat de toerekeningsmethode, opgesteld door de infrastructuurbeheerder, de goedkeuring behoeft van de ACM. Op de voorbereiding van de goedkeuring door de ACM is de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

¹⁶⁶Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 3, p. 69.

Het vijfde lid van artikel 2.27 strekt ter implementatie van artikel 31, tweede lid, van de sera-richtlijn, dat bepaalt dat de infrastructuurbeheerder aan de spoorwegondernemingen moet kunnen aantonen dat de rechten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur voldoen aan de methode van kostentoerekening, het heffingskader en de heffingsvoorschriften. De informatieplicht aan de toezichthouder loopt via hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel. De infrastructuurbeheerder moet op grond van artikel 31, eerste lid, van de sera-richtlijn de heffingen aanwenden om hun onderneming van middelen te voorzien. Dit is in het zesde lid van artikel 2.28 geïmplementeerd.

In artikel 30, tweede lid, van de sera-richtlijn staat dat de bevoegde autoriteit en de infrastructuurbeheerder een beheersovereenkomst van ten minste vijf jaar moeten afsluiten en dat die overeenkomst moet voldoen aan de in bijlage V bij de sera-richtlijn genoemde beginselen en parameters. Volgens bijlage V moet een beheersovereenkomst onder meer het volgende bevatten:

- de infrastructuur en de voorzieningen waarop de overeenkomst van toepassing is, waarbij alle aspecten in verband met het beheer van de infrastructuur, waaronder het onderhoud en de vernieuwing van de bestaande infrastructuur, worden beschreven, inclusief de aanleg van nieuwe infrastructuur;
- de structuur van de vergoedingen of toegewezen middelen voor de infrastructuurdiensten, voor onderhoud en vervanging en voor het wegwerken van de bestaande onderhouds- en vervangingsachterstand;
- gebruikersgerichte prestatiedoelstellingen in de vorm van indicatoren en kwaliteitscriteria;
- de omvang van de onderhoudsachterstand.

Door de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan zal er geen beheerconcessie (een beheersovereenkomst in de zin van de sera-richtlijn) voor ProRail meer zijn, maar zal door middel van wettelijke regelingen voor wat betreft ProRail voldaan worden aan het gestelde in artikel 30, tweede lid, van de sera-richtlijn.¹⁶⁷ Om artikel 30, tweede lid, van de sera-richtlijn ook te laten gelden voor andere infrastructuurbeheerders is dat met het voorgestelde zevende omgezet.

In het achtste lid van artikel 30 van de sera-richtlijn is de verplichting opgelegd voor infrastructuurbeheerders om een register aan te leggen en bij te houden ten aanzien van hun activa, en van de door hen beheerde activa, dat wordt gebruikt om de financieringsbehoeften voor vernieuwing of vervanging van deze activa te ramen. In het register dient daarnaast gedetailleerde informatie over de uitgaven voor vernieuwing en verbetering van de infrastructuur te zijn opgenomen.

Bij ministeriële regeling kunnen op grond van het voorgestelde negende lid nadere voorschriften worden gesteld betreffende de goedkeuring bedoeld in het vierde lid en de te hanteren procedure. De nadere voorschriften kunnen onder meer de materiële en formele aspecten van de procedure, zoals toetsingscriteria, hoor en wederhoor en termijnen, bevatten.

Artikel 2.28 Vergoeding diensten en dienstvoorzieningen

Exploitanten van dienstvoorzieningen moeten op grond van de sera-richtlijn de heffingen die zij in rekening brengen, aanwenden om hun onderneming van middelen te voorzien. Deze verplichting is omgezet in het eerste lid van het voorgestelde artikel. De sera-richtlijn bevat regels over de manier waarop de heffingen voor de verleende toegang tot bepaalde spoorweginfrastructuur, de dienstvoorzieningen en de verlening van diensten in rekening mogen worden gebracht (artikel 31 van de sera-richtlijn). In dit wetsvoorstel wordt het begrip ‘vergoedingen’ gebruikt in plaats van het begrip ‘heffingen’.

Voor het verlenen van toegang via het spoor binnen een dienstvoorziening in de zin van bijlage II, punt 2, bij de sera-richtlijn, alsmede voor de daarbinnen te leveren diensten geldt een tariefmaximum van «kosten vermeerderd met redelijke winst». De basis voor deze bepaling is artikel 31, zevende en achtste lid, van de sera-richtlijn en is opgenomen in het tweede lid van artikel 2.28 van het voorstel. Voor de in de punten 3 en 4 van bijlage II vermelde aanvullende onderscheidenlijk ondersteunende diensten geldt hetzelfde uitgangspunt van «kosten vermeerderd met redelijke winst», indien de dienst slechts door één exploitant wordt aangeboden (het vierde lid). Het antwoord op de vraag of hiervan sprake is, zal in de loop van de tijd kunnen verschillen, bijvoorbeeld door het toe- of uittreden van exploitanten. Hierbij wordt er overigens wel uitgegaan van een exploitant in Nederland.

In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen om de vergoeding voor het verlenen van toegang via het spoor binnen een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, en de dienst in die voorziening met de extra heffingen, de bijtelling, de aftrek en de korting, bedoeld in artikel 2.26 van het voorstel te verhogen. Deze mogelijkheid volgt niet expliciet uit de sera-richtlijn, maar de mogelijkheid

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 396, nr. 3, p. 85.

wordt gezien als een instrument om de kwaliteit van de toegangverlening tot dienstvoorzieningen en de verlening van de diensten in die voorzieningen te verbeteren. Uiteraard mag het opleggen van deze extra heffingen en dergelijke er niet toe leiden dat het tariefmaximum, bepaald door het tweede lid, wordt overschreden.

Op grond van het voorgestelde vijfde lid worden regels vastgesteld over de voorwaarden en methoden van berekening van heffingen bij de verlening van toegang tot de diensten en dienstvoorzieningen en over de vereiste boekhouding.

In het zesde lid van het voorgestelde artikel 2.28 staat dat de voorwaarden en methoden van de berekening van vergoedingen, net zoals in de sera-richtlijn is voorgeschreven, kunnen verschillen per soort dienst of soort exploitant.

De sera-richtlijn stelt ook eisen aan de verantwoording van de exploitant over de in rekening gebrachte heffingen. In artikel 31, tweede lid, van de sera-richtlijn is bepaald dat exploitanten van dienstvoorzieningen desgevraagd aan spoorwegondernemingen moeten aantonen dat de vergoedingen, die daadwerkelijk aan die spoorwegondernemingen in rekening zijn gebracht, voldoen aan de voorwaarden en methoden van berekening van vergoedingen en indien van toepassing schalen zoals vastgelegd in de netverklaring. Deze verplichting is geïmplementeerd in het voorgestelde zevende lid van artikel 2.28.

Het achtste lid hangt samen met artikel 2.20, derde lid, van dit voorstel. In het derde lid van artikel 2.20 staat dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat naast spoorwegonderneming ook gerechtigden toegang kunnen vragen tot bepaalde dienstvoorzieningen en de in die voorzieningen aangeboden diensten. Het achtste lid van artikel 2.28 bepaalt dat de voorschriften in artikel 2.28 over de vergoeding voor die dienstenvoorzieningen en diensten dan van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 2.29 Verdeling infrastructuurcapaciteit

Het eerste lid van artikel 2.29 dient ter omzetting van artikel 39, eerste lid, vierde zin van de sera-richtlijn, waarin is bepaald dat een infrastructuurbeheerder zorg moet dragen dat de infrastructuurcapaciteit op een eerlijke, niet-discriminerende wijze wordt verdeeld. Thans is deze verplichting voor infrastructuurbeheerders vastgelegd in artikel 4, eerste lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

Met dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om deze fundamentele bepaling uit de richtlijn over de verdeling van infrastructuurcapaciteit op wetsniveau vast te leggen.

Het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 2.29 zijn ontleend aan artikel 61 van de huidige Spoorwegwet, waarbij voor de inzichtelijkheid van de implementatie alle relevante bepalingen van de sera-richtlijn worden genoemd. Het tweede lid bevat de algemene grondslag voor nadere regels inzake de capaciteitsverdeling.

Het derde lid bepaalt welke regels in elk geval behoren tot de uitwerking van onderwerpen die geregeld moeten worden voor een goede implementatie van de sera-richtlijn. Onderdeel a bevat de grondslag voor het kader voor de verdeling van capaciteit, bedoeld in artikel 39 van de sera-richtlijn. Op grond hiervan kunnen regels worden gegeven die invulling geven aan de door de sera-richtlijn geboden ruimte voor nationale keuzes, zoals op dit moment ook is gedaan in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

Het vierde lid van het voorgestelde artikel 2.29 is nieuw ten opzichte van de huidige Spoorwegwet. Met dit artikellid wordt geregeld dat een infrastructuurbeheerder geen capaciteit aan een spoorwegonderneming mag verdelen, indien de door de spoorwegonderneming gevraagde capaciteit het economisch evenwicht van een concessie in gevaar komt. In artikel 2.18 van dit voorstel is bepaald dat het aan de ACM is om op aanvraag vast te stellen of voorgenomen vervoer het economisch evenwicht van een concessie in gevaar kan brengen. In de huidige Spoorwegwet is niet de consequentie opgenomen dat een infrastructuurbeheerder geen capaciteit mag toewijzen indien volgens de ACM het economisch evenwicht van een concessie in gevaar komt door het voorgenomen vervoer. Het voorgestelde vierde lid legt die consequentie wel in de nieuwe Spoorwegwet vast. De infrastructuurbeheerder hoeft bij de capaciteitsverdeling niet te controleren of de door de ACM voorgestelde wijzigingen bij de evenwichtstoets zijn doorgevoerd.

Artikel 2.30 Niet overdragen en verhandelen capaciteit

Het voorgestelde artikel 2.30 is ter omzetting van artikel 38, eerste lid, van de sera-richtlijn. Dat artikel bepaalt dat het verhandelen en het overdragen van infrastructuurcapaciteit niet is toegestaan. Het gebruik van infrastructuurcapaciteit door een spoorwegonderneming die het (treindienst)bedrijf

uitoefent van een gerechtigde, wordt door de sera-richtlijn echter via artikel 38, eerste lid, laatste alinea, uitdrukkelijk buiten de werkingssfeer van dit overdrachtsverbod gehouden. In dit wetsvoorstel is die situatie geregeld middels de capaciteitsovereenkomst, bedoeld in artikel 2.25. Een capaciteitsovereenkomst kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een concessieverlener voor regionaal openbaar vervoer per trein zelf bij ProRail capaciteit aanvraagt wanneer de vervoerconcessie nog niet definitief is verleend. De capaciteit wordt dan vastgelegd in de capaciteitsovereenkomst tussen concessieverlener en ProRail. Na de gunning van de vervoerconcessie wordt in dat geval de capaciteit overgedragen aan de uitvoerder van de concessie. Die overdracht is door het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.30 toegestaan. Een ander voorbeeld van een dergelijke toegestane overdracht doet zich voor in het geval een expediteur zelf capaciteit aanvraagt (en die wordt vastgelegd in een capaciteitsovereenkomst) voor de ladingen die hij wil doen vervoeren, wanneer hij nog niet weet door welke spoorwegonderneming dat vervoer uiteindelijk zal uitvoeren. De overdracht van die capaciteit zodra bekend is welke spoorwegonderneming het vervoer zal verrichten valt onder de uitzondering van het tweede lid. De ACM houdt toezicht op de naleving van dit artikel en kan op grond van artikel 7.14, indien noodzakelijk, de in artikel 38 van de sera-richtlijn genoemde sanctie opleggen dat een spoorwegonderneming of gerechtigde wordt uitgesloten van verdere toewijzing van infrastructuurcapaciteit.

Artikel 2.31 Kaderovereenkomst

Het voorgestelde artikel 2.31 dient ter implementatie van artikel 42 van de sera-richtlijn. De verhouding tussen spoorwegondernemingen en gerechtigden enerzijds en infrastructuurbeheerders anderzijds wordt volgens de sera-richtlijn in hoge mate geregeld volgens onderling te sluiten overeenkomsten. Daarom wordt in het voorgestelde artikel naar de richtlijn verwezen voor wat betreft de eisen aan de kaderovereenkomst.

Het meerjarig recht met betrekking tot de verdeling van capaciteit wordt volgens het eerste lid, net als in de sera-richtlijn, geregeld volgens een zogenoemde kaderovereenkomst.¹⁶⁸ De ACM toetst de kaderovereenkomsten die voor een langere periode dan vijf jaar worden gesloten aan de desbetreffende bepalingen in de richtlijn (het tweede lid). Van belang is met name artikel 17, vijfde lid, van deze richtlijn, op grond waarvan een looptijd van meer dan vijf jaar moet worden gerechtvaardigd door het bestaan van commerciële overeenkomsten, specifieke investeringen of risico's, terwijl een looptijd van meer dan tien jaar alleen mogelijk is in uitzonderlijke gevallen, meer in het bijzonder als er sprake is van omvangrijke investeringen op lange termijn, vooral als deze samenhangen met contractuele verbintenissen. De ACM zal expliciet toetsen of aan deze vereisten van de richtlijn is voldaan.

Artikel 2.32 Toegang andere spoorwegondernemingen

Omdat in het voorgestelde artikel 2.1 voor de afdelingen een specifiekere, engere definitie van het begrip spoorwegonderneming is vastgelegd voor de afdelingen 2.2 tot en met 2.4 gelden de in die paragrafen geregelde aspecten niet voor spoorwegondernemingen zoals bedoeld in artikel 1.1 van het wetsvoorstel die niet beschikken – en niet hoeven te beschikken – over een spoorwegondernemingsvergunning. Voor die spoorwegondernemingen wordt in het voorgestelde artikel 2.32 geregeld dat zij onder voorwaarden ook toegang kunnen krijgen tot de spoorwegen met gebruiksfuncties A, B, C of D. Voor hen geldt echter op grond van het tweede lid dat ook zij daartoe een overeenkomst met de beheerder dienen te sluiten. Op grond van het derde lid kunnen aan de toegang tot het spoor regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het verplicht stellen van een verzekering, vergelijkbaar met de verzekeringsplicht die geldt voor de spoorwegondernemingsvergunning. Indien een dergelijke voorwaarde in de lagere regeling verplicht wordt gesteld kan wel meer maatwerk worden verleend door bijvoorbeeld het te verzekeren bedrag af te stemmen op het type onderneming.

Artikel 2.33 Toegang tot spoorwegen met gebruiksfuncties E of F

In dit voorgestelde artikel 2.33, tweede en derde lid, is bepaald dat het voor een spoorwegonderneming over spoorwegen met gebruiksfunctie E of F (nu aangemerkt als lokale spoorwegen), niet is toegestaan om zonder een overeenkomst met de betrokken infrastructuurbeheerder en zonder voldoende verzekerd te zijn tegen de financiële risico's die voortvloeien uit de wettelijke aansprakelijkheid, gebruik te maken van deze spoorweginfrastructuur. Deze voorgestelde bepaling betreft de overheveling van de artikelen 26, eerste lid, onderdelen b en c, en 30 van de Wet lokaal spoor. Met dit voorgestelde artikel is geen wijziging beoogd ten opzichte van de genoemde artikelen uit de Wet lokaal spoor. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.33 komt overeen met artikel 26, eerste lid, onderdelen b en c, van de Wet lokaal spoor.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2001–2002, 27 482, nr. 13.

Artikel 2.33 bepaalt welke zaken in ieder geval in de overeenkomst tussen de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder moeten zijn geregeld. Dat betreft de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur die door de infrastructuurbeheerder zal worden geleverd en de dagen en tijdstippen waarop het vervoer door de spoorwegonderneming over de infrastructuur is toegestaan. In die overeenkomst zal helder worden gemaakt op welke momenten het een spoorwegonderneming is toegestaan om van de spoorweg met gebruiksfunctie E of F, gebruik te maken. De infrastructuurbeheerder dient bij het verdelen van capaciteit rekening te houden met een tweetal zaken. In artikel 35 van de Wet personenvervoer 2000 is een waarborg opgenomen die ziet op de goede uitvoering van de concessie. Het gebruik van de infrastructuur die nodig is voor de goede uitvoering van de concessie door de concessiehouder dient op basis van artikel 35 van de Wet personenvervoer 2000 te worden gedoogd door eenieder die enig recht kan doen gelden op de desbetreffende infrastructuur. Bij het verdelen van capaciteit zal derhalve rekening moeten worden gehouden met de concessiehouder aan wie op grond van artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 een concessie is verleend voor het verrichten van openbaar personenvervoer.

In het vierde lid van artikel 2.33 van het wetsvoorstel is in aansluiting op de systematiek van de Wet personenvervoer 2000 ter wille van de duidelijkheid derhalve bepaald dat bij de capaciteitsverdeling voorrang dient te worden gegeven aan de capaciteit die nodig is voor de uitvoering van de voornoemde openbaarvervoerconcessie. Alleen de capaciteit die na uitvoering van de concessie en het beheer van de spoorweginfrastructuur over is komt in aanmerking voor andere spoorwegondernemingen en voor andere typen van vervoer dan openbaar personenvervoer. Het bestuursorgaan legt op grond van het vierde lid van het voorgestelde artikel 2.33 in een beleidskader de verdelingscriteria vast, die de infrastructuurbeheerder in acht dient te nemen bij het verdelen van capaciteit. In die criteria zal het verantwoordelijke bestuursorgaan moeten vastleggen welke vormen van vervoer, na het openbaar personenvervoer op grond van een concessie in de zin van de Wet personenvervoer 2000, in aanmerking komen voor toegang tot spoorwegen met gebruiksfunctie D, E en F. Vervolgens zal door die criteria bepaald moeten worden welke capaciteit resteert voor overige vormen van vervoer. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan besloten personenvervoer, vervoer met historische spoorvoertuigen of goederenvervoer over de lokale spoorweginfrastructuur.

Het vijfde lid van artikel 2.33 bevat een verbod voor de spoorwegonderneming om de toegewezen vervoercapaciteit over te dragen. Het is derhalve niet toegestaan om capaciteit in gebruik te geven aan een andere spoorwegonderneming. Zonder dit verbod zou het primaat van het openbaar personenvervoer, dat geborgd wordt in de systematiek zoals in het voorgaande beschreven, oneigenlijk kunnen worden doorkruist.

Hoofdstuk 3 Spoorwegveiligheid

Artikel 3.1 Toepassingsgebied

Artikel 3.1, eerste lid, sluit aan bij artikel 2 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, waarin het toepassingsgebied van die richtlijn is beschreven. Op bedoelde spoorwegen zijn in voorkomend geval ook nationale voorschriften van toepassing. Het aantal nationale voorschriften is beperkt overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Dat heeft te maken met het feit dat de Europese Unie voor de totstandkoming van één trans-Europees treinverkeernetwerk streeft naar uniforme spoorwegveiligheidsregels.

Er is gebruik gemaakt van de mogelijkheid om spoorvoertuigen die zijn bestemd voor strikt lokaal of historisch gebruik die rijden op het EU-gereguleerde spoor, waar mogelijk uit te zonderen van het toepassingsbereik van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (artikel 2, derde lid, onderdeel b, spoorwegveiligheidsrichtlijn). De normadressanten zijn de bij ministeriële regeling omschreven spoorwegondernemingen met uitsluitend voertuigen, bestemd voor strikt lokaal gebruik en de spoorwegondernemingen die museumorganisaties zijn met eigen historisch materieel. Voor deze spoorwegondernemingen geldt de algemene regel dat deze verantwoordelijk zijn voor een veilige exploitatie van het eigen deel van het spoorwegsysteem en verplicht zijn de risico's te beheersen (artikel 3.2). Daartoe kunnen ze er voor kiezen een veiligheidsbeheersysteem te hebben conform de Europeesrechtelijke regelgeving, maar dat is niet verplicht (artikel 3.12, eerste lid). Daarnaast zijn er nationale regels gesteld om de spoorwegveiligheid op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D te waarborgen (artikel 3.12). De spoorwegondernemingen hebben ook geen uniek, EU-gereguleerd veiligheidscertificaat nodig om hun spoorvoertuigen op deze spoorwegen te gebruiken en zijn ten aanzien van het gebruik van hun spoorvoertuigen niet verplicht tot aanwijzing van een ECM-entiteit als bedoeld in artikel 3.10.

Artikel 3.2 Rol van actoren voor veilige exploitatie

In het voorgestelde artikel 3.2 worden overeenkomstig artikel 4, derde tot en met zesde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, verscheidene actoren in algemene zin verantwoordelijk gesteld voor de

veilige exploitatie van het spoor en voor de beheersing van eventuele risico's, ieder voor het eigen deel van het spoorwegsysteem als bedoeld in art. 4, eerste lid, onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Een voorbeeld daarvan is dat bij de infrastructuurbeheerder de belangrijkste verantwoordelijkheid voor het veilige ontwerp, het veilige onderhoud en de veilige exploitatie van zijn netwerk berust (overweging 32 bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Onder 'andere actoren' worden onder meer begrepen fabrikanten, leveranciers van onderhoudsdiensten, houders van spoorvoertuigen, dienstverleners, aanbestedende diensten, spoorwegondernemingen, afzenders, geadresseerden, laders, lossers, bulkvullers en bulklossers (artikel 4, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Ook aannemers die niet als spoorwegonderneming zijn aan te merken, vallen onder het begrip 'actoren'. Dat zijn aannemers die geen goederen of reizigers over het spoor vervoeren. Voorts is in dit wetsvoorstel geregeld dat museumorganisaties als 'actor' in algemene zin verantwoordelijk zijn voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem en verplicht de risico's te beheersen. Dit wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving. In lagere regelgeving kunnen ook eisen worden gesteld over historische spoorvoertuigen die op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D rijden.

De verplichte veilige exploitatie en risicobeheersing worden verder uitgewerkt door de implementatie van de overige bepalingen van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, bijvoorbeeld met de bepaling over het toepassen van een veiligheidsbeheersysteem (artikel 3.3). De verdere uitwerking van artikel 4 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn neemt niet weg dat het wenselijk is om algemene regels te kunnen stellen over risicobeheersingsmaatregelen (het voorgestelde artikel 3.2, tweede lid, onderdeel a). Een voorbeeld van een algemene regel is de regel dat een spoorwegonderneming of andere actor die constateert dat een constructieafwijking een veiligheidsrisico vormt, de betrokken partij op de hoogte brengt van dat risico zodat deze de nodige veiligheidsmaatregelen kan nemen om er voor te zorgen dat de veiligheidsprestaties van het spoorwegsysteem Europese Unie systematisch gehandhaafd blijven (artikel 4, vijfde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Daarnaast is het wenselijk om algemene regels te kunnen stellen over het uitwisselen van informatie bij het uitwisselen of overdragen van spoorvoertuigen tussen spoorwegondernemingen (artikel 4, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Een goede uitwisseling van informatie waarborgt dat spoorwegondernemingen op de hoogte zijn van de geschiedenis en status van het spoorvoertuig. Een voorbeeld van een algemene regel is de regel dat een spoorwegonderneming of andere actor die constateert dat een constructieafwijking een veiligheidsrisico vormt, de betrokken partij op de hoogte brengt van dat risico zodat deze de nodige veiligheidsmaatregelen kan nemen om er voor te zorgen dat de veiligheidsprestaties van het spoorwegsysteem Europese Unie systematisch gehandhaafd blijven (artikel 4, vijfde lid, spoorwegveiligheidsrichtlijn, het voorgestelde artikel 3.2, tweede lid, onderdeel b).

Artikel 3.3 Veiligheidsbeheersysteem

De spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder beschikken over een veiligheidsbeheersysteem. Het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming bevat bedrijfsinterne regels en afspraken en verplichtingen die het resultaat zijn van de afstemming tussen de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder. Het veiligheidsbeheersysteem moet ervoor zorgen dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders hun bedrijfsdoelstellingen op een veilige manier bereiken. Het veiligheidsbeheersysteem wordt aangepast aan het soort vervoer, de omvang en andere condities van de verrichte activiteit (artikel 9, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming die een veiligheidscertificaat heeft dat is afgegeven door het Spoorwegbureau van de Europese Unie, is al door dat Spoorwegbureau gecontroleerd en voldoende bevonden. Aangezien de Nationale Veiligheidsinstantie overeenkomstig artikel 17, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn tot taak heeft om toezicht te houden op de naleving van het veiligheidsbeheersysteem door spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, is artikel 3.3 als zelfstandige norm geformuleerd.

De Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 van de Commissie van 8 maart 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 1158/2010 en (EU) nr. 1169/2010 (PbEU, L 129/26) beschrijft de inhoudelijke eisen aan het veiligheidsbeheersysteem. De uitvoeringsverordening voorziet in gedetailleerde eisen aan de ontwikkeling, de uitvoering, de instandhouding en de voortdurende verbetering van een veiligheidsbeheersysteem. Alle relevante onderdelen van het veiligheidsbeheersysteem worden gedocumenteerd. Het systeem beschrijft in het bijzonder hoe de verantwoordelijkheden binnen de organisatie van de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming zijn verdeeld. Het geeft aan hoe controle door het management op verschillende niveaus wordt gewaarborgd, hoe het personeel

en de vertegenwoordigers ervan op alle niveaus bij het beheer worden betrokken en hoe het veiligheidsbeheersysteem voortdurend wordt verbeterd.

Met het veiligheidsbeheersysteem worden de gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren (GVI's), de relevante delen van de gemeenschappelijke veiligheidsmethoden (GVM's) en de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen (GVD's), bedoeld in de artikelen 5, 6 en 7, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, toegepast (het tweede lid).

De GVI's (artikel 5 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn) vormen de maatstaf aan de hand waarvan wordt bepaald of de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen zijn behaald. De GVI's staan in Bijlage I bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De GVM's (artikel 6 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn) worden opgesteld door het Spoorwegbureau van de Europese Unie. De GVM's zijn de criteria die het Spoorwegbureau van de Europese Unie hanteert om te beoordelen of een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder voldoet aan (kort gezegd) de spoorwegveiligheidseisen. De GVM's functioneren voor de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder als een veiligheidsraamwerk bestaande uit veiligheidsregels en -procedures (artikel 9, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). De GVD's worden opgesteld door het Spoorwegbureau van de Europese Unie. De GVD's zijn de minimumveiligheidsniveaus die moeten worden gehaald door het systeem als geheel en, waar dat uitvoerbaar is, door de verschillende onderdelen van het spoorwegsysteem. Of de GVD's zijn behaald, wordt gemeten aan de hand van de GVI's en beoordeeld aan de hand van de GVM's.

De basiselementen, bedoeld in het voorgestelde artikel 3.3, derde lid, zijn:

- a) een veiligheidsbeleid dat door het hoofd van de organisatie is goedgekeurd en waarmee het personeel bekend is;
- b) kwalitatieve en kwantitatieve doelen van de organisatie voor de handhaving en vergroting van de veiligheid, en plannen en procedures om die doelen te verwezenlijken;
- c) procedures om te voldoen aan bestaande, nieuwe en gewijzigde technische en operationele normen en andere bindende voorwaarden zoals vastgelegd in TSI's, in de in artikel 8 en bijlage II bedoelde nationale voorschriften, in andere relevante voorschriften of in besluiten van een autoriteit;
- d) procedures om ervoor te zorgen dat gedurende de gehele levenscyclus van installaties en tijdens alle activiteiten de normen en andere bindende voorwaarden worden geëerbiedigd;
- e) procedures en methoden om risico's vast te stellen, risico-evaluaties uit te voeren en risicobeheersmaatregelen te implementeren wanneer er voor de infrastructuur of de interface mens/machine/organisatie nieuwe risico's ontstaan door een verandering in de exploitatieomstandigheden of de introductie van nieuw materiaal;
- f) programma's voor de opleiding van personeel en systemen om ervoor te zorgen dat het personeel ter zake kundig blijft en de taken dienovereenkomstig worden uitgevoerd, met inbegrip van regelingen inzake lichamelijke en psychologische geschiktheid;
- g) regelingen voor een voldoende informatievoorziening binnen de organisatie en, waar nodig, voor een voldoende uitwisseling van informatie tussen organisaties van het spoorwegsysteem;
- h) procedures voor de wijze waarop, alsmede de vorm waarin informatie over veiligheid wordt gedocumenteerd, en de procedure voor de configuratiecontrole van vitale informatie op veiligheidsgebied;
- i) procedures om ervoor te zorgen dat ongevallen, incidenten, bijna-ongelukken en andere gevaarlijke voorvallen worden gemeld, onderzocht en geanalyseerd en dat de nodige preventieve maatregelen worden getroffen;
- j) plannen voor actie, alarmering en voorlichting in noodgevallen, die samen met de bevoegde overheidsinstanties worden vastgesteld, en
- k) voorzieningen voor periodieke interne controles van het veiligheidsbeheersysteem, artikel 9, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Uit deze opsomming (met name de onderdelen e, i en j, volgt dat het veiligheidsbeheersysteem ook regels en procedures moet bevatten over buitendienststelling van baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem, zie daartoe ook de TSI OPE. Infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen nemen eventueel andere elementen op die noodzakelijk zijn om veiligheidsrisico's te dekken, in overeenstemming met de beoordeling van de risico's die uit hun eigen activiteiten voortvloeien (artikel 9, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Gelet op het vierde lid is het veiligheidsbeheersysteem in overeenstemming met bepaalde eisen. Als het veiligheidsbeheersysteem met die eisen in overeenstemming is, is gewaarborgd dat de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder aan die eisen – waaronder TSI's – voldoet.

De spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder handelt in overeenstemming met het eigen veiligheidsbeheersysteem (artikel 3.3, vijfde lid). Er moet worden gestreefd naar het consequent

toepassen van kennis over en methoden in verband met menselijke factoren (artikel 9, tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Met het rapport, genoemd in het voorgestelde artikel 3.3, zesde lid, legt de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder achteraf zijn jaarlijkse verantwoording af aan de Nationale Veiligheidsinstantie. Er staat in op welke wijze de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder aan het veiligheidsraamwerk heeft voldaan. Het rapport moet het volgende bevatten:

- informatie over de wijze waarop de veiligheidsdoelen van de organisatie worden verwezenlijkt en de resultaten van veiligheidsplannen;
- een verslag van de ontwikkeling van nationale veiligheidsindicatoren en van de in artikel 5 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn bedoelde GVI's, voor zover deze voor de rapporterende organisatie van belang is;
- de resultaten van de interne veiligheidscontroles;
- opmerkingen over gebreken en tekortkomingen in de spoorwegactiviteiten en het infrastructuurbeheer die voor de nationale veiligheidsinstantie van belang kunnen zijn, met inbegrip van een samenvatting van de informatie die is verstrekt door de relevante actoren als bedoeld in artikel 4, vijfde lid, onderdeel b, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn; en
- een verslag over de toepassing van de voor de infrastructuurbeheerder relevante GVM's (artikel 9, zesde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Het jaarlijks rapport wordt in de huidige Spoorwegwet aangeduid als het jaarlijks verslag (het voorgestelde zesde lid).

Over de basiselementen en eventuele andere elementen kunnen nadere regels worden gesteld (het voorgestelde artikel 3.3, zevende lid).

Ten aanzien van aannemers die geen goederen of passagiers vervoeren kan uit artikel 4, derde lid, onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, worden opgemaakt dat deze kunnen volstaan met het vastleggen van de risicobeheersingsmaatregelen in contractuele regelingen, in plaats van in een veiligheidsbeheersysteem. De aannemer die geen goederen of passagiers vervoert, werkt dan onder het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder die die onderneming heeft ingehuurd. De infrastructuurbeheerder en de aannemer sluiten daartoe een overeenkomst, waarin de rechten en plichten ten opzichte van elkaar worden geregeld (artikel 4, derde lid, onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, en de Leidraad «Eisen gesteld aan veiligheidsbeheersystemen voor veiligheidscertificering of veiligheidsvergunning» (2022) », V 1.3, paragraaf 2.3.4). De infrastructuurbeheerder verwerkt de inzet van aannemers in zijn veiligheidsbeheersysteem. De aannemer is jegens de werknemers van zijn aannemersbedrijf verantwoordelijk voor de uitvoering van arbeidsomstandighedenwetgeving.

Ook rangeerders dienen een veiligheidsbeheersysteem te hebben als bedoeld in artikel 3.3, voor zover hun rangeeractiviteiten niet als strikt lokaal vervoer worden aangemerkt, als bedoeld in artikel 1.3, tweede lid. Op grond van de Leidraad «Eisen gesteld aan veiligheidsbeheersystemen voor veiligheidscertificering of veiligheidsvergunning» (2022), V 1.3, Bijlage 3, kan worden gesteld dat de rangeerder wiens rangeeractiviteiten als strikt lokaal vervoer worden aangemerkt, kan opereren onder het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder of het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming die wel een spoorwegondernemingsvergunning heeft. Het uniek veiligheidscertificaat is dan voor spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders voldoende bewijs dat zij de risico's in verband met de inzet van contractanten en leveranciers kunnen beheersen met hun veiligheidsbeheersysteem.

Artikel 3.4 Nationale voorschriften

Op de spoorwegen en spoorvoertuigen zijn in voorkomend geval ook nationale voorschriften van toepassing. Het aantal nationale voorschriften is beperkt (artikel 8, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Dat heeft te maken met het feit dat de Europese Unie voor de totstandkoming van één trans-Europees treinverkeernetwerk streeft naar uniforme spoorwegveiligheidsregels. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar tabel 6.1 en de begeleidende tekst daarbij.

Artikel 3.4 is de delegatiegrondslag voor het opstellen van nationale voorschriften die met inachtneming van artikel 8, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn kunnen worden gesteld met betrekking tot de spoorwegveiligheid. Daarbij kan worden gedacht aan voorschriften over bestaande veiligheidsmethoden die niet onder de GVM's vallen, zoals de regel dat de maximumsnelheid 30 kilometer per uur bedraagt op bepaalde delen van hoofdspoorwegen waar op zicht wordt gereden.

Artikel 3.5 Uniek veiligheidscertificaat: algemeen

Het uniek veiligheidscertificaat geldt als bewijs dat de betrokken spoorwegonderneming een veiligheidsbeheersysteem heeft dat ingevolge artikel 3.3 aan bepaalde eisen voldoet. De spoorwegonderne-

ming wordt daarmee in staat geacht veilig te opereren in het beoogde exploitatiegebied (artikel 10, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

In het uniek veiligheidscertificaat worden het soort en de omvang van het vervoer per spoor vermeld en het exploitatiegebied waarop het certificaat betrekking heeft. Het exploitatiegebied omvat de gehele spoorweginfrastructuur in Nederland of een deel van daarvan. Het uniek veiligheidscertificaat kan dus voor een uitgebreid of een beperkt deel van de spoorweginfrastructuur worden afgegeven.

In het voorgestelde eerste lid staat 'die gebruik maakt van de spoorweginfrastructuur' in plaats van de zinsnede 'wordt toegang verleend tot de spoorweginfrastructuur' uit artikel 10, eerste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, omdat met 'toegang' in die richtlijn niet hetzelfde wordt bedoeld als in de sera-richtlijn, die over de markttoegang handelt en in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel is geïmplementeerd.

Het voorgestelde artikel 3.5, tweede lid, gaat over grensbaanvakken met Duitsland en België. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie gaat in het kader van de raadpleging af op informatie van de infrastructuurbeheer over de netwerkkenmerken en exploitatievoorschriften. Met de zinsnede 'een ander eindpunt', wordt bedoeld op laad- en losplaatsen – waaronder overslagpunten – en op rangeerterreinen. De raadpleging, bedoeld in het voorgestelde artikel 3.5, tweede lid, onderdeel b, kan per geval geschieden of worden vastgelegd in een grensoverschrijdend akkoord (artikel 10, achtste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Artikel 3.6 Afgifte, wijzigen of intrekken uniek veiligheidscertificaat

Op het uniek veiligheidscertificaat is de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/763 van de Commissie van 9 april 2018 tot vaststelling van praktische regelingen voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 653/2007 van de Commissie (PbEU L 129/49) van toepassing. De uitvoeringsverordening biedt regels over het indienen van aanvragen voor veiligheidscertificaten bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie of bij de vernieuwing of actualisering van dergelijke certificaten via het loket, bedoeld in artikel 12 van de spoorwegbureauverordening.¹⁶⁹ Iedere aanvraag begint bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie overeenkomstig het éénloketsysteem (One-Stop Shop) van artikel 12, eerste lid, onderdeel a, bedoeld in de spoorwegbureauverordening. Bij dat loket kan vervolgens worden aangegeven dat de aanvraag wordt ingediend bij de Nationale Veiligheidsinstantie als het beoogde exploitatiegebied beperkt is tot Nederland, overeenkomstig artikel 10, achtste lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (overweging 22 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en het voorgestelde artikel 3.6, eerste lid, onderdeel a). Aan een uniek veiligheidscertificaat – in de zin van het besluit waarmee het uniek veiligheidscertificaat wordt verleend – kunnen voorschriften worden verbonden (het tweede lid).

Met het derde lid is artikel 10, dertiende en vijftiende lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn omgezet.

De in het vierde lid bedoelde situatie kan zich voordoen wanneer zich bijvoorbeeld niet-aanvaardbare risico's voordoen. Een wijziging kan bestaan uit het beperken van het exploitatiegebied. Het wijzigen of intrekken van een uniek veiligheidscertificaat kan ook als tijdelijke veiligheidsmaatregel (artikel 3.9) zijn aangewezen. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan daar zelf over besluiten als het om een uniek veiligheidscertificaat gaat dat door hem is afgegeven.

Het vijfde lid gaat over de situatie waarin de spoorwegonderneming haar veiligheidsbeheersysteem niet meer op orde heeft of door te handelen in strijd met de beperkingen of voorschriften die zijn verbonden aan het uniek veiligheidscertificaat, niet op veilige wijze gebruik maakt van het exploitatiegebied. In lagere regelgeving (het zevende lid) wordt bepaald dat de infrastructuurbeheerder daarvan op de hoogte wordt gesteld.

Als de spoorwegonderneming het exploitatiegebied van een uniek veiligheidscertificaat wil uitbreiden (het zesde lid), hoeft zij daarvoor niet een nieuw aanvraagdossier in te dienen. De beoordeling van de aanvraag vindt plaats op basis van het bestaande dossier, dat door de spoorwegonderneming is aangevuld met de vereiste stukken over de gewenste uitbreiding. De administratieve lasten worden daarmee beperkt. In feite is uitbreiding van het exploitatiegebied een wijziging van het uniek veiligheidscertificaat. Toch wordt deze situatie niet apart benoemd, vanwege het feit dat deze situatie ook in de spoorwegveiligheidsrichtlijn apart is bepaald (artikel 10, veertiende lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

¹⁶⁹ Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004

Artikel 3.7 Veiligheidsvergunning

De infrastructuurbeheerder met een geldige veiligheidsvergunning (artikel 3.7, eerste lid) wordt geacht de spoorweginfrastructuur veilig te exploiteren. Het begrip exploitatie omvat in het normale spraakgebruik ook 'beheer'. Voorbeelden van exploitatie zijn het ontwerp en het onderhoud van spoorweginfrastructuur. Veilige exploitatie dient de veilige berijdbaarheid van de spoorweginfrastructuur.

De veiligheidsvergunning is onlosmakelijk verbonden met het veiligheidsbeheersysteem van de infrastructuurbeheerder, dat aan bepaalde eisen moet voldoen (het voorgestelde artikel 3.7, tweede lid). Het uniek veiligheidscertificaat en de veiligheidsvergunning zijn in die zin met elkaar vergelijkbaar: beide worden verleend als het veiligheidsbeheersysteem op orde is en beide zijn vereist voor de uitoefening van het bedrijf.

Aan een veiligheidsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden en een veiligheidsvergunning kan onder beperkingen worden verleend (het derde lid).

Het voorgestelde artikel 3.7, vierde lid, onderdeel a, ziet onder meer op de situatie, omschreven in artikel 12, tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, waarin staat dat de veiligheidsvergunning geheel of gedeeltelijk wordt herzien wanneer bijvoorbeeld de infrastructuur of een ander subsysteem of de beginselen van de exploitatie en het onderhoud ervan, ingrijpend verandert.

In aanvulling op hetgeen in de wet over de veiligheidsvergunning is bepaald, kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld (het zesde lid). Deze regels gaan onder meer over de aanvraag van een veiligheidsvergunning bij de Nationale Veiligheidsinstantie of actualisering daarvan.

Artikel 3.8 Toegang tot opleidingsfaciliteiten

Artikel 3.8 bevat de grondslag voor implementatie van artikel 13 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Omdat de certificering van treinpersoneel voor nieuwe actoren een obstakel kan vormen, bepaalt artikel 13 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders gebruik kunnen maken van voorzieningen voor de opleiding en de certificering van het personeel met een veiligheidsfunctie met het oog op de naleving van de opleidingseisen.

Artikel 3.9 Tijdelijke veiligheidsmaatregelen

Onder een ernstig veiligheidsrisico, als bedoeld in het voorgestelde artikel 3.9, eerste lid, moet worden verstaan een ernstige niet-naleving van wettelijke verplichtingen of veiligheidseisen, die op zich of als onderdeel van opeenvolgende gebeurtenissen een ongeval of een ernstig ongeval kan veroorzaken (overweging 29 bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Als het Spoorwegbureau van de Europese Unie constateert dat de maatregelen die de nationale veiligheidsinstantie treft, onevenredig zijn, mag het de nationale veiligheidsinstantie verzoeken die maatregelen in te trekken of aan te passen (artikel 17, zesde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Als over het verzoek om beperking of intrekking van het uniek veiligheidscertificaat een meningsverschil tussen het Spoorwegbureau van de Europese Unie en de Nationale Veiligheidsinstantie ontstaat, wordt het geschil voor arbitrage voorgelegd aan de kamer van beroep (artikel 17, vijfde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). De tijdelijke veiligheidsmaatregelen worden opgeschort indien het resultaat van de arbitrage is dat het uniek veiligheidscertificaat niet wordt beperkt of ingetrokken (het tweede lid).

Het nemen van de tijdelijke veiligheidsmaatregelen komt neer op bestuursdwang, uitgeoefend door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie, zodat zou kunnen worden volstaan met een verwijzing naar artikel 17 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn in het hoofdstuk over toezicht en handhaving. In verband met de genoemde arbitrageprocedure wordt voorgesteld om de betreffende implementatiebepaling op te nemen in het hoofdstuk over spoorwegveiligheid.

Artikel 3.10 Met het onderhoud belaste entiteit

Het voorgestelde artikel 3.10, eerste lid, strekt tot implementatie van artikel 14, eerste en tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Hierin is bepaald dat aan elk spoorvoertuig, voordat het in dienst wordt gesteld of op het netwerk wordt gebruikt, een met het onderhoud belaste entiteit toegewezen dient te zijn. De met onderhoud belaste entiteit zorgt ervoor dat de spoorvoertuigen waarvoor zij het onderhoud dient te verrichten, in veilige staat zijn. Met dat doel zet de met het onderhoud belaste entiteit een onderhoudssysteem voor die spoorvoertuigen op en ziet zij er onder meer op toe dat de



spoorvoertuigen worden onderhouden in overeenstemming met het onderhoudsdossier en de geldende voorschriften (het tweede lid).

Het onderhoudsbedrijf (in het Engels: entity in charge of maintenance – ECM) is ingeschreven in het Europees voertuigregister. Het onderhoudsbedrijf past een onderhoudssysteem toe dat voldoet aan de daarvoor gestelde eisen in artikel 14, tweede en derde lid, en bijlage III bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn en in de rechtstreeks werkende Uitvoeringsverordening (EU) 2019/779 van de Commissie van 16 mei 2019 tot vaststelling van nadere bepalingen inzake een systeem voor de certificering van met het onderhoud van voertuigen belaste entiteiten overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 445/2011 van de Commissie (PbEU L I 139/360), waarin de certificeringsvoorwaarden en de eisen aan onderhoudsfuncties staan vermeld (artikel 3.10, tweede lid). Een van die eisen is dat in de contracten met (onder)aannemers wordt vastgelegd dat zij risicobeheersmaatregelen treffen. Het Spoorwegbureau van de Europese Unie of de Nationale Veiligheidsinstantie verkrijgen inzage in die contracten. Om dit inzagerecht mogelijk te maken legt de met het onderhoud belaste entiteit dat recht in die contracten vast.

Een ECM-certificaat is verplicht voor de entiteit die is belast met het onderhoud van goederenwagens. Dit kunnen ook spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders zijn, als zij zelf het onderhoud uitvoeren. Daarnaast verplicht genoemde ECM-uitvoeringsverordening vanaf 16 juni 2022 een ECM-certificaat voor de entiteit die is belast met het onderhoud van andere spoorvoertuigen als die entiteit niet een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder is die uitsluitend voor de eigen exploitatie spoorvoertuigen onderhoudt. Laatstgenoemde regel uit de ECM-verordening is een belangrijke uitzondering op bedoelde verplichting. De achtergrond van de uitzondering is dat het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder al is getoetst aan vereisten die overeenkomen met (onder meer) bijlage III bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn (artikel 14, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Het voorgestelde artikel 3.10, derde lid, biedt de delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels over het onderhoud van spoorvoertuigen door met dat onderhoud belaste entiteiten in aanvulling op de bepalingen die overeenkomstig de ECM-verordening kunnen worden gesteld. De ministeriële regeling gaat onder meer over het uitbesteden van taken door met het onderhoud belaste entiteiten aan onderhoudsbedrijven.

Certificering van het bedrijf dat verantwoordelijk is voor de veilige staat van het spoorvoertuig, als bedoeld in artikel 3.10, vierde lid, draagt bij aan een uniforme kwaliteit van de onderhoudssystemen. ECM-certificaten zijn geldig in de gehele Europese Unie (artikel 14, vijfde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn). Uit de begripsomschrijving van ECM-certificaat volgt dat dit ook afgegeven kan zijn door een bevoegde instantie in een andere lidstaat. Het onderhoud aan een spoorvoertuig dat in meerdere lidstaten wordt gebruikt, kan bij certificering zonder meer in alle lidstaten worden uitgevoerd door de daartoe gecertificeerde onderhoudswerkplaatsen (overweging 25 bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn).

Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie geeft een ECM-certificaat af indien de aanvrager daarvan voldoet aan de eisen, genoemd in artikel 14, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (het vijfde lid). De eisen komen er op neer dat de accreditatie- en de erkenningsprocedure van het certificeringsproces onafhankelijk en onpartijdig plaatsvinden, dat het certificeringssysteem staat dat een met het onderhoud belaste entiteit het onderhoudssysteem heeft opgezet dat de veilige staat van een voertuig waarvan zij het onderhoud heeft, garandeert, dat ECM-certificering plaatsvindt aan de hand van de eisen en beoordelingscriteria van bijlage III bij de spoorwegveiligheidsrichtlijn en aan de hand van naleving daarvan, en dat wordt voorzien in een toezichtstelsel.

Het voorgestelde zesde lid biedt een delegatiegrondslag voor het stellen van regels over alternatieve maatregelen waarmee ten aanzien van bepaalde spoorvoertuigen ook aan de ECM-verplichting kan worden voldaan, overeenkomstig artikel 15 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Het gaat om de volgende spoorvoertuigen:

- spoorvoertuigen die in een derde land geregistreerd zijn en die worden onderhouden overeenkomstig het recht van dat land;
- spoorvoertuigen die gebruikt worden op netwerken of spoorweglijnen waarvan de spoorbreedte verschilt van die van het hoofdspoorwegnetwerk binnen de Unie en waarvoor aan de in artikel 14, tweede lid, genoemde voorschriften wordt voldaan door middel van internationale overeenkomsten met derde landen;
- goederenwagens en reizigersrijtuigen waarvan het gebruik wordt gedeeld met derde landen met een andere spoorbreedte dan die van het hoofdspoorwegnetwerk binnen de Unie; of
- spoorvoertuigen die op spoorwegen met gebruiksfunctie F, G of H worden gebruikt of aan te merken zijn als militair materieel en bijzonder transport waarvoor de nationale veiligheidsinstantie vóór de ingebruikname een ad-hocvergunning moet verlenen.

Artikel 3.11 Erkenning en accreditatie van beoordelingsinstanties

Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 van de Commissie van 30 april 2013 betreffende de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 352/2009v (PbEU L185) schrijft voor dat bij belangrijke technische, operationele of organisatorische wijzigingen in het spoorwegsysteem die impact kunnen hebben op de veiligheid van dat systeem, een beoordeling van een beoordelingsinstantie nodig is (de artikelen 4 en 6 en overweging 8 van de uitvoeringsverordening). Een beoordelingsinstantie voldoet aan de eisen, genoemd in de uitvoeringsverordening en past bij de beoordeling deze uitvoeringsverordening toe. De uitvoeringsverordening is een GVM voor risico-evaluatie en -beoordeling als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. Voor een nadere uitleg over GVM's wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.3.

De beoordelingsinstantie beoordeelt of de aanvrager het risicobeheerproces van artikel 5 van de uitvoeringsverordening op de juiste wijze heeft uitgevoerd (artikel 6 van uitvoeringsverordening (EU) 402/2013). De beoordelingsinstantie voert daarnaast inspectieactiviteiten uit (Annex II van de uitvoeringsverordening).

De beoordelingsinstanties in het voorgestelde artikel 3.11 worden in de praktijk AsBo's genoemd, als afkorting voor de Engelse term 'assessment bodies'. Een AsBo kan ook een interne afdeling of intern onderdeel van het bedrijf zijn dat om de beoordeling verzoekt. Voor de term 'beoordelingsinstanties' is gekozen omdat de uitvoeringsverordening deze term hanteert in relatie tot beoordelingsinstanties die spoorwegveiligheidsbeoordelingen uitvoeren.

Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 laat de lidstaten de keuze om beoordelingsinstanties te erkennen of te accrediteren, dan wel de nationale veiligheidsinstantie aan te wijzen als beoordelingsinstantie. Of een beoordelingsinstantie wordt erkend dan wel geaccrediteerd, ligt in lagere regelgeving besloten (het voorgestelde tweede lid). Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie erkent, de Raad voor Accreditatie accrediteert overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie. De erkenning of accreditatie van beoordelingsinstanties als bedoeld in genoemde uitvoeringsverordening geschiedt op grond van ISO/IEC-norm 17020:2012.

In het vierde lid is opgenomen dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is op de beoordelingsinstanties. Voor nadere uitleg hierover wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.20. De ministeriële regeling, bedoeld in het vijfde lid, is aanvullend op genoemde uitvoeringsverordening.

Artikel 3.12 Museumorganisaties en strikt lokaal gebruik

Artikel 3.12 heeft betrekking op ondernemingen met uitsluitend voertuigen voor strikt lokaal gebruik en op museumorganisaties met eigen historisch materieel, die met hun spoorvoertuigen op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D rijden. In welke situaties sprake is van ondernemingen die uitsluitend spoorvoertuigen voor strikt lokaal gebruik hebben en daardoor uitgezonderd worden van implementatiebepalingen van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, wordt bij ministeriële regeling op grond van artikel 3.1, aanhef en onderdeel b, bepaald. Voorbeelden van een onderneming met uitsluitend voertuigen voor strikt lokaal gebruik die op EU-gereguleerd spoor rijdt is de rangeerder die op of tussen twee rangeerterreinen op dat spoor rangeeractiviteiten verricht, de onderneming die voorziet in spoormachines die treinen kunnen verzetten in een wasstraat of de onderneming met onderhoudsmachines die worden ingezet op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem. Een voorbeeld van een museumorganisatie die met eigen historisch spoorvoertuig EU-gereguleerd spoor gebruikt is de Zuid-Limburgse Stoomtrein Maatschappij die met historische treinen vanaf de spoorweg voor strikt historisch gebruik Kerkrade – Schin op Geul doorrijdt over de spoorweg naar Valkenburg aan de Geul.

Voor de in artikel 3.12 bedoelde spoorwegondernemingen en museumorganisaties geldt dat ze voor het eigen deel van het spoorwegsysteem in algemene zin verantwoordelijk zijn voor een veilige exploitatie van het spoorwegsysteem en verplicht de risico's te beheersen (artikel 3.2). De activiteiten die deze ondernemingen en museumorganisaties op bedoelde spoorwegen verrichten dienen te zijn beschreven in een veiligheidsbeheersysteem, maar dat hoeft niet hun eigen veiligheidsbeheersysteem te zijn (het eerste lid). De ondernemingen en museumorganisaties zijn ook niet verplicht tot het hebben van een uniek veiligheidscertificaat als zij op deze spoorwegen rijden. Uit het feit dat museumorganisaties niet verplicht zijn tot het hebben van een uniek veiligheidscertificaat, volgt dat voor machinisten die met historisch materieel van een museumorganisatie rijden, niet een machinistenvergunning is vereist. Ten behoeve van de spoorwegveiligheid op spoorwegen met gebruiksfunctie

A, B, C of D, kunnen in lagere regelgeving aan deze machinisten eisen worden gesteld (het derde lid, onderdeel b).

Historische spoorvoertuigen waarmee door museumorganisaties op spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C of D worden gereden, zijn uitgezonderd van het toepassingsbereik van de spoorwegveiligheidsrichtlijn (artikel 3.1, tweede lid, onderdeel a). Dit betekent dat voor deze spoorvoertuigen niet de verplichting tot het hebben van een met onderhoud belaste entiteit, als bedoeld in artikel 3.10, geldt. Ten behoeve van de spoorwegveiligheid op spoorwegen met de gebruiksfuncties A, B, C of D, wordt analoog aan artikel 15, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, in lagere regelgeving bepaald dat de museumorganisatie met alternatieve maatregelen aantoont dat het historisch materieel op een bepaalde manier wordt onderhouden (het derde lid, onderdeel a).

Artikel 3.14 Regels voor een veilig spoorverkeer

Artikel 3.14, eerste lid, is de delegatiegrondslag voor regelgeving waarmee een veilige exploitatie van spoorverkeer is beoogd. Het is de zorgplichtbepaling voor de spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders van spoorwegen met gebruiksfunctie E of F. Deze actoren zorgen ervoor dat dit soort spoorwegen veilig worden en kunnen worden gebruikt (het eerste lid). Dit houdt in ieder geval in dat de actoren op grond en aan de hand van de regelgeving de risico's onderkennen die zijn verbonden aan het spoorverkeer. De risico's hangen af van de aard van het spoorvervoer en van de mate waarin het spoor wordt gebruikt, de spoorverkeersintensiteit. De spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders zorgen voor passende maatregelen en passende voorzieningen om deze risico's te beheersen. De spoorwegonderneming richt zich op het veilig gebruik van de spoorweg en op de veiligheid van de personen die hij vervoert en die in of uit de trein stappen. De infrastructuurbeheerder richt zich op het onderhoud van de spoorweginfrastructuur en de treindienstleiding. Zo wordt onder meer voor de spoorwegonderneming de verplichting opgenomen om de aanwijzingen van de infrastructuurbeheerder op te volgen. In de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 3.14, tweede lid, is gebaseerd, wordt dit nader uitgewerkt.

Artikel 3.14, derde lid, is de grondslag voor regelgeving over geschiktheid en bekwaamheid van personeel dat een veiligheidsfunctie uitoefent, zoals trambestuurders. Deze regels kunnen de verplichting inhouden voor het stellen van eisen aan dat personeel (het vierde lid). De eisen hebben bijvoorbeeld betrekking op het geschikt blijven voor de functie, op het op peil brengen en houden van kennis en bekwaamheid, op het verkrijgen van de benodigde ervaring, oefening, of opleiding. Bij spoorwegen met gebruiksfunctie E of F zal het in de regel gaan om decentrale spoorwegen. Het vierde lid bepaalt dat de krachtens het tweede en derde lid gestelde regels ook een opdracht aan gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een vervoerregio kunnen inhouden om uit hoofde van de medebewindstaak regels te stellen ten behoeve van de veiligheid op de onder hun bevoegdheid vallende spoorwegen.

Artikel 3.15 Veiligheidsbeheersysteem spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder

Dit artikel heeft betrekking op spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders op spoorwegen met gebruiksfunctie E of F. Het veiligheidsbeheersysteem bevat bepaalde basiselementen die bij algemene maatregel van bestuur zijn bepaald (het tweede lid). Een voorbeeld van een basiselement voor een infrastructuurbeheerder is een procedure om te voldoen aan de voorschriften die zijn verbonden aan indienststelling van spoorweginfrastructuur. Aan de hand van deze basiselementen moet uit het veiligheidsbeheersysteem blijken dat de aan de bedrijfsvoering verbonden risico's zijn onderkend en dat passende maatregelen zijn genomen om deze afdoende te beheersen, rekening houdend met de stand der techniek en de binnen de bedrijfstak aanwezige kennis en richtsnoeren voor een veilige bedrijfsvoering.

Het veiligheidsbeheersysteem is in overeenstemming met de regels die krachtens artikel 3.14 zijn gesteld (het tweede lid). Het veiligheidsbeheersysteem wordt aangepast aan eventuele veranderingen in de uitvoering van de activiteiten van de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder (het derde lid). Het blindelings toepassen van een veiligheidsbeheersysteem is niet voldoende. Het veiligheidsbeheersysteem dient ook geactualiseerd te worden. Daarmee wordt het veiligheidsniveau van de bedrijfsvoering voortdurend verbeterd met het oog op gewijzigde omstandigheden en op grond van opgedane ervaringen.

Spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder stemmen hun respectieve veiligheidsbeheersystemen op elkaar af door in hun veiligheidsbeheersysteem samenwerkingsafspraken op te nemen (het vierde lid). Over de situatie waarin spoorwegonderneming en beheerder één organisatie zijn wordt nog opgemerkt dat in dat geval met één integraal veiligheidsbeheersysteem kan worden volstaan.

Het veiligheidsbeheersysteem is zodanig geoperationaliseerd en wordt op zodanige wijze toegepast

dat de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder bij de normale bedrijfsvoering en bij voorzienbare afwijkingen daarvan geen schade veroorzaken, niemand onnodig hinderen of in gevaar brengen en zorgen dat het spoorverkeer zo veel mogelijk zonder verstoringen kan worden afgewikkeld (het vijfde en zesde lid).

Artikel 3.15, zesde lid, biedt de delegatiegrondslag voor regelgeving waarin onder meer de eisen aan het veiligheidsbeheersysteem staan. Het veiligheidsbeheersysteem dient bijvoorbeeld te zijn ontwikkeld en geïmplementeerd aan de hand van een risicoanalyse die de spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder hebben opgesteld. Het veiligheidsbeheersysteem dient de daarmee geconstateerde risico's in voldoende mate af te dekken en te voorzien in corrigerende maatregelen bij incidenten. Voorts beschrijven de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder in het veiligheidsbeheersysteem de verantwoordelijkheden binnen hun organisatie en hoe de controle van het vervoer en het beheer op de verschillende niveaus plaatsvindt.

Artikel 3.16 Veiligheidscertificaat

Om gebruik te mogen maken van een spoorweg met gebruiksfunctie E of F moet een spoorwegonderneming in het bezit te zijn van een veiligheidscertificaat, afgegeven door gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur, als het een decentrale spoorweg betreft, of het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie, als het een rijksspoorweg of overige spoorweg betreft. Het veiligheidscertificaat wordt afgegeven als voldaan wordt aan de eisen met betrekking tot het veiligheidsbeheersysteem (het tweede lid).

Het veiligheidscertificaat stelt het bevoegd gezag in staat voorafgaand aan de start van de vervoersactiviteiten te beoordelen of een spoorwegonderneming in staat is het vervoer overeenkomstig de wettelijke veiligheidseisen te verrichten. In het belang van de veiligheid kunnen aan een veiligheidscertificaat voorschriften worden verbonden en kan een veiligheidscertificaat onder beperkingen worden afgegeven (het derde lid). Op deze wijze kan het invulling geven aan de gestelde kaders ten aanzien van de veiligheid.

Voor de wijzigings- schorsing- en intrekkingen gronden van het vierde en vijfde lid, is ten behoeve van eenduidige regelgeving waar mogelijk aangesloten bij de intrekkingen- en wijzigingsgronden die gelden voor een veiligheidscertificaat waar de Europese regelgeving op van toepassing is.

De inhoudelijke eisen aan het veiligheidscertificaat en de toepasselijke procedurele voorschriften worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld (het zesde lid). Het veiligheidsbeheersysteem bevat in ieder geval een beschrijving van het veilig gebruik van een spoorvoertuig, de interventie- en afkeurnormen van spoorvoertuigen en een beschrijving van de verkeersregels die een bestuurder van een spoorvoertuig in acht neemt.

Artikel 3.18 Verantwoordelijkheid voor een veilige exploitatie

Artikel 3.18, eerste lid, is de zorgplichtbepaling voor alle actoren op spoorwegen met gebruiksfunctie G of H. Zij zorgen ervoor dat dit soort spoorwegen veilig worden en kunnen worden gebruikt.

In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.18, tweede lid, wordt dit nader uitgewerkt. Het gaat daarbij onder meer om regels over het treffen van de nodige maatregelen en voorzieningen en om een verplichting voor de spoorwegonderneming om in bepaalde gevallen aanwijzingen van de infrastructuurbeheerder op te volgen.

Artikel 3.19 Spoorwegpersoneel

De zorg voor geschikt en vakbekwaam personeel is onderdeel van het veiligheidsbeheersysteem dat door spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders moet worden opgesteld en toegepast. Deze zorgplicht (eerste lid) geldt voor al het personeel dat werkzaamheden verricht die van invloed kunnen zijn op de veiligheid op het spoorverkeer. Het tweede lid biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur specifieke eisen te stellen met betrekking tot de uitoefening van een veiligheidsfunctie. Het gaat dan om bestuurders van spoorvoertuigen, verkeersleiders en rangeerders.

Artikel 3.20 Veiligheidsbeheersysteem

Op grond van het Besluit bijzondere spoorwegen, dat met de inwerkingtreding van deze wet komt te vervallen, moet de spoorwegbeheerder een risico-inventarisatie hebben gemaakt, passende maatregelen nemen en passende voorzieningen treffen om spoorwegveiligheidsrisico's te beheersen. De spoorwegbeheerder beschrijft en documenteert de risico's, de maatregelen en de voorzieningen. De in het voorgestelde artikel 3.20, eerste lid, opgenomen verplichting is daarmee vergelijkbaar. Op grond

van het voorgestelde eerste lid wordt de beheerder van spoorwegen met gebruiksfunctie G verplicht tot het hebben en toepassen van een veiligheidsbeheersysteem. Hetzelfde geldt voor de beheerder, infrastructuurbeheerder of museumorganisatie van of op spoorwegen met gebruiksfunctie H. De verplichting wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (het voorgestelde artikel 3.20, vijfde lid). Op die manier wordt voor spoorwegen met deze gebruiksfuncties invulling gegeven aan de risicobeheersing, zoals vereist in de artikelen 3.18 en 3.19.

Voor de spoorwegonderneming op de spoorweg met gebruiksfunctie G is het veiligheidsbeheersysteem niet verplicht. Op het merendeel van de bedrijfsspooraansluitingen wordt het vervoer uitsluitend verricht door spoorwegondernemingen met een uniek veiligheidscertificaat, waardoor gegarandeerd is dat deze ondernemingen over een veiligheidsbeheersysteem beschikken dat voldoet aan de artikelen 3.3 en 3.5 van het wetsvoorstel.

Artikel 3.22 Melden ongevallen en incidenten

Voorgesteld wordt om de meldplicht voor ongevallen en incidenten, die nu alleen voor hoofdspoor geldt, ook voor andere spoorwegen te laten gelden en nadrukkelijker te regelen met een apart artikel. Daarnaast is een verschil met de bestaande meldplicht dat de meldplicht niet alleen ongevallen omvat, maar ook incidenten. Het laatste verschil met de bestaande meldplicht is dat in bepaalde gevallen wordt afgezien van een sanctie op overtreding van de norm die tot het ongeval of incident heeft geleid (artikel 7.12).

Voor de toepassing van deze wet is aangesloten bij de definitie van 'ongeval' in de spoorwegveiligheidsrichtlijn: een ongewenste of onbedoelde plotselinge gebeurtenis of reeks gebeurtenissen met schadelijke gevolgen (artikel 1.1). Voor de toepassing van deze wet is 'incident' in het wetsvoorstel gedefinieerd als een ander voorval dan een ongeval, dat de veiligheid van de spoorwegexploitatie aantast (artikel 1.1). Een incident is een situatie of gebeurtenis die gevaar oplevert maar geen schadelijke gevolgen heeft. Voorbeelden van incidenten zijn: storingen, spoorlopers of het rijden door een stoptonend sein zonder dat dit tot een ongeval heeft geleid.

De meldplicht bij ongevallen en incidenten geldt voor de spoorwegonderneming en de infrastructuurbeheerder of beheerder (het voorgestelde artikel 3.22, eerste lid). Andere actoren, onder wie degenen die deelnemen aan het verkeer over de spoorweg, kunnen ook een melding doen bij de Nationale Veiligheidsinstantie. Dit is echter geen plicht. De mogelijkheid van het doen van een melding is in dit artikel niet uitdrukkelijk geregeld omdat het al voortvloeit uit de algemene toezichthoudende taak van de Nationale Veiligheidsinstantie op het gebied van spoorwegveiligheid.

De Nationale Veiligheidsinstantie gebruikt de informatie in de melding voor het reguliere toezicht en om zicht te houden op de veiligheid op en rond het spoor in Nederland. Daarnaast kan de informatie gebruikt worden voor het jaarverslag spoorwegveiligheid van de Nationale Veiligheidsinstantie en voor het verrichten van analyses op nationaal niveau. De bereidwilligheid om te melden is afhankelijk van wat er met de ingediende informatie gebeurt. Het is daarom belangrijk dat de informatie ook wordt gebruikt voor terugkoppeling van bevindingen aan de sector, opdat er door alle betrokkenen van kan worden geleerd. Voor spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, maakt de meldplicht deel uit van de veiligheidsprocedure in het veiligheidsbeheersysteem, met een jaarlijks rapport aan de Nationale Veiligheidsinstantie.

De meldplicht maakt deel uit van het beleid van 'just culture': het melden van ongevallen en incidenten met als doel ervan te leren – niet te bestraffen. Het doel van het melden van ongevallen en incidenten is het verkrijgen van inzicht in daadwerkelijke en potentiële onveilige situaties op grond waarvan maatregelen getroffen kunnen worden ter verhoging van de veiligheid op en rond het spoor. In overweging 10 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn staat: 'Lidstaten dienen een cultuur van vertrouwen, vertrouwelijkheid en leren over en weer te bevorderen, waarbij het personeel van spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerders worden aangemoedigd bij te dragen aan de ontwikkeling van veiligheid, met inachtneming van vertrouwelijkheid.' De meldplicht ligt in het verlengde van het veiligheidsbeheersysteem.

Een solide veiligheidscultuur en nakoming van de meldplicht wordt bevorderd door zorgvuldig om te gaan met de gegevens die de melding van de ongevallen en incidenten betreffen. Omdat het om overheidsinformatie gaat is dergelijke informatie in principe openbaar, op grond van de Wet open overheid. Ingevolge die wet wordt de informatie echter onder meer niet openbaar gemaakt voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, of het persoonsgegevens betreft en de betrokkene geen toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens, noch deze persoonsgegevens zelf openbaar heeft gemaakt. Een andere wettelijke grond om de informatie niet openbaar te maken is de situatie waarin openbaarmaking niet opweegt tegen onder meer het belang

van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (artikel 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, van de Wet open overheid).

De meldplicht wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (het voorgestelde artikel 3.22, tweede lid). Het voorgestelde tweede lid biedt de grondslag voor het stellen van nadere regels waarin wordt uitgewerkt wat het doel is van de melding, wanneer, hoe en wat er precies gemeld moet worden. De meldingstermijn zal afhangen van de ernst van het ongeval of incident. Dit wordt bepaald aan de hand van het letsel, de schade, het gevaar of de gevaarstelling als gevolg van het ongeval of incident. Ook andersoortige impact (bijvoorbeeld van matschappelijke aard), urgentie of leerpotentieel kan de meldingstermijn bepalen.

Artikel 3.23 Ongevallen- en incidentenonderzoek op spoorwegen

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan onderzoek verrichten vanuit zijn beleidsverantwoordelijkheid voor de (verkeers)veiligheid op rijksspoorwegen en overige spoorwegen. Uit de beleidsverantwoordelijkheid vloeit de noodzaak voort om de reikwijdte en doeltreffendheid van het beleid en de regelgeving te toetsen, deze eventueel bij te stellen en om waar nodig veiligheidsmaatregelen te nemen. Het bevoegd gezag voor de decentrale spoorwegen heeft eenzelfde verantwoordelijkheid voor de decentrale spoorwegen binnen zijn gebied. Bij het onderzoek wordt vooral aandacht besteed aan de oorzaken van de ontstane gevaarlijke situaties. Aangezien de oorzaak van een ongeval of incident pas kan worden gevonden als de toedracht van het ongeval of incident bekend is, behelst een onderzoek naar de oorzaak van het ongeval of incident ook onderzoek naar de toedracht ervan. Bij het onderzoek kunnen ook aansprakelijkheids- en verantwoordelijkheidsvragen worden betrokken. Het onderzoek hoeft niet uitgebreid te zijn; het kan bijvoorbeeld uit een thematische inspectie bestaan.

De onderzoeksbevoegdheid, genoemd in het voorgestelde artikel 3.23, staat naast de bevoegdheid die de infrastructuurbeheerder en de spoorwegonderneming hebben om binnen hun organisatie intern onderzoek te verrichten naar de oorzaken van ongevallen en incidenten op spoorwegen.

De onderzoeksbevoegdheid bestaat conform staande praktijk ook naast onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid die in Nederland fungeert als het in artikel 22 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn bedoelde onafhankelijke permanent orgaan. Een door de Onderzoeksraad voor Veiligheid afgegeven veiligheidsaanbeveling, gericht aan de Nationale Veiligheidsinstantie en eventueel aan het Spoorwegbureau van de Europese Unie, vormt in geen geval een vermoeden van schuld aan of aansprakelijkheid voor een ongeval of een incident (artikel 26, eerste en tweede lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en artikel 61 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid).

In artikel 66, vierde lid, van de huidige Spoorwegwet is bepaald dat de Minister zich onthoudt van het onderzoek naar de oorzaken van ongevallen en incidenten voor zover de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar het betreffende voorval een onderzoek instelt. Dit vervalt omdat de aard van de onderzoeken verschilt. Het onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid dient het voorkomen van toekomstige voorvallen of het beperken van de gevolgen van die voorvallen. Daartoe heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid tot taak in den brede te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van individuele of categorieën voorvallen. Het onderzoek dat door de Minister wordt verricht is beperkter van aard. Als de Minister en de Onderzoeksraad voor Veiligheid tegelijkertijd (voor)onderzoek verrichten naar hetzelfde ongeval, wordt dubbel werk voorkomen met werkafspraken in de vorm van protocollen.

Uit het voorgestelde derde lid volgt dat de onderzoekers ten behoeve van het incidenten- en ongevallenonderzoek op spoorwegen onderzoeksbevoegdheden hebben die in de Algemene wet bestuursrecht aan toezichthouders zijn toegekend. De bevoegdheden zijn het recht om plaatsen te betreden (artikel 5:15 Awb), het vorderen van inlichtingen (artikel 5:16 Awb), het vorderen van een identiteitsbewijs (artikel 5:16a Awb), het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb), het onderzoeken van zaken, het nemen van monsters (artikel 5:18 Awb) en het onderzoeken van vervoermiddelen (artikel 5:19 Awb). Daarnaast zijn de artikelen 5:12 (legitimatie door de toezichthouder), 5:13 (gebruik van de toezichtsbevoegdheden) en 5:20, derde lid (opleggen van een last onder dwangsom als de toezichthouder niet voldoende medewerking wordt verleend), van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk 4 Technische eisen aan spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen

Artikel 4.1 Toepassingsgebied

Afdeling 4.1 is van toepassing op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D (het voorgestelde artikel 4.1, eerste lid).

Afdeling 4.1 is daarnaast van toepassing op de spoorwegen met gebruiksfunctie G, voor zover deze een verbindinglijn is als bedoeld in bijlage I, onderdeel H, bij de interoperabiliteitsrichtlijn (het voorgestelde artikel 4.1, tweede lid). Verbindingslijnen naar dienstvoorzieningen ten dienste van het spoorwegsysteem van de Europese Unie, zoals intermodale terminals of werkplaatsen die hier direct aan gelegen zijn, maken deel uit van het Europees gereguleerde spoorwegsysteem (bijlage I en artikel 2, onder 5, bij de interoperabiliteitsrichtlijn). Dat betekent dat deze specifieke particuliere spooraansluitingen die naar deze dienstvoorzieningen leiden of er onderdeel van uitmaken, dienen te voldoen aan de interoperabiliteitseisen. Omdat uit artikel 1, eerste lid, van de Verordening (EU) nr. 1299/2014 van de Commissie van 18 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem infrastructuur van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU L356) (TSI INF) volgt dat bestaand spoor pas aan de TSI INF hoeft te voldoen als deze verbeterd of vernieuwd wordt in de zin van de interoperabiliteitsrichtlijn, zijn de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk waarschijnlijk beperkt.

Andere particuliere spooraansluitingen met één of meer eindgebruikers hoeven niet aan de interoperabiliteitseisen te voldoen, omdat deze aansluitingen geen onderdeel uitmaken van de spoorweginfrastructuur als bedoeld in Bijlage I van de sera-richtlijn. Voor de dienstvoorziening die aan een dergelijke spooraansluiting ligt, geldt dat deze in beginsel toegankelijk moet zijn (de artikelen 10 en 13 van de sera-richtlijn), maar dat deze niet functioneert als onderdeel van het Europese spoorwegsysteem. Een dergelijke spooraansluiting staat alleen ten dienste van het daarop aangesloten bedrijf. Te denken valt aan een fabriek met een spooraansluiting en een wasstraat om zijn eigen wagons te wassen.

Met inachtneming van artikel 1.4, eerste lid, onderdelen b en d, van de interoperabiliteitsrichtlijn, zijn de artikelen 4.2 tot en met 4.9 en 4.13 tot en met 4.20 niet van toepassing op bepaalde spoorvoertuigen (derde lid). De voorschriften met betrekking tot die spoorvoertuigen staan in afdeling 4.2, in de lagere regelgeving die op de artikelen in afdeling 4.2 is gebaseerd en in afdeling 4.3.

Artikel 4.2 Begripsomschrijvingen

In artikel 4.2 is bepaald dat in deze afdeling wordt verstaan onder verbetering: werkzaamheden waarbij een subsysteem of een deel daarvan aanzienlijk wordt gewijzigd, die een aanpassing vergen van het technisch dossier dat de EG-keuringsverklaring vergezelt, indien dit technisch dossier er is, en die een verbetering van de algemene prestaties van het subsysteem tot gevolg hebben. Daarnaast is bepaald dat in deze afdeling wordt verstaan onder vernieuwing: grote vervangingswerkzaamheden waarbij een subsysteem of een deel daarvan wordt gewijzigd en die geen verandering in de algemene prestaties van het subsysteem tot gevolg hebben. Voor zover 'verbetering' en 'vernieuwing' in van toepassing zijnde TSI's zijn gedefinieerd of nader zijn uitgewerkt, gelden die definities of nadere uitwerkingen, in verband met de rechtstreekse werking van deze technische uitvoeringsverordeningen.

Artikel 4.3 TSI's en nationale voorschriften

De bepaling dat vaste subsystemen voldoen aan de op het moment van de aanvraag voor de vergunning voor indienststelling geldende TSI's en nationale voorschriften (het voorgestelde artikel 4.3, eerste lid), strekt tot implementatie van artikel 4, tweede lid, eerste volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Voor de toepassing van deze wet wordt er van uitgegaan dat 'vaste subsystemen' hetzelfde omvat als 'vaste installaties' als bedoeld in het kopje en het vierde lid, aanhef van artikel 18 van de interoperabiliteitsrichtlijn. Vaste subsystemen zijn aldus het subsysteem infrastructuur, het subsysteem energie en het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving.

Voor uitleg over TSI's wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

De vergunning voor indienststelling wordt verleend op het moment dat het vaste subsysteem voor het eerst of na aanmerkelijke vernieuwing of verbetering als bedoeld in artikel 4.2, in dienst wordt gesteld (de artikelen 4.10, eerste lid, en 4.11, eerste lid).

Gelet op het eerste lid kan oudere spoorweginfrastructuur (het subsysteem infrastructuur) die in dienst is gesteld vóór inwerkingtreding van de huidige TSI's of nationale voorschriften, in beginsel gewoon worden gebruikt. Pas als sprake is van vernieuwing of verbetering van die spoorweginfrastructuur in de zin van deze wet, moet het vernieuwde of verbeterde stuk spoorweginfrastructuur aan die TSI's of nationale voorschriften voldoen, tenzij sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid. Voor wat betreft het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving van het spoorwegsysteem volgt dit al uit rechtstreeks werkend Europees recht (artikel 2, eerste lid, van de Verordening (EU) 2016/919 van de Commissie van 27 mei 2016 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van de subsystemen besturing en seingeving van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU L158) (TSI CCS).

Het voorgestelde artikel 4.3, tweede lid, strekt tot implementatie van artikel 4, tweede lid, tweede volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Spoorvoertuigen vormen met het netwerk het spoorwegsysteem van de Europese Unie, gelet op bijlage I bij de interoperabiliteitsrichtlijn. In de interoperabiliteitsrichtlijn is 'voertuig' als volgt gedefinieerd: 'een spoorvoertuig dat op eigen wielen voortbeweegt op spoorlijnen, met of zonder aandrijving. Een voertuig bestaat uit een of meer structurele en functionele subsystemen' (artikel 2, onder 3, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Voertuigen worden gedefinieerd in bijlage I van de interoperabiliteitsrichtlijn en bestaan uit rollend materieel (locomotieven en reizigerstreinen), goederenwagens en bijzondere voertuigen, zoals spoormachines. Omdat een spoorvoertuig uit meerdere subsystemen kan bestaan, zijn op een spoorvoertuig meerdere TSI's van toepassing. Dit zijn bijvoorbeeld de Verordening (EU) nr. 1302/2014 van de Commissie van 18 november 2014 betreffende een technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem 'rollend materieel – locomotieven en reizigerstreinen' van het spoorwegsysteem in de Europese Unie Voor de EER relevante tekst (PbEU L356) (TSI Loc&Pas) (de technische eisen aan grijpbare onderdelen, zoals wielen) en voornoemde TSI CCS (de technische eisen aan de IT-achtige boorduitrusting voor besturing en seining).

De voertuigvergunning wordt verleend op het moment dat het spoorvoertuig voor het eerst in de handel wordt gebracht of op het moment dat het na aanmerkelijke vernieuwing of verbetering als bedoeld in artikel 4.2, weer in gebruik wordt genomen (artikel 4.13, eerste en tweede lid).

Artikel 4.4 Nationale voorschriften

De nationale voorschriften, bedoeld in het voorgestelde artikel 4.4, eerste lid, kunnen gelden in de situaties die zijn beschreven in artikel 13, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Voorbeelden daarvan zijn nationale voorschriften die technische aspecten betreffen die overeenkomen met essentiële eisen maar die (nog) niet in een TSI zijn opgenomen, overeenkomstig artikel 13, tweede lid, onderdeel a, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Deze nationale voorschriften kunnen in een bijlage bij een TSI zijn aangemerkt als 'open punten'. Ook kunnen bijvoorbeeld nationale voorschriften worden gesteld over specifieke gevallen waarin het nodig is technische regels toe te passen die niet in de desbetreffende TSI zijn opgenomen (artikel 13, tweede lid, onderdeel c, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Daarnaast kunnen de nationale voorschriften een invulling zijn van een tekortkoming van een TSI. In die situatie kan het advies dat het Spoorwegbureau van de Europese Unie op verzoek van de Europese Commissie heeft uitgebracht, worden gebruikt bij de beoordeling van projecten in afwachting van de daadwerkelijke vaststelling van de wijziging van de TSI (artikel 6 van de interoperabiliteitsrichtlijn). Tevens kunnen nationale voorschriften worden gesteld over spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen waarop niet een TSI van toepassing is (artikel 13, tweede lid, onderdeel e, van de interoperabiliteitsrichtlijn).

De nationale voorschriften dienen de uitvoering van de essentiële eisen. Voor een toelichting op 'essentiële eisen' wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.6. Nationale voorschriften dienen ingevolge artikel 14 van de interoperabiliteitsrichtlijn bij de Europese Commissie te zijn genotificeerd. Nationale voorschriften zijn specifieke, Nederlandse voorschriften voor spoorverkeer dat Europees is gereguleerd. Nationale *voorschriften* moeten worden onderscheiden van nationale *regels* die gelden voor spoorverkeer dat niet Europees is gereguleerd, zoals de bepalingen in afdeling 4.2.

Uit het voorgestelde artikel 4.4, tweede lid, volgt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie ontheffing kan verlenen van de toepassing van die nationale voorschriften. Er is voor gekozen om de situaties waarin ontheffing zou kunnen worden verleend, niet in de wet maar in lagere regelgeving te regelen. Daarmee wordt voorkomen dat de wet moet worden aangepast als er een situatie blijkt te zijn waarin ontheffing is aangewezen, maar die niet in de wet is geregeld.

Artikel 4.5 Niet-toepassing van TSI's

Het voorgestelde artikel 4.5 implementeert artikel 7, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het voorgestelde artikel 4.5, eerste lid bevat een bevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om toe te staan dat bepaalde nationale voorschriften niet worden toegepast op een subsysteem of een spoorvoertuig. De bevoegdheid ligt bij de Minister omdat het richtlijnartikel die bevoegdheid bij de lidstaat legt – niet bij (het hoofd van) de Nationale Veiligheidsinstantie.

Artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de interoperabiliteitsrichtlijn gaat over de situatie dat een nieuwe TSI wordt vastgesteld, terwijl het project van een (potentiële) aanvrager van een vergunning al in een vergevorderd stadium is. Een voorbeeld daarvan is ProRail die een langlopend project uitvoert, daarvoor een vergunning heeft aangevraagd en tijdens dat project en lopende de vergunningaanvraag te maken krijgt met een nieuwe TSI die nieuwe, strengere eisen stelt aan de spoorweginfrastructuur. Artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn betreft de situatie waarin een TSI in economische of

technische zin niet toegepast kan worden omwille van het snelle herstel van het treinverkeer na een ongeluk of natuurramp. Artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van de richtlijn betreft een uitzonderingssituatie waarbij het gaat om een subsysteem-project dat, gelet op de kosten en baten, dan wel de verenigbaarheid met de rest van het netwerk, niet conform de TSI's kan worden uitgevoerd. Artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van de richtlijn gaat over spoorvoertuigen met een plaats van vertrek of bestemming in een derde land met een andere spoorwijdte dan die van het hoofdspoorweganetwerk binnen de Unie. Tot slot betreft artikel 7, eerste lid, onderdeel e, van de richtlijn een project voor een nieuw subsysteem of een project voor de vernieuwing of herinrichting van een bestaand subsysteem, uit te voeren op het grondgebied van de betrokken lidstaat, wanneer het spoorweganetwerk van die lidstaat niet aansluit op, of door de zee of vanwege speciale geografische omstandigheden afgesneden is van het spoorweganetwerk van de rest van de Unie. De kans is klein dat de laatste twee situaties zich ooit in Nederland voordoen.

De te volgen aanvraagprocedure staat beschreven in de uitvoeringsverordening (EU) 2018/545 van de Commissie van 4 april 2018 tot vaststelling van de praktische regelingen voor het proces voor de afgifte van typegoedkeuringen en vergunningen voor spoorvoertuigen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L90).

Het voorgestelde vierde lid biedt de delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels over de aanvraag, over door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden. De ontheffing wordt in bepaalde gevallen verleend door de Europese Commissie en in andere gevallen door de Minister, zonder voorafgaande toestemming van de Europese Commissie.

Artikel 4.6 Interoperabiliteitsonderdelen

Het voorgestelde artikel 4.6, eerste lid, strekt tot implementatie van de hoofdregel van de interoperabiliteitsrichtlijn (artikel 3, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Essentiële eisen zijn het geheel van de in bijlage III bij de interoperabiliteitsrichtlijn omschreven voorwaarden waaraan het spoorwegsysteem van de Unie, de subsystemen en de interoperabiliteitsonderdelen, met inbegrip van de interfaces, moeten voldoen (artikel 2, onderdeel 9, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De essentiële eisen zijn algemene eisen over de veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid, gezondheid, milieubescherming, technische compatibiliteit en toegankelijkheid van het spoorwegsysteem. In artikel 20, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn wordt deze algemene eis voor mobiele subsystemen verfijnd met de woorden: mobiele subsystemen mogen door de aanvrager alleen in de handel worden gebracht indien zij overeenkomstig de essentiële eisen zijn ontworpen, geconstrueerd en geïnstalleerd.

Het voorgestelde artikel 4.6, tweede lid, implementeert artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De infrastructuurbeheerder, de spoorwegonderneming en met het onderhoud belaste entiteit zijn hier ieder voor hun eigen deel verantwoordelijk voor.

Interoperabiliteitsonderdelen die conform zijn met geharmoniseerde normen of delen daarvan waarvan de referenties in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekendgemaakt, worden geacht conform te zijn met de essentiële eisen die door die normen of delen daarvan worden bestreken (het voorgestelde derde lid). Deze bepaling strekt tot implementatie van artikel 17 van de interoperabiliteitsrichtlijn. Geharmoniseerde normen zijn Europese normen als gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onderdeel c, van Verordening (EU) 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Beschikking 87/95/EEG van de Raad en Besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (EU) 1025/2012 (PbEU L316) (artikel 2, onderdeel 24, van de interoperabiliteitsrichtlijn). (artikel 2, onderdeel 24, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De normen worden vastgesteld door de Europese normalisatieorganisaties, namelijk het Comité voor Normalisatie (CEN), het Europees Comité voor Elektrotechnische Normalisatie (Cenelec) en het Europees Instituut voor Telecommunicatienormen (ETSI) (overweging 4 bij de Uitvoeringsverordening (EU) 1025/2012).

Artikel 4.7 EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik

Lidstaten dienen er voor te zorgen dat interoperabiliteitsonderdelen die binnen het spoorwegsysteem in de handel worden gebracht, voor eigen gebruik worden vervaardigd of, indien het interoperabiliteitsonderdelen van diverse herkomst of delen daarvan betreft, worden geassembleerd, zijn voorzien van een correct opgestelde EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik als bedoeld in artikel 9 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

De fabrikant van het interoperabiliteitsonderdeel of zijn gemachtigde, stelt de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik op (artikel 9, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De

fabrikant geeft met de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik in feite aan dat het interoperabiliteitsonderdeel aan de essentiële eisen voldoet. In verband daarmee is het verboden een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik op te stellen die niet aan de genoemde eisen voldoet (het tweede lid). Wanneer een interoperabiliteitsonderdeel dat voorzien is van de EG-verklaring van conformiteit niet conform blijkt te zijn met de essentiële eisen, neemt de bevoegde lidstaat passende maatregelen ten aanzien van entiteiten die de verklaring hebben opgesteld, overeenkomstig artikel 11, vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Dit kan geschieden aan de hand van een last onder bestuursdwang (artikel 7.10) of last onder dwangsom (artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). De opsteller van een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik dient zelfstandig te beoordelen of een interoperabiliteitsonderdeel aan de essentiële eisen voldoet voordat hij die verklaring daadwerkelijk opstelt.

Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan maatregelen nemen ter beperking van de handel in of het gebruik van een van een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik voorzien interoperabiliteitsonderdeel dat in de handel is gebracht en wordt gebruikt overeenkomstig zijn bestemming, maar dat de naleving van de essentiële eisen in het gedrang dreigt te brengen, overeenkomstig artikel 11, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn (het derde lid). In de ministeriële regeling gebaseerd op het vijfde lid, onderdeel d, staat om welke maatregelen het kan gaan. Artikel 11, eerste en vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn, bevat voorts een verplichting voor de lidstaat om de Europese Commissie en de overige lidstaten op de hoogte te stellen van de maatregelen die zijn getroffen. Deze meldingen zullen in de praktijk worden gedaan door de Nationale Veiligheidsinstantie.

Overeenkomstig artikel 9, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn, geldt de verplichting om te voldoen aan de essentiële eisen niet voor reserve-onderdelen voor een subsysteem dat al in dienst is gesteld op het moment dat voor dat interoperabiliteitsonderdeel een bepaalde TSI van kracht wordt (het voorgestelde vierde lid).

Het voorgestelde artikel 4.7, vijfde lid, bevat een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen. Onderdeel a van het artikellid heeft betrekking op de eisen uit andere rechtshandelingen van de Unie die op die interoperabiliteitsonderdelen van toepassing zijn, overeenkomstig artikel 10, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

De beoordelingsprocedure die van toepassing is op het keuren van een bepaald interoperabiliteitsonderdeel voordat daarvoor een geldige EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik kan worden opgesteld, staat – naast de essentiële eisen – in de toepasselijke TSI en is nader beschreven in de regels die op artikel 4.7, vijfde lid, onderdeel b, zijn gebaseerd.

De procedure voor het aanvragen en opstellen van een EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik staat in de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/250 van de Commissie van 12 februari 2019 inzake de modellen voor EG-verklaringen en certificaten voor interoperabiliteitsonderdelen en -subsystemen, het model voor de verklaring van conformiteit met een vergund voertuigtype en de EG-keuringsprocedures voor subsystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 201/2011 van de Commissie (PbEU L 42) en is nader beschreven in de regels die op artikel 4.7, vijfde lid, onderdeel c, zijn gebaseerd. De regels gaan bijvoorbeeld over ondertekening door de fabrikant of diens gemachtigde, het bijvoegen van keuringscertificaten en het vermelden van andere EU-rechtshandelingen waaraan het onderdeel voldoet (de artikelen 9, eerste tot en met derde lid, en 10, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Indien de toepasselijke TSI dat voorschrijft, wordt de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik vergezeld van een keuringscertificaat (artikel 9, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Het keuringscertificaat is een certificaat van conformiteit indien het gaat om een op zichzelf staand interoperabiliteitsonderdeel. Het keuringscertificaat is een certificaat van geschiktheid voor gebruik indien het gaat om het interoperabiliteitsonderdeel als onderdeel van het spoorwegsysteem, met name om de functionele vereisten daarvan. In dat geval is het interoperabiliteitsonderdeel beoordeeld door een aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie. Op basis van de delegatiegrondslag in artikel 4.7, vijfde lid, onderdeel c, kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat nadere regels stellen ter uitvoering van artikel 11, eerste lid, eerste volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Artikel 4.8 Ontwerp, constructie, in dienst stellen en gebruik van subsystemen

Het spoorwegsysteem is onderverdeeld in subsystemen, die op hun beurt uit interoperabiliteitsonderdelen zijn opgebouwd.

Een subsysteem moet bij gebruik ervan blijven voldoen aan de toepasselijke 'essentiële eisen' (het voorgestelde artikel 4.8). Het artikel strekt tot implementatie van de artikelen 3, eerste lid, en 13, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het begrip 'essentiële eisen' is uiteengezet in de toelichting op artikel 4.6.

Subsystemen die conform zijn met geharmoniseerde normen of delen daarvan waarvan de referenties in het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekendgemaakt, worden geacht conform te zijn met de essentiële eisen die door die normen of delen daarvan worden bestreken (het voorgestelde tweede lid). Deze bepaling strekt tot implementatie van artikel 17 van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Artikel 4.9 EG-keuringsverklaring voor subsystemen van structurele aard

Het voorgestelde artikel 4.9 gaat over de EG-keuringsverklaring voor subsystemen van structurele aard als bedoeld in bijlage II, punt 1, onderdeel a, bij de interoperabiliteitsrichtlijn. Overeenkomstig artikel 13, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn, wordt een subsysteem van structurele aard waarvoor een EG-keuringsverklaring is opgesteld op basis van de TSI's en eventuele nationale voorschriften, geacht te voldoen aan de essentiële eisen (het voorgestelde eerste lid). De aanvrager van een vergunning voor indienststelling van een subsysteem van structurele aard verklaart bij de vergunningaanvraag op eigen verantwoordelijkheid dat het subsysteem aan de toepasselijke keuringsprocedures is onderworpen en voldoet aan de toepasselijke EU- en nationale voorschriften. De procedure die op de EG-keuringsverklaring betrekking heeft, staat beschreven in Bijlage IV van de interoperabiliteitsrichtlijn en in voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2019/250 en wordt aangevuld met de ministeriële regeling, gebaseerd op het vierde lid. De keuringsprocedure voor het verkrijgen van een vergunning voor indienststelling van een subsysteem van structurele aard komt er in het kort op neer dat een aanbestedende dienst, fabrikant of diens gemachtigde (artikel 2, onderdelen 22 en 15 van de interoperabiliteitsrichtlijn) die de EG-keuringsverklaring wil opstellen, een conformiteitsbeoordelingsinstantie verzoekt het subsysteem te toetsen. De conformiteitsbeoordelingsinstantie toetst aan de eisen en voorschriften die op het subsysteem van toepassing zijn. Op verzoek van de aanvrager kunnen de keuringen plaatsvinden voor delen van een subsysteem of worden beperkt tot bepaalde stadia van de keuringsprocedure. De resultaten van de keuring worden in die gevallen gedocumenteerd in een „tussentijdse keuringsverklaring” (Bijlage IV, punt 2.2.1 van de interoperabiliteitsrichtlijn).

In geval van een wijziging van een subsysteem analyseert de aanvrager zelf de wijziging en beoordeelt hij het effect ervan op de EG-keuringsverklaring. Als die wijziging een impact heeft op de geldigheid van een element van de relevante EG-keuringsverklaring, werkt de aanvrager de EG-keuringsverklaring bij of stelt hij een nieuwe EG-keuringsverklaring op, overeenkomstig de criteria, bedoeld in de artikelen 18, zesde lid en 21, twaalfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Als een wijziging gevolgen heeft voor een fundamentele parameter, beoordeelt de aanvrager of een EG-keuringsprocedure vereist is (artikel 6 van de uitvoeringsverordening 2019/250). Wat in deze (of enige andere) uitvoeringsverordening staat, is rechtstreeks werkend recht en wordt daarom niet nogmaals in de wet geregeld.

Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie beschouwt een subsysteem van structurele aard waarvoor op de juiste wijze een EG-keuringsverklaring is opgesteld, als conform de essentiële eisen, overeenkomstig artikel 13, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het subsysteem wordt geacht te voldoen aan de essentiële eisen die door de EG-keuringsverklaring worden bestreken. Het vermoeden van conformiteit van de subsystemen met de essentiële eisen, aangetoond op basis van de EG-keuringsverklaring, impliceert dat het Spoorwegbureau van de Europese Unie en de nationale veiligheidsinstanties geen controles mogen eisen die in het kader van de EG-keuringsprocedure reeds zijn uitgevoerd (artikel 12 van de interoperabiliteitsrichtlijn). Uit het voorgestelde artikel 4.9, derde lid, volgt dat als desondanks wordt geconstateerd dat het subsysteem niet aan de nationale voorschriften voldoet, het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan verzoeken dat op het subsysteem aanvullende verificaties worden verricht (artikel 16, eerste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie informeert de Europese Commissie hierover, die vervolgens overleg pleegt met de andere lidstaten. Indien blijkt dat de fabrikant van het subsysteem ten onrechte een EG-keuringsverklaring heeft opgesteld, neemt de lidstaat waar die fabrikant gevestigd is maatregelen jegens die fabrikant of wordt de TSI aangepast (artikel 16, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn).

Artikel 4.10 Vergunning voor indienststelling van vaste installaties

Het voorgestelde artikel 4.10, eerste en tweede lid, is een implementatie van artikel 18, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Artikel 4.10 heeft betrekking op initiële indienststelling van een vaste installatie. Dat is de situatie waarin een vaste installatie voor de eerste keer in dienst wordt gesteld. In aanvulling op artikel 4.9, eerste lid, is voor indienststelling van het subsysteem infrastructuur, het subsysteem energie of het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving (de ‘vaste installaties’, als bedoeld in artikel 18 van de interoperabiliteitsrichtlijn), tevens een vergunning voor indienststelling van vaste installaties vereist. De vergunning wordt verleend door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie.

Indienststelling houdt in: alle handelingen door middel waarvan een subsysteem in bedrijf wordt genomen, voor de eerste keer of na belangrijke wijzigingen die gevolgen hebben voor de nominale werkingstoestand (technische kenmerken), bijvoorbeeld als gevolg van vernieuwing of verbetering, afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden. Voor uitleg over de begrippen 'vernieuwing' en 'verbetering' wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.2.

Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie is belast met het verlenen van de in het eerste lid bedoelde vergunningen (het tweede lid, aanhef). De vergunning wordt verleend als is voldaan aan de drie vereisten, genoemd in het tweede lid, de onderdelen a tot en met c, en – indien van toepassing – daarnaast is voldaan aan het vereiste, genoemd in onderdeel d, van dat artikellid. De keuring van onderdeel a, begint in het ontwerpstadium en bestrijkt de gehele constructieperiode tot het stadium van de goedkeuring voordat het subsysteem in dienst wordt gesteld (artikel 15, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De vereisten volgen uit artikel 18, vierde lid, onderdelen a tot en met d van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het voorgestelde artikel 4.10, tweede lid, onderdeel d, gaat over de vergunningaanvraag inzake het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving waarbij ETCS-uitrusting (European Train Control System) en/of GSMR-uitrusting (Global System for Mobile Communications Railway) is of zijn betrokken. Dit volgt uit artikel 19, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Om de procedure voor het afgeven van een vergunning voor indienststelling van het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving op Unieniveau te harmoniseren, onderzoekt het Spoorwegbureau van de Europese Unie voorafgaand aan aanbestedingen in verband met ERTMS-baanuitrusting (European Rail Traffic Management System) of de voorgenomen technische oplossingen volledig stroken met de relevante TSI's en derhalve volledig interoperabel zijn. De aanvrager dient een verzoek om goedkeuring in bij het Spoorwegbureau, overeenkomstig de procedure van artikel 30, tweede lid, van de Uitvoeringsverordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/200 (PbEU L138). De aanvraag geschiedt conform het éénloketsysteem als bedoeld in artikel 12 van de sera-richtlijn. Het verzoek om goedkeuring gaat vergezeld van het technisch dossier, het advies van de Nationale Veiligheidsinstantie, de EG-keuringsverklaring en het certificaat van geschiktheid voor gebruik. De Nationale Veiligheidsinstantie kan adviseren omtrent het verzoek om goedkeuring. De Nationale Veiligheidsinstantie richt het advies tot de aanvrager voorafgaand aan indiening van het verzoek tot goedkeuring. De Nationale Veiligheidsinstantie richt het advies tot het Spoorwegbureau ná indiening van het verzoek tot goedkeuring.

Het testen van de vaste installaties (het derde lid) kan plaatsvinden in het kader van een (tussentijdse) EG-keuringsverklaring of in het kader van aanvullende verificaties als bedoeld in artikel 4.9, derde lid.

Dat een subsysteem van structurele aard moet blijven voldoen aan voorschriften die gelden op het moment van de indiening van de aanvraag voor een vergunning voor indienststelling (het vierde lid), volgt uit artikel 4, tweede lid, derde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Dit zijn de voorschriften op grond waarvan het subsysteem is gekeurd. De verplichting rust op de verantwoordelijke voor het subsysteem.

Het voorgestelde artikel 4.10, vijfde lid, biedt de delegatiegrondslag voor onder andere het stellen van nadere regels omtrent de vergunning voor indienststelling van vaste installaties.

Artikel 4.11 Oordeel bij verbetering of vernieuwing van vaste installaties

Het voorgestelde artikel 4.11 gaat over de situatie waarin het subsysteem infrastructuur, het subsysteem energie en het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving (de 'vaste installaties', als bedoeld in artikel 18 van de interoperabiliteitsrichtlijn), worden verbeterd of vernieuwd. Zoals uiteengezet in de toelichting op artikel 4.10, wordt de vraag of sprake is van indienststelling van vaste installaties beantwoord aan de vraag of sprake is van een verbetering of vernieuwing als bedoeld in artikel 4.2. Het is van belang dit te vermelden om te voorkomen dat de situatie waarin bestaand spoor dat voor onderhoud tijdelijk buiten dienst is gesteld en na het onderhoud weer in bedrijf wordt genomen, altijd als 'indienststelling' wordt aangemerkt.

Op dit moment bestaat er uiteraard spoorweginfrastructuur die in dienst is gesteld, maar waarvoor geen vergunning voor indienststelling is verleend omdat de spoorweginfrastructuur er al lag voordat het systeem van de vergunning voor indienststelling in werking trad. In beginsel kan deze spoorweginfrastructuur gewoon gebruikt worden. Pas bij vernieuwing of verbetering van die spoorweginfrastructuur wordt afgewogen of een (nieuwe) vergunning voor indienststelling is vereist. Een nieuwe vergunning voor indienststelling is altijd vereist wanneer de voorgenomen aanpassingen significante veranderingen aan de nominale werkingstoestand van het subsysteem veroorzaken en die veranderingen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de algemene veiligheid van het betrokken subsysteem. Als de nominale werkingstoestand niet wordt gewijzigd, is geen nieuwe vergunning nodig (artikel 2,

onderdelen 14, 15 en 19, van de interoperabiliteitsrichtlijn en punt 5.2.3 van de aanbeveling van de Commissie van 29 maart 2011 betreffende vergunningen voor de indienststelling van subsystemen van structurele aard en voertuigen op grond van Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad (2011/217/EU) (PbEU L 95)).

Voordat de infrastructuurbeheerder overgaat tot verbetering of vernieuwing van bestaande subsystemen, dient deze een dossier in bij het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie. Aan de hand van dat dossier beoordeelt het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie, al dan niet in samenwerking met het Spoorwegbureau van de Europese Unie, of voor het desbetreffende project een nieuwe vergunning voor indienststelling is vereist (artikel 18, zesde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn).

Het derde lid biedt de delegatiegrondslag voor onder andere het stellen van nadere regels omtrent de indiening van het dossier en het oordeel van het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie.

Artikel 4.12 Tijdelijke ontheffing bij indienststelling van vaste installaties

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, kunnen volgens Europese regelgeving vaste installaties pas (weer) in dienst worden gesteld nadat het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie een indienststellingsvergunning heeft verleend. De aanvraag van een indienststellingsvergunning is pas volledig als aan uitgebreide en strenge indieningsvereisten is voldaan. Deze komen erop neer dat de werkzaamheden aan de vaste installatie volledig moeten zijn afgerond, alsmede de intensieve beoordeling door de conformiteitsbeoordelingsinstantie op het resultaat van die werkzaamheden. Dit leidt tot omleidingen, vertragingen en hoge kosten. Om dit te voorkomen is gekozen voor een tijdelijke ontheffing in de situatie waarin een vaste installatie voor de eerste keer in dienst wordt gesteld of een vaste installatie in dienst wordt gesteld nadat deze is verbeterd of vernieuwd. Het gaat om een tijdelijke ontheffing op het in de artikelen 4.10, eerste lid, en artikel 4.11, eerste lid, bedoelde verbod om een vaste installatie – het subsysteem infrastructuur, het subsysteem energie of het subsysteem baanuitrusting voor besturing en seingeving – in dienst te stellen zonder een indienststellingsvergunning voor vaste installaties. De tijdelijke ontheffing wordt aldus ingezet omwille van specifieke omstandigheden. Bovendien is deze met waarborgen omkleed: gedurende de tijdelijke ontheffing dient het veilig gebruik van het betreffende subsysteem gewaarborgd te zijn. Het voorgestelde derde lid, onderdeel d, biedt een delegatiegrondslag voor het bepalen van een maximale geldigheidsduur van de ontheffing. Met een maximale geldigheidsduur kan zicht worden geboden op een datum waarop een indienststellingsvergunning wordt verleend, voor zover dat met inachtneming van de Europese aanvraag- en verleningsvereisten mogelijk is.

De ontheffing is een nationale regel, die niet rechtstreeks volgt uit Europees recht. In verband hiermee wordt overeenkomstig een ontwerpprincipe van deze wet, de tijdelijke ontheffing bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld. In de huidige Spoorwegwet is voor deze situatie eveneens een ontheffingsmogelijkheid ingesteld, op grond van artikel 26h, vierde en vijfde lid.

Artikel 4.13 Voertuigvergunning

Artikel 4.13 strekt tot implementatie van artikel 21 van de interoperabiliteitsrichtlijn. De voertuigvergunning is vereist voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig. Omdat het een vergunning voor het in de handel brengen van een spoorvoertuig betreft, ligt het voor de hand dat de aanvraag wordt gedaan door degene die het voertuig daadwerkelijk in de handel brengt. Dat kan bijvoorbeeld zijn de fabrikant of een vertegenwoordiger van die fabrikant. Afhankelijk van het beoogde gebruikgebied van een spoorvoertuig kiest de aanvrager ervoor om een vergunning aan te vragen bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie of bij het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie (het eerste lid).

De vergunning wordt verleend als is voldaan aan de vier vereisten, genoemd in artikel 4.14, eerste lid.

In het voorgestelde artikel 4.13, tweede lid, wordt bepaald dat eveneens een voertuigvergunning moet worden aangevraagd na de vernieuwing of verbetering van een spoorvoertuig. Voor uitleg over de begrippen 'vernieuwing' of 'verbetering' wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.2. Opgemerkt wordt dat vernieuwing of verbetering binnen de grenzen van de in de TSI's bepaalde parameters plaatsvindt.

Het voorgestelde artikel 4.13, derde lid, strekt tot implementatie van artikel 21, achtste lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De bepaling heeft betrekking op de situatie waarin een spoorvoertuig vanuit een aangrenzende lidstaat rijdt over een kort gedeelte (grensbaanvak) van de Nederlandse spoorweginfrastructuur. Dit is meestal een station, maar dat kan ook een andere plek zijn die dicht bij de grens van die lidstaat ligt. Het zou te ver voeren om voor een dergelijk beperkt traject een nieuwe vergunning bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie aan te moeten vragen. De raadpleging van

de nationale veiligheidsinstantie kan per geval geschieden of worden vastgelegd in een grensoverschrijdende overeenkomst tussen nationale veiligheidsinstanties (artikel 21, achtste lid, interoperabiliteitsrichtlijn). Met de term 'geraadpleegd' in plaats van 'ingestemd' wordt voorkomen dat die nationale veiligheidsinstantie een eventuele voertuigvergunning, afgegeven door het Spoorwegbureau van de Europese Unie, doorkruist. In het kader van de raadpleging gaat de Nationale Veiligheidsinstantie af op informatie van de infrastructuurbeheerder over de netwerkkenmerken van de betreffende spoorweginfrastructuur.

Het voorgestelde artikel 4.13, vierde lid, betreft het bepaalde in artikel 4, tweede lid, derde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Een spoorvoertuig moet bij het gebruik blijven voldoen aan de TSI's en nationale voorschriften. Dit komt er bijvoorbeeld op neer dat het spoorvoertuig moet blijven voldoen aan voorschriften op grond waarvan de voertuigvergunning is verleend. Dat zijn ook de voorschriften op grond waarvan het spoorvoertuig gekeurd is. De term 'exploitatietoestand' maakt duidelijk dat artikel 4.13, vierde lid, niet van toepassing is op een spoorvoertuig dat uit de exploitatie (gewone bedrijfsmodus) is genomen. Op spoorvoertuigen die uit de exploitatie zijn genomen is artikel 4.21 van toepassing.

Artikel 4.14 Voertuigvergunningverlening door hoofd NVI

De vereisten voor de verlening van een voertuigvergunning als bedoeld in artikel 4.14, eerste lid, volgen uit artikel 21, derde lid, onderdelen a tot en met d, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De aanvrager van een voertuigvergunning moet in het aanvraagdossier aantonen dat het spoorvoertuig technisch compatibel is met de infrastructuur van het beoogde gebruiksgebied. Dat doet hij onder andere op basis van de infrastructuurgegevens die in een centrale referentiedatabank zijn opgenomen. In artikel 21, derde lid, onderdeel d, van de interoperabiliteitsrichtlijn wordt in dat verband verwezen naar het in artikel 49 van de interoperabiliteitsrichtlijn genoemde infrastructuurregister. Het register heeft in Uitvoeringsverordening (EU) 2019/777 van de Commissie van 16 mei 2019 inzake de gemeenschappelijke specificaties voor het register van de spoorweginfrastructuur en tot intrekking van Uitvoeringsbesluit 2014/880/EU (PbEU L 139) de vorm van een centrale referentiedatabank gekregen, 'RINF-toepassing' genoemd. Het infrastructuurregister wordt beheerd door het Spoorwegbureau van de Europese Unie. Op grond van de uitvoeringsverordening uploaden infrastructuurbeheerders gegevens over hun infrastructuur rechtstreeks naar de RINF-toepassing.

Het voorgestelde artikel 4.14, tweede lid, gaat over de uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning. Bij een aanvraag daartoe hoeft de aanvrager niet een geheel nieuw aanvraagdossier in te dienen, maar vindt de beoordeling van de aanvraag plaats op basis van het reeds bestaande dossier, dat is aangevuld met de vereiste documenten met betrekking tot de gewenste uitbreiding (artikel 21, dertiende lid, interoperabiliteitsrichtlijn en artikel 30, tweede lid, onderdeel a van voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2018/545).

In het voorgestelde derde lid is overeenkomstig artikel 25 van de interoperabiliteitsrichtlijn bepaald dat het spoorvoertuig dat in overeenstemming is met een goedgekeurd type spoorvoertuig zonder verdere controles een voertuigvergunning krijgt op basis van een door de aanvrager overlegde verklaring van conformiteit met het voertuigtype. Een typegoedkeuring wordt geregistreerd in het Europees voertuigregister van goedgekeurde voertuigtypen. Op basis daarvan kan voor spoorvoertuigen van hetzelfde type op eenvoudiger wijze een voertuigvergunning worden verleend.

Het voorgestelde zesde lid biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels ter uitvoering van voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2019/250.

Artikel 4.15 Vergunning testen spoorvoertuig

Een spoorvoertuig mag worden gebruikt op het spoor als een voertuigvergunning is verleend en aan een aantal andere eisen is voldaan (artikel 4.17). Ten behoeve van het testen van een spoorvoertuig mag het echter ook al worden gebruikt voordat een voertuigvergunning is verleend. Het gaat om de situatie waarin de aanvrager van een voertuigvergunning in de loop van de aanvraag een spoorvoertuig wil testen om te onderzoeken of de in het spoorvoertuig aanwezige subsystemen technisch compatibel zijn met het spoorvoertuig of te onderzoeken of het spoorvoertuig technisch compatibel is met de spoorweginfrastructuur in het gebruiksgebied. Voor dit soort testen is een vergunning vereist, verleend door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie (het eerste lid). De vergunning kan worden verleend op voor een voertuigtype of voor één of meerdere voertuigen. Op het testen van spoorvoertuigen waarvoor al een voertuigvergunning is verleend, is artikel 4.17 van toepassing.

De verlening van de vergunning geschiedt op aanvraag (tweede lid), tenzij het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie de aanvrager van een voertuigvergunning verzoekt dit soort testen uit te voeren. In dat geval verleent hij de vergunning ambtshalve (het tweede lid). Het Spoorwegbureau van de

Europese Unie kan onder meer voor wat betreft de voertuigtoelating in de plaats treden van de Nationale Veiligheidsinstantie (artikel 2 van uitvoeringsverordening (EU) 2016/796), gelezen in samenhang met artikel 21, vijfde lid, onderdeel b, laatste alinea, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Dit betekent dat ook het Spoorwegbureau van de Europese Unie om de tests kan verzoeken. Dat de infrastructuurbeheerder hier zich moet inspannen om binnen drie maanden de tests te kunnen laten plaatsvinden, volgt uit artikel 6, tweede lid, onderdeel c, van voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2018/545.

Voor een toelichting op het testen van spoorvoertuigen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4.17.

Artikel 4.16 Typegoedkeuring

Een typegoedkeuring wordt op dezelfde wijze verleend als een voertuigvergunning. Het ligt daarom voor de hand om bij de aanvraag van een voertuigvergunning tegelijkertijd een typegoedkeuring aan te vragen, aangezien dan maar één toetsingsproces moet worden doorlopen (het tweede lid).

In het voorgestelde artikel 4.16, derde lid, is bepaald dat een wijziging van TSI's of nationale voorschriften kan leiden tot wijziging of intrekking van de typegoedkeuring, in de interoperabiliteitsrichtlijn aangeduid als 'hernieuwen' (artikel 24, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Dit laat voertuigvergunningen die op basis van de oorspronkelijke typegoedkeuring zijn verleend, onverlet (artikel 25, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn) (het voorgestelde vierde lid). Bij bedoelde wijziging of intrekking mag het Spoorwegbureau van de Europese Unie of de Nationale Veiligheidsinstantie alleen controles uitvoeren met betrekking tot de gewijzigde voorschriften (artikel 24, derde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Dit wordt uitdrukkelijk geregeld in de regels die op grond van het voorgestelde artikel 4.16, vijfde lid, worden gesteld. Deze regels zijn aanvullend op de regels over typegoedkeuring die in voornoemde uitvoeringsverordening (EU) 2018/545 zijn opgenomen.

Artikel 4.17 Controles voor het gebruik van een spoorvoertuig

Het voorgestelde artikel 4.17 gaat over het gebruik van een spoorvoertuig. De eisen die in het voorgestelde artikel 4.17, eerste lid, worden gesteld, zijn een aanvulling op de andere eisen die gelden voor het gebruik van een spoorvoertuig op de spoorweginfrastructuur, waaronder de eis dat voor het onderhoud van het spoorvoertuig een onderhouds-entiteit moet zijn aangewezen (het voorgestelde artikel 3.10). Voordat een spoorvoertuig voor het eerst wordt gebruikt en nadat de voertuigvergunning is verleend, wordt het spoorvoertuig op aanvraag van de houder geregistreerd in het Europees voertuigregister waar het desbetreffende voertuig moet worden ingeschreven (het voorgestelde eerste lid, dat strekt tot implementatie van de artikelen 22 en 23 van de interoperabiliteitsrichtlijn). Hierover wordt nog opgemerkt dat het nationaal voertuigregister, waarover in het huidige hoofdstuk 2a, paragraaf 8, van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regeling, bepalingen zijn opgenomen inmiddels niet meer bestaat, omdat het is geïntegreerd in een Europees voertuigregister (artikel 47, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn) en de Nationale Veiligheidsinstantie kenbaar heeft gemaakt geen beroep te doen op de uitzonderingsgrond, genoemd in artikel 7, derde lid, en Bijlage II, punt 2.1.4 van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1614 van de Commissie van 25 oktober 2018 tot vaststelling van specificaties voor de voertuigregisters die zijn vermeld in artikel 47 van de richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging en intrekking van Beschikking 2007/756/EG van de Commissie (PbEU L268).

Dat voor het gebruik van het spoorvoertuig een voertuigvergunning is vereist volgt uit Aanhangsel 2 van voornoemd Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1614.

In het voorgestelde artikel 4.17, tweede lid, onderdelen a en b, is bepaald dat de spoorwegonderneming controleert of de vereiste voertuigvergunning is verleend en of het spoorvoertuig correct is geregistreerd in het Europees voertuigregister, voordat het spoorvoertuig mag worden gebruikt. Dit zijn administratieve controles. Deze controles zijn met name relevant voor spoorwegondernemingen die niet zelf de rechtspersoon zijn die de voertuigvergunning heeft aangevraagd. Daarbij valt te denken aan spoorwegondernemingen die gebruik maken van spoorvoertuigen van leasebedrijven, of spoorwegondernemingen die de fabrikant vragen om een vergunning aan te vragen. Daarnaast controleert de spoorwegonderneming aan de hand van het infrastructuurregister of het spoorvoertuig als geheel technisch verenigbaar is met de spoorweginfrastructuur in het beoogde gebruiksgebied (artikel 4.17, tweede lid, onderdeel c). Daarbij worden de waarden van de parameters die in het infrastructuurregister zijn opgenomen, vergeleken met de waarden die zijn opgenomen in de voertuigvergunning en die worden gehanteerd bij het in de handel brengen van een spoorvoertuig (artikel 4, derde lid, onderdeel i, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Tot slot controleert de spoorwegonderneming de correcte integratie van het spoorvoertuig in de samenstelling van de trein waarin het bedoeld is te functioneren. Daarbij houdt de spoorwegonderneming ook rekening met het veiligheids-

beheersysteem en voornoemde TSI OPE (artikel 23, eerste lid, onderdeel c, van de interoperabiliteitsrichtlijn). De controles, bedoeld in het tweede lid, onderdelen c en d, zijn technisch van aard.

Om de technische controles te verrichten kan een spoorwegonderneming in samenwerking met de infrastructuurbeheerder testen uitvoeren binnen het gebruiksgebied (het derde lid). Tegelijkertijd met toelatingstesten, bedoeld in het tweede lid, kan de spoorwegonderneming acceptatietesten uitvoeren. Dit volgt niet uit de interoperabiliteitsrichtlijn en heeft strikt genomen niet met interoperabiliteit te maken. Deze acceptatietesten hebben doorgaans als doel te controleren of een spoorvoertuig aan contractuele eisen voldoet die niet de interoperabiliteit betreffen, zoals gebruiksgemak. Opgemerkt wordt dat een spoorwegonderneming zoals de NS niet als eigenaar hoeft te zijn ingeschreven in het voertuigregister om die testen uit te kunnen voeren. Ook als de fabrikant van de spoorvoertuigen als eigenaar ingeschreven is, kan de spoorwegonderneming de testen uitvoeren. Het eigenaarschap is daarmee geen hindernis voor het uitvoeren van deze testen.

De testen vinden plaats in afstemming met de infrastructuurbeheerder (het vierde lid). De infrastructuurbeheerder is verplicht om mee te werken aan het uitvoeren van de testen. De infrastructuurbeheerder doet, in overleg met de spoorwegonderneming, al het mogelijke om eventuele testen binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek van de spoorwegonderneming te laten plaatsvinden. Indien dat niet mogelijk is – bijvoorbeeld vanwege de tijd die is gemoeid met het buiten dienst stellen van het spoor – kunnen de testen ook later plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat ook dit in overleg met de verzoeker geschiedt. De infrastructuurbeheerder kan naar aanleiding van het verzoek om testen in het belang van een veilig en ongestoord verkeer op de spoorweg, aanwijzingen geven. De bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen vloeit voort uit het feit dat de infrastructuurbeheerder de verkeersleiding heeft.

De testen zijn verder aan nadere regelgeving verbonden (het vijfde lid). In die regelgeving zal bijvoorbeeld staan dat de testen uitsluitend plaatsvinden met personen aan boord die een professionele bijdrage leveren aan het testen en dat de Nationale Veiligheidsinstantie van eenieder de medewerking kan vorderen die redelijkerwijs noodzakelijk is om te waarborgen dat de testen tijdig kunnen plaatsvinden.

Artikel 4.18 Corrigerende en tijdelijke veiligheidsmaatregelen

Het voorgestelde artikel 4.18 implementeert artikel 26 van de interoperabiliteitsrichtlijn. Indien bij de exploitatie van een spoorvoertuig blijkt dat het spoorvoertuig of voertuigtype niet aan de essentiële eisen voldoet, moet de spoorwegonderneming de noodzakelijke corrigerende maatregelen nemen om het spoorvoertuig met die eisen in overeenstemming te brengen (het voorgestelde eerste lid). Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen toepassen als toezicht uitwijst dat het spoorvoertuig niet of niet meer aan de essentiële eisen voldoet (het voorgestelde derde lid).

Voor zover de door de spoorwegonderneming genomen maatregelen niet toereikend zijn, en door de non-conformiteit met de essentiële eisen een ernstig veiligheidsrisico ontstaat, kan het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie verschillende tijdelijke maatregelen nemen (artikel 4.18, vierde lid), genoemd in artikel 3.9 of de typegoedkeuring schorsen. Indien dat niet voldoet en aangetoond is dat reeds ten tijde van de verlening van de voertuigvergunning of de verstrekking van de typegoedkeuring niet werd voldaan aan de essentiële eisen, kan hij overgaan tot het wijzigen of intrekken van de voertuigvergunning of typegoedkeuring. De corrigerende maatregelen kunnen betrekking hebben op een gedeelte van het gebruiksgebied van het spoorvoertuig, indien het niet voldoen aan de essentiële eisen zich beperkt tot dat gedeelte van het gebruiksgebied (het voorgestelde vijfde lid).

De spoorwegondernemingen controleren desgevraagd of het probleem van het niet voldoen aan de eisen zich ook bij hen voordoet (het voorgestelde zesde lid).

In de interoperabiliteitsrichtlijn is nog bepaald dat, wanneer het Spoorwegbureau van de Europese Unie en een nationale veiligheidsinstantie met elkaar van mening verschillen over de noodzaak om de vergunning te beperken of in te trekken, het geschil voor arbitrage wordt voorgelegd aan de kamer van beroep. Dat kan leiden opschorting van de tijdelijke veiligheidsmaatregelen (artikel 26, vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Daarnaast is in de interoperabiliteitsrichtlijn bepaald dat van een intrekking of wijziging van een voertuigvergunning alle nationale veiligheidsinstanties door het Spoorwegbureau van de Europese Unie in kennis worden gesteld onder opgaaf van redenen. Ook de spoorwegondernemingen die spoorvoertuigen gebruiken van hetzelfde type worden dan geïnformeerd.

Spoorvoertuigen van hetzelfde type als een spoorvoertuig waarvan de typegoedkeuring is ingetrokken, komen qua eigenschappen overeen met dat spoorvoertuig en zullen waarschijnlijk eveneens niet

voldoen aan de essentiële eisen. Deze spoorvoertuigen moeten uit de handel worden genomen. Het zevende lid strekt daartoe. De desbetreffende autoriteit registreert de intrekking van de voertuigvergunning of typegoedkeuring de intrekking in het toepasselijke register (artikel 26, zevende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Dit van rechtswege vervallen van de voertuigvergunning verschilt van de situatie waarin de typegoedkeuring wordt ingetrokken omdat de TSI's of nationale voorschriften op grond waarvan de typegoedkeuring is verleend, zijn gewijzigd en bij die wijziging is bepaald dat reeds op basis van die voorschriften verleende typegoedkeuringen gewijzigd of ingetrokken moeten worden, als bedoeld in artikel 4.16, derde lid.

Artikel 4.19 Aangemelde en aangewezen instantie

Het voorgestelde artikel 4.19 stelt regels over de aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties (notified bodies of NoBo's) en de aangewezen conformiteitsbeoordelingsinstanties (designated bodies of DeBo's). Een aangemelde instantie kan tevens aangewezen instantie zijn.

Een aangemelde instantie voert conformiteitsbeoordelingen uit die betrekking hebben op de TSI's en op andere toepasselijke Europese voorschriften (het eerste lid). De aangemelde instantie is bevoegd om de werkzaamheden waarvoor deze is aangemeld in alle lidstaten uit te voeren. Een aangewezen instantie voert conformiteitsbeoordelingen uit die betrekking hebben op nationale voorschriften (het tweede lid). Deze instantie is bevoegd de werkzaamheden waarvoor hij is aangewezen in Nederland uit te voeren. Dit verschil wordt verklaard met het feit dat Europese voorschriften voor alle lidstaten gelijk zijn en de nationale voorschriften per lidstaat uiteen kunnen lopen.

De aangemelde en aangewezen conformiteitsbeoordelingsinstanties zijn aan te merken als zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). De instanties vallen echter niet onder de toepassing van de Kaderwet ZBO's omdat ze als 'deeltijd-ZBO's' worden beschouwd: instanties waaraan keurings- en certificatietaak zijn opgedragen c.q. toegestaan op grond van daar aanwezige, bij het uitoefenen van het bedrijf ontwikkelde expertise, maar voor wie het verrichten van die keuringen een ondergeschikt onderdeel van de totale werkzaamheden uitmaakt (het derde lid). De publieke taak wordt bovendien uitgevoerd op verzoek van individuele klanten. De instanties worden niet gefinancierd uit de Rijksbegroting: zij verlenen een dienst waarvoor de ontvanger van de dienst rechtstreeks betaalt. De instanties opereren in concurrentie – niet vanuit een monopoliepositie –, doordat aanmelding of aanwijzing openstaat voor elke instantie die zich kwalificeert.¹⁷⁰

Artikel 4.20 Aanmelding of aanwijzing van conformiteitsbeoordelingsinstanties

De Nationale Veiligheidsinstantie verricht de aanmelding via de NANDO-database (database for New Approach Notified and Designated Organisations). Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie besluit tot aanmelding van een conformiteitsbeoordelingsinstantie bij de Europese Commissie, indien hij daartoe een aanvraag heeft ontvangen en de instantie voldoet aan de eisen in het eerste lid en de eisen die op grond van de ministeriële regeling, bedoeld in het voorgestelde zevende lid, worden gesteld (het tweede lid).

Of de Nationale Veiligheidsinstantie dan wel de accreditatie-instantie de aanvraag tot aanmelding bij de Europese Commissie beoordeelt, ligt in lagere regelgeving besloten.

Het vijfde lid is ter implementatie van artikel 37, vijfde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Het artikellid weerspiegelt de internationale context waarbinnen een aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstantie werkt.

Het voorgestelde artikel 4.20, zesde lid, is de implementatie van artikel 39 van de interoperabiliteitsrichtlijn. De vaststelling dat een conformiteitsbeoordelingsinstantie niet meer voldoet, geschiedt door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie, eventueel na een bericht of advies van de accreditatie-instantie.

Het zevende lid biedt een delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels. Het voorgestelde artikel 4.20 zevende lid, onderdeel c, gaat onder meer over de vereiste onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, vakbekwaamheid, opleidingseisen en geheimhoudingsplicht. Het voorgestelde artikel 4.20, zevende lid, onderdeel d, heeft betrekking op het uitbesteden van activiteiten van aangemelde of aangewezen instanties, dan wel het laten uitvoeren van die activiteiten door dochterondernemingen (artikel 34 van de interoperabiliteitsrichtlijn).

Op basis van het voorgestelde artikel 4.20 zevende lid, onderdeel e, worden de verplichtingen van

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2000–2001, 27 426, nr 5

conformiteitsbeoordelingsinstanties geregeld ten aanzien van het verstrekken van informatie aan de Nationale Veiligheidsinstantie, de betrokken lidstaten, het Spoorwegbureau van de Europese Unie en andere conformiteitsbeoordelingsinstanties. Het betreft onder meer het informeren dat een certificaat is geweigerd, beperkt, geschorst of ingetrokken.

De regels die op het voorgestelde zevende lid, onderdeel f, zijn gebaseerd, omvatten onder meer een zorgplicht voor de Nationale Veiligheidsinstantie ten aanzien van de overdracht van dossiers indien de aanmelding of aanwijzing van een conformiteitbeoordelingsinstantie wordt beperkt, geschorst of ingetrokken (artikel 39, tweede lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn).

Artikel 4.21 Bijzondere ritten, strikt lokaal gebruik en historisch vervoer

De regels voor gebruik van de spoorweg in bijzondere gevallen zijn bedoeld voor het gebruik van de spoorweg – al dan niet tijdelijk gesloten voor het normale verkeer ten behoeve van onderhoud, de vernieuwing of verbetering van het spoorwegsysteem.

Het eerste lid, onderdeel a, heeft onder meer betrekking op spoorvoertuigen voor historisch gebruik waarmee over EU-gereguleerd spoor wordt gereden. Dat kan om een overbrengingsrit gaan, maar ook om roestrijden met historisch materieel om roestvorming van sporen en wissels te voorkomen.

Het eerste lid, onderdeel b, heeft betrekking op spoorvoertuigen die niet in de handel zijn gebracht. Dit zijn bijvoorbeeld spoorvoertuigen die niet bestemd zijn voor de Europese markt, maar die ter verscheeping naar elders gebruik maken van EU-gereguleerd spoor. Daarnaast kan het gaan om bepaalde spoormachines waarvoor geen voertuigvergunning is vereist. Reguliere spoorvoertuigen waar extra modules op zijn aangebracht, voor bijvoorbeeld het spuiten van grafiet in bochten, het permanent doormeten van het spoor of het polijsten van het spoor zijn, zijn beschouwd naar hun hoofdtak geen spoormachines. Het zijn reguliere spoorvoertuigen voor personen- of goederenvervoer. De interoperabiliteitseisen zijn daar onverkort op van toepassing.

Bijzondere spoorvoertuigen, waarvoor op grond van de TSI Loc&Pas lichte interoperabiliteitseisen gelden, worden in de TSI Loc&Pas onderverdeeld in de volgende subgroepen:

- i. Spoormachines: voertuigen die speciaal zijn ontworpen voor de bouw en het onderhoud van het spoor en de infrastructuur.
- ii. Infrastructuurinspectievoertuigen: voertuigen die worden gebruikt om de staat van de infrastructuur te bewaken.
- iii. Omgevingsvoertuigen: voertuigen die zijn ontworpen voor het vrijmaken van het spoor van omgevingsomstandigheden, zoals sneeuwruimers.
- iv. Hulpdienstvoertuigen: voertuigen die zijn ontworpen voor een specifiek gebruik in noodsituaties, zoals evacuatie, brandbestrijding en het bergen van treinen (met inbegrip van de takelkranen).
- v. Voertuigen voor weg en spoorweg: zelfrijdende machines die zich over rails en op de grond kunnen voortbewegen.

Bijzondere spoorvoertuigen kunnen in een of meer van de volgende bedrijfsmodi worden gebruikt: werkmodus, vervoersmodus en rijmodus, als zelfrijdend voertuig of als getrokken voertuig.

Een bijzonder spoorvoertuig is rollend materieel in de zin van de interoperabiliteitsrichtlijn (Bijlage 1, punt 2, van de interoperabiliteitsrichtlijn). Daarom moet een bijzonder spoorvoertuig in principe aan de interoperabiliteitseisen voldoen. Op bijzondere spoorvoertuigen zijn de technische interoperabiliteitseisen zoals voornoemde TSI Loc&Pas van toepassing als het bijzondere spoorvoertuig (1) rijdt op eigen spoorwielen en (2) is ontworpen en bestemd om gedetecteerd te worden door een op het spoor gebaseerd treindetectiesysteem voor verkeersleiding. Op een spoormachine in vervoersmodus is niet alleen de TSI Loc&Pas van toepassing, maar ook de TSI CCS als deze spoormachine een stuurcabine heeft en is bestemd om in vervoersmodus op eigen wielen (dus niet getrokken) te functioneren (Bijlage I, punt 2, van de interoperabiliteitsrichtlijn en TSI Loc&Pas, artikel 2, eerste lid, onder b, punt 2.2.2 en punt 2.3.1). Voor de weg-spoormachine (road-rail) geldt nog dat de TSI Loc&Pas daar niet op van toepassing is.

Een voorbeeld van een spoormachine in werkmodus is de sleeptrein die in het kader van calamiteitenbestrijding wordt ingezet op gestrande treinen weg te slepen, of de spoormachine met een hijskraan die wordt ingezet om het spoor te repareren. Als een spoormachine strikt lokaal wordt gebruikt, kan deze ook in verband met het strikt lokaal gebruik zijn uitgesloten van het toepassingsbereik van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Overigens vallen defecte spoorvoertuigen niet onder de toepassing van artikel 4.21. Defecte spoorvoertuigen zijn spoorvoertuigen waarop de interoperabiliteitseisen van toepassing zijn. Voor defecte spoorvoertuigen is ontheffing mogelijk op basis van art. 4.5, eerste lid, in verband met het niet-voldoen aan de toepasselijke TSI's vanwege een ongeluk of natuurramp. Daarnaast bevat het

veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming regels over het beheersen van risico's bij het rijden met defecte spoorvoertuigen.

Voor wat betreft de regels die worden gesteld op basis van artikel 4.21, tweede lid, kan worden gedacht aan de regel dat voor bepaalde bijzondere spoorvoertuigen detectie is vereist op het moment dat ze op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D rijden dat niet voor onderhoud, vernieuwing of verbetering buiten dienst is gesteld.

Artikel 4.23 Eisen aan aanleg en onderhoud van spoorweginfrastructuur

Het voorgestelde artikel 4.23, eerste lid, stelt eisen aan de aanleg, onderhoud en gebruik van de spoorweginfrastructuur om een veilig en doelmatig gebruik daarvan te waarborgen voor de spoorwegen met gebruiksfunctie E of F.

Artikel 4.23, tweede lid, vormt de basis voor het stellen van nadere regels over bovengrondse en ondergrondse spoorweginfrastructuur, waarbij de algemene eisen van het eerste lid worden uitgewerkt. Voor het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is gekozen omwille van toekomstbestendige regelgeving, mede in verband met mogelijk veranderende bouwtechnische eisen. De regels hebben onder meer betrekking op technische eigenschappen van de spoorweginfrastructuur (het tweede lid, onderdeel a) en op de toegankelijkheid van de spoorweginfrastructuur, waaronder de haltes. De regels zien ook op zaken die onder het brede begrip spoorweginfrastructuur vallen, waaronder zwerfstromen en brandgangen langs bos, veen enz.

Artikel 4.24 Vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur

Artikel 4.24 bepaalt dat nieuw aangelegde, of aanmerkelijk gewijzigde, verbeterde of vernieuwde decentrale spoorweginfrastructuur door de infrastructuurbeheerder van decentrale spoorweginfrastructuur niet zonder vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur, verleend door het betrokken bevoegd gezag in dienst mag worden gesteld (eerste en tweede lid). Bij een 'zodanige wijziging' gaat het om zodanige verandering in de technische of functionele eigenschappen van de spoorweginfrastructuur dat ook de gebruiksmogelijkheden van de infrastructuur wijzigen. Aanmerkelijke veranderingen aan het spoor als hier bedoeld kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat een lagere snelheid op een baanvak moet worden doorgevoerd. Ook kunnen bijvoorbeeld door dergelijke wijzigingen wisselverbindingen wegvallen waardoor een bepaalde dienstregeling niet meer kan worden gerealiseerd of de maximaal haalbare capaciteit verandert. Voorbeelden van vernieuwing zijn spoorverdubbelingen, opwaarderingen of elektrificatie van een compleet baanvak of de aanleg van een nieuw systeem van treinbeveiliging.

Het voorgestelde derde lid voorziet in de mogelijkheid dat het betrokken bevoegd gezag een vergunning verleent indien op ondergeschikte punten nog niet aan alle vereisten is voldaan, terwijl het opgeleverde spoor volkomen veilig kan worden bereden. Het betrokken bevoegd gezag stelt in de vergunning een vervalltermijn waarbinnen alsnog volledig aan de eisen moet zijn voldaan. Als deze termijn verstrijkt, vervalt de vergunning van rechtswege. Met de zinsnede 'is voldaan' wordt overeenkomstig 3.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving 'moet zijn voldaan' bedoeld. Met de voorwaardelijke vergunning kan worden volstaan met één vergunningaanvraag – mits op tijd aan de voorwaarden alsnog volledig aan de eisen is voldaan. Overigens is voor EU-gereguleerd spoor niet gekozen voor een vergunning onder voorwaarde omdat de interoperabiliteitsrichtlijn vereist dat een vergunning pas kan worden aangevraagd als aan bepaalde, zware indieningsvereisten is voldaan. Zie de toelichting op artikel 4.12.

De vergunningseis maakt het mogelijk om de werking van de verschillende onderdelen van de infrastructuur integraal en in onderlinge samenhang op veiligheid te beoordelen. Het daarvoor geldende toetsingskader wordt gevormd door artikel 4.23 en de daarop gebaseerde regelgeving. In de praktijk toetst de Nationale Veiligheidsinstantie ten behoeve van het vergunningverlenende bestuursorgaan of sprake is een zodanige wijziging als bedoeld in deze wet en of de spoorweginfrastructuur als één veilig geïntegreerd geheel werkt en voldoet aan deze eisen. Daarnaast toetst de Nationale Veiligheidsinstantie of de aanvraag aan de vereisten voldoet (het zesde lid). Aan een vergunning voor indienststelling van spoorweginfrastructuur kunnen voorschriften worden verbonden. Een vergunning kan onder beperkingen worden afgegeven, bijvoorbeeld door te bepalen dat de spoorweg uitsluitend met een bepaald soort materieel mag worden bereden (het vierde lid). De voorschriften die aan de vergunning voor infrastructuur worden verbonden dienen met name het belang van de veiligheid op en in de directe nabijheid van dat spoor.

Het bestuursorgaan is bevoegd om de vergunning voor het in dienst stellen van de decentrale spoorweginfrastructuur te schorsen of in te trekken (het voorgestelde vijfde lid). Een schorsings- of intrekingsbesluit heeft onmiddellijke werking.

Het voorgestelde zesde lid is de delegatiegrondslag voor het stellen van regelgeving. Daarin komt bijvoorbeeld te staan dat bij het verzoek om toestemming een informatiedossier wordt overlegd waarin de technische specificaties van de decentrale spoorweginfrastructuur worden beschreven en gedocumenteerd en waaruit blijkt dat de decentrale spoorweginfrastructuur aan de eisen voldoet.

Artikel 4.25 Eisen aan spoorvoertuigen

In het voorgestelde artikel 4.25 staan de minimeisen waar een spoorvoertuig aan moet voldoen om op decentraal spoor in dienst te worden gesteld. Over 'indienststelling' wordt nog opgemerkt dat bij spoorwegen met de gebruiksfunctie E of F – anders dan bij EU-gereguleerd spoor – van oudsher geen onderscheid wordt gemaakt tussen het in de handel brengen van een spoorvoertuig en het gebruik van het spoorvoertuig op het spoor. In plaats daarvan wordt volstaan met de alomvattende term 'indienststelling'. De reden daarvan is dat een spoorvoertuig dat op E- of F-spoor wordt gebruikt, doorgaans op maat wordt gemaakt.

De spoorwegonderneming verricht uitsluitend vervoer met veilige spoorvoertuigen die goed onderhouden zijn (het voorgestelde derde lid). De spoorwegonderneming kan aan deze verantwoordelijkheid invulling geven door de spoorvoertuigen zelf te onderhouden, maar het onderhoud kan ook worden uitgevoerd door een andere partij. Zo kunnen leasecontracten worden afgesloten waarin ook afspraken gemaakt worden over het onderhoud. De spoorwegonderneming blijft echter verantwoordelijk voor de inzet van materieel dat aan de veiligheidsstandaarden voldoet.

Artikel 4.26 Vergunning voor indienststelling spoorvoertuig

In het voorgestelde artikel 4.26 is vastgelegd dat voor gebruik van een spoorvoertuig op de decentrale spoorweginfrastructuur een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig is vereist (eerste lid). Daarbij moet het spoorvoertuig voldoen aan de vereisten die in en op grond van artikel 4.25 worden gesteld. Uit het eerste lid volgt dat het betrokken bevoegd gezag op basis van relevante informatie van oordeel kan zijn dat geen vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig is vereist, bijvoorbeeld bij een kleine wijziging die geen invloed heeft op de veiligheid. Het betrokken bevoegd gezag beoordeelt dit aan de hand van een informatiedossier. Dit informatiedossier moet aan de hand van relevante documentatie duidelijk maken welke wijziging heeft plaatsgevonden en of sprake is van een veiligheidskwestie.

Nieuwe spoorvoertuigen moeten vanaf het moment van indienststelling voldoen aan de eisen. Datzelfde geldt voor spoorvoertuigen die een wijziging hebben ondergaan. De reden daarvan is dat wijzigingen die worden aangebracht aan een spoorvoertuig tot gevolg kunnen hebben dat het spoorvoertuig niet langer voldoet aan de eisen, genoemd in het tweede lid. In een dergelijk geval kan de veiligheid op de decentrale spoorweginfrastructuur in het geding zijn. Dit wordt beoordeeld in de procedure die betrekking heeft op de aanvraag van een nieuwe vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig. De eisen kunnen voor de verschillende soorten spoorvoertuigen verschillend zijn en worden nader uitgewerkt in de regels, gebaseerd op het vierde lid.

Ook als voor het spoorvoertuig een voertuigvergunning is verleend als bedoeld in artikel 4.13, dient een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig te worden aangevraagd. Het verlenen van een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig in deze gevallen is geen automatisme. Het betrokken bevoegd gezag kan bijvoorbeeld besluiten geen vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig te verlenen aan een goederenspoorwegonderneming die op een metrospoor wenst te rijden, omdat het spoor daar niet op is berekend.

Aan een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig kunnen voorschriften worden verbonden. Een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig kan onder beperkingen worden afgegeven (het voorgestelde artikel 4.26, derde lid). De voorschriften worden opgesteld in het belang van de veiligheid op en in de directe nabijheid van de decentrale spoorweg.

Voordat het bestuursorgaan overgaat tot het verlenen van de vergunning, wordt de infrastructuurbeheerder gehoord. Het horen vindt plaats in verband met de afstemming van het spoorvoertuig met de spoorweginfrastructuur. Dit wordt bepaald in de regeling die op het zesde lid is gebaseerd.

Artikel 4.27 Goedkeuring type spoorvoertuig

Een spoorwegonderneming zet voor het vervoer over decentrale spoorweginfrastructuur vaak meerdere spoorvoertuigen van hetzelfde type in. Op grond van het voorgestelde artikel 4.27 dient de spoorwegonderneming voor elk individueel voertuig over een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig te beschikken. Het zou inefficiënt zijn om elk individueel spoorvoertuig opnieuw aan de toets van artikel 4.25 te onderwerpen. Om de uitvoeringslasten te beperken tot de hoogstnood-



zakelijke voorziet het wetsvoorstel naast voornoemde individuele keuring, tevens in een goedkeuring van een type spoorvoertuig (het voorgestelde artikel 4.27, eerste lid).

Als de spoorwegonderneming bij de aanvraag voor de vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig aantoont dat het spoorvoertuig overeenstemt met het type spoorvoertuig waarvoor al een typegoedkeuring is verleend, wordt de vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig verleend zonder een uitvoerige toets aan de vereisten, bedoeld in artikel 4.25 (het voorgestelde artikel 4.27, eerste lid).

De typegoedkeuringsprocedure wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (tweede lid).

Artikel 4.28 Spoomachines en testritten

Met het voorgestelde artikel 4.28, eerste lid, is uitdrukkelijk bepaald dat geen vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig is vereist voor een spoorvoertuig, bijvoorbeeld een hijskraan, dat zich op de spoorweginfrastructuur bevindt omdat het onderhoud pleegt aan dat spoor dat daartoe tijdelijk buiten dienst is gesteld of nog niet in dienst is gesteld. Dit geldt ook voor spoormachines, zoals de Unimog.

Op basis van het tweede lid kan vervoer worden verricht zonder vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig, indien testritten worden uitgevoerd voor onder meer het testen van de compatibiliteit van het spoorvoertuig met de spoorweginfrastructuur. Onder testritten worden ook proefritten verstaan. Bij testritten kan worden gedacht aan het testen van de communicatie tussen het spoor en het spoorvoertuig, wat onder meer van belang is voor de werking van seinen.

De regelgeving die op basis van het voorgestelde vierde lid wordt opgesteld, omvat onder meer regels over de aan de testrit voorafgaande afstemming met de beheerder die op grond van het tweede lid, onderdeel a, is vereist.

Artikel 4.30 Technische eisen spoorweginfrastructuur en spoorvoertuigen

Over de spoorweginfrastructuur van de spoorwegen met gebruiksfunctie G of H worden nadere regels gesteld in de algemene maatregel van bestuur die op het artikel is gebaseerd.

Hoofdstuk 5 Machinisten

Artikel 5.1 Toepassingsgebied

Hoofdstuk 5 betreft de implementatie van de machinistenrichtlijn. Het hoofdstuk is van toepassing op de spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D. Omdat het toepassingsbereik van de machinistenrichtlijn ingevolge artikel 2, eerste lid, van die richtlijn beperkt is tot machinisten die spoorvoertuigen besturen ten behoeve van een spoorwegonderneming die een uniek veiligheidscertificaat moeten hebben of van infrastructuurbeheerders die een veiligheidsvergunning moeten hebben, is dit hoofdstuk niet op alle bestuurders van spoorvoertuigen op spoorwegen met de genoemde gebruiksfuncties van toepassing. Aangezien museumorganisaties geen uniek veiligheidscertificaat hoeven te hebben, zijn de implementatiebepalingen van de machinistenrichtlijn niet van toepassing op de machinisten die voor die organisaties historische spoorvoertuigen besturen.

Het tweede lid verklaart, in overeenstemming met de uitzonderingsmogelijkheden van de machinistenrichtlijn, dat de implementatiebepalingen van die richtlijn niet van toepassing zijn op baanvakken die tijdelijk gesloten zijn voor het normale verkeer ten behoeve van het onderhoud, de vernieuwing of de verbetering van het spoorwegsysteem. Die categorie betreft kortweg de bestuurders van spoorvoertuigen die tijdens onderhouds- of herstelwerkzaamheden op een spoorweg rijden. Het kan gaan om gepland onderhoud van de spoorweg en om het vrij maken van het spoor na incidenten en ongevallen. Deze gereedschapsmachinisten en bestuurders van rail-wegvoertuigen behoeven niet te beschikken over een machinistenvergunning en een bevoegdheidsbewijs.

Artikel 5.2 Vereiste van vergunning en bevoegdheidsbewijs

Een machinist is in artikel 1.1 overeenkomstig de machinistenrichtlijn gedefinieerd als een persoon die in staat is en gemachtigd is tot het zelfstandig, verantwoordelijk en veilig besturen van treinen, zoals locomotieven, rangeerlocomotieven, werktreinen, onderhoudsspoorwagens en personen- of goederentreinen. De geschiktheid en bekwaamheid van een machinist worden aangetoond met een machinistenvergunning in combinatie met een of meer aanvullende bevoegdheidsbewijzen.

Uit de begripsomschrijving van 'machinistenvergunning' in artikel 1.1 van het wetsvoorstel blijkt dat

een machinistenvergunning afgegeven kan zijn door de nationale veiligheidsinstantie van een andere EU-lidstaat. Hiermee wordt voorzien in een automatische wettelijke erkenning van in een andere lidstaat verkregen machinistenvergunning.

Uit het bezit van de machinistenvergunning blijkt dat de betreffende machinist voldoet aan de minimumeisen ten aanzien van gezondheid (medische eisen), vooropleiding en algemene vaardigheden. De aanvullende bevoegdheidsbewijzen tonen aan op welke infrastructuur de machinist bevoegd is te rijden en met welk rollend materieel (spoorvoertuigen). De bevoegdheid ten aanzien van het rollend materieel wordt volgens artikel 4, derde lid, van de machinistenrichtlijn onderscheiden in twee categorieën: *categorie A*: rangeerlocomotieven, werktreinen, onderhoudsspoorwagens en alle andere locomotieven die gebruikt worden voor het rangeren; en *categorie B*: vervoer van reizigers en/of goederen. De bevoegdheid van de machinist wordt in het bevoegdheidsbewijs gespecificeerd naar een of meerdere typen rollend materieel. Op grond van artikel 4, vierde lid, van de machinistenrichtlijn heeft de Europese Commissie een uitvoeringsverordening vastgesteld waarin de verschillende typen zijn beschreven en een code hebben die op het bevoegdheidsbewijs wordt genoemd (Verordening (EU) Nr. 36/2010 van de Commissie van 3 december 2009 inzake communautaire modellen voor vergunningen van machinisten, aanvullende bevoegdheidsbewijzen, gewaarmerkte afschriften van aanvullende bevoegdheidsbewijzen en aanvraagformulieren voor vergunningen van machinisten, in het kader van Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 13)).

Uit de formulering van het tweede lid, aanhef en onderdeel b, blijkt dat het bevoegdheidsbewijs uitsluitend geldt op de daarop vermelde infrastructuur en voor het daarin vermelde materieel. Daarmee is dit lid tevens de implementatie van artikel 7, tweede lid, van de machinistenrichtlijn.

Het derde lid biedt de grondslag voor de (strikte) implementatie van artikel 4, tweede lid, van de machinistenrichtlijn, waarin de gevallen worden opgesomd waarin een machinist niet verplicht is om in het bezit te zijn van een bevoegdheidsbewijs voor de infrastructuur waarop hij rijdt, mits een andere machinist die in het bezit is van het geldige vereiste bevoegdheidsbewijs voor de betrokken infrastructuur tijdens het besturen naast de bestuurder zit. Het gaat om gevallen waarin sprake is van een omleiding of van uitzonderlijke, eenmalige ritten of ritten voor het opleiden of examineren van machinisten.

Het vierde lid voorziet in een plicht van een machinist om aan de toezichthouder aan te tonen dat hij beschikt over een geldige machinistenvergunning en een voor de betreffende infrastructuur en het spoorvoertuig vereist bevoegdheidsbewijs, zodra deze daarom vraagt. De voorgestelde formulering maakt de toonplicht meer toekomstbestendig, omdat deze het mogelijk maakt dat er geen sprake hoeft te zijn van door de machinist fysiek te overleggen documenten als directe inzage in het register van de spoorwegondernemingen of infrastructuurbeheerder mogelijk wordt, bijvoorbeeld via smartcards als bedoeld in artikel 34 van de machinistenrichtlijn. De Europese Commissie heeft op grond van artikel 4, vierde lid, van de machinistenrichtlijn het model voor de machinistenvergunning vastgesteld (Verordening (EU) Nr. 36/2010 van de Commissie van 3 december 2009 inzake communautaire modellen voor vergunningen van machinisten, aanvullende bevoegdheidsbewijzen, gewaarmerkte afschriften van aanvullende bevoegdheidsbewijzen en aanvraagformulieren voor vergunningen van machinisten, in het kader van Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L13)).

Artikel 5.3 Verkrijgen van een machinistenvergunning

Het eerste lid implementeert artikel 9 van de machinistenrichtlijn met betrekking tot de eisen voor het verkrijgen van een machinistenvergunning. Het hoofd van de Nationale veiligheidsinstantie geeft een machinistenvergunning af aan de persoon die voldoet aan de eisen die in artikel 10 en 11 van de richtlijn zijn gespecificeerd. Het artikellid biedt de basis om de eisen uit de richtlijn bij ministeriële regeling nader te implementeren.

Onderdeel a. Minimumleeftijd.

Artikel 10 van de machinistenrichtlijn stipuleert dat de minimumleeftijd voor het verkrijgen van een machinistenvergunning ten minste 20 jaar is. In uitzondering hierop mogen lidstaten voor het eigen grondgebied een minimumleeftijd van 18 jaar hanteren. De vergunning is dan echter niet geldig in de andere lidstaten van de EU. Nederland maakt onder de huidige regelgeving reeds gebruik van deze uitzondering. In de ministeriële regeling waarvoor het eerste lid de grondslag biedt, zal hier wederom gebruik van worden gemaakt.

Onderdeel b. Lichamelijke en psychologische geschiktheid.

De aanvrager is verplicht zich ten bewijze van zijn lichamelijke en psychologische geschiktheid te

onderwerpen aan een medisch en psychologisch onderzoek. In bijlage II bij de machinistenrichtlijn zijn de criteria opgenomen waarop het onderzoek ziet.

Onderdeel c. Niveau van vooropleiding.

Een kandidaat-machinist moet met succes een basisopleiding hebben afgesloten die gelijkwaardig is aan niveau 3 als bedoeld in Besluit 85/368. Dit besluit is sinds 2008 vervallen. Het besluit verstond onder niveau 3: 'Opleiding die toegang geeft tot dit niveau: verplicht onderwijs + hetzij beroepsopleiding en aanvullende technische opleiding hetzij technische schoolopleiding of andere technische opleiding, op secundair niveau'. In Nederland wordt hieronder verstaan een opleiding binnen het middelbaar beroepsonderwijs.

Onderdeel d. Algemene vakbekwaamheid.

Het voorgestelde eerste lid biedt ook de grondslag voor de regulering van examinering van de aanvrager. De eisen inzake algemene kennis en vaardigheden voor machinisten zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Een machinist moet eerst de vereiste opleiding hebben gevolgd alvorens hij tot het examen wordt toegelaten. In de ministeriële regeling zal worden verwezen naar bijlage IV bij de richtlijn waarin de onderwerpen worden genoemd waaraan ten minste moet worden getoetst.

Een machinistenvergunning wordt 'afgegeven', in plaats van 'verleend'. Hiermee wordt, ter implementatie van artikel 6, eerste lid, van de machinistenrichtlijn, duidelijk gemaakt dat een machinist zijn machinistenvergunning behoudt, ongeacht waar hij werkt. De vergunning kan wel haar geldigheid verliezen als de machinist niet de voorgeschreven periodieke keuringen en examineringen ondergaat (artikel 16, eerste lid, van de machinistenrichtlijn).

Ter uitvoering van artikel 14 van de machinistenrichtlijn worden op grond van het voorgestelde tweede lid bij ministeriële regeling regels gesteld over de administratieve behandeling van de aanvraag, verlenging en bijwerking van de gegevens van de machinistenvergunning alsmede over de geldigheidsduur en de verstrekking van duplicaten. De vergunning heeft een geldigheidsduur van tien jaar (artikel 14, vijfde lid, van de machinistenrichtlijn). De vergunning kan worden verlengd als de machinist zich aan de eisen inzake periodieke controles als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de machinistenrichtlijn heeft gehouden.

Artikel 5.4 Bevoegdheidsbewijs

De spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder bij wie een machinist in dienst is, moet ingevolge het voorgestelde eerste lid aan de machinist een bevoegdheidsbewijs verlenen. De verplichting geldt zowel voor eigen werknemers als voor ingehuurd personeel. Bij ministeriële regeling worden ter implementatie van de artikelen 12 en 13 van de machinistenrichtlijn de voor verkrijging van het bevoegdheidsbewijs gestelde eisen uitgewerkt.

Taalkennis: De machinist moet in staat zijn om tijdens de treinrit met de verkeersleiding te communiceren. De machinistenrichtlijn schrijft voor dat de machinist beschikt over de kennis van de taal die de infrastructuurbeheerder voorschrijft. De machinist moet onder alle omstandigheden in staat zijn om actief en doeltreffend te communiceren. De infrastructuurbeheerder kan op grensbaanvakken het gebruik van de taal van het buurland toestaan.

Vakkennis en vakbekwaamheid: De voor een machinist geldende eisen inzake specifieke vakkennis zijn afhankelijk van de spoorvoertuigen en hoofdspoorweginfrastructuur waarvoor zijn bevoegdheidsbewijs geldig moet zijn. Voor het verkrijgen van een bevoegdheidsbewijs moet de machinist beschikken over een geldige beoordeling waaruit blijkt dat hij voldoet aan de eisen inzake specifieke kennis van de relevante spoorweginfrastructuur en het relevante rollend materieel (spoorvoertuigen). Het betreffende examen ten aanzien van het rollend materieel moet volgens artikel 13, eerste lid, van de richtlijn ten minste betrekking hebben op de in bijlage V bij die richtlijn aangegeven algemene onderwerpen. Het examen over kennis en bekwaamheid met betrekking tot de infrastructuur moet ten minste de in bijlage VI bij de richtlijn genoemde onderwerpen omvatten.

Bedrijfsgebonden kennis en bekwaamheid: De machinist moet volgens artikel 13, derde lid, van de machinistenrichtlijn voor het verkrijgen van het bevoegdheidsbewijs zijn geschoold in het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming of van de infrastructuurbeheerder waarvoor hij werkt.

Het voorgestelde tweede lid betreft implementatie van artikel 6, tweede lid, van de machinistenrichtlijn. Een bevoegdheidsbewijs is – anders dan de machinistenvergunning – eigendom van de spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder die het bewijs heeft verstrekt. Bij de beëindiging van het dienstverband of van de werkzaamheden als machinist heeft de machinist wel recht op een gewaarmerkt afschrift van het bevoegdheidsbewijs en van alle documenten waaruit zijn opleiding, kwalifica-

ties en ervaring blijken, zodat een volgende werkgever bij het verstrekken van een bevoegdheidsbewijs aan die machinist rekening kan houden met die documenten. Een grondslag voor het stellen van regels over het verstrekken van afschriften van die documenten is opgenomen in het vierde lid van artikel 5.8.

Derde en vierde lid: de artikelen 15 en 17 van de machinistenrichtlijn bevatten regels over de procedure en andere regels met betrekking tot het verlenen en intrekken van het bevoegdheidsbewijs door de spoorwegonderneming of de infrastructuurbeheerder. Voorgesteld wordt om deze regels bij ministeriële regeling te implementeren.

Artikel 5.5 Opleiding en examinering

De artikelen 23 en 25 van de machinistenrichtlijn bevatten uitgebreide en gedetailleerde eisen aan de opleiding en examinering van machinisten. Voorgesteld wordt om de (strikte) implementatie van deze eisen bij ministeriële regeling te implementeren. Dit artikel biedt de basis voor implementatie van artikel 23, vierde lid, van de richtlijn dat mede verwijst naar artikel 13 van de spoorwegveiligheidsrichtlijn, voor zover dat voor machinisten geldt, en het Besluit van de Commissie van 22 november 2011 inzake criteria voor de erkenning van opleidingscentra voor treinbestuurders, inzake criteria voor de erkenning van examinatoren van treinbestuurders en inzake criteria voor de organisatie van examens overeenkomstig Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 314).

Artikel 5.6 Periodieke keuring en beoordeling

Het voorgestelde artikel 5.6 vormt de implementatie van artikel 16 van de machinistenrichtlijn. Voor het behoud van de geldigheid van de machinistenvergunning moet de machinist zich periodiek laten keuren op lichamelijke en psychologische geschiktheid. De machinist moet voor het behoud van het bevoegdheidsbewijs periodiek worden getest op zijn vakkennis inzake het rollend materieel en de infrastructuur. De machinist moet indien hij een zogenaamde anderstalige is ook zijn taalkennis periodiek laten testen. De betrokken spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder moeten het positieve examenresultaat op de betreffende bevoegdheidsbewijzen vermelden en in het in artikel 5.8, tweede lid, bedoelde register opnemen.

Bij ministeriële regeling worden de verplichtingen van artikel 16 nader geïmplementeerd. Het gaat daarbij om de minimum frequentie van de keuringen en examens.

Artikel 5.7 Erkenning en accreditatie

Artikel 23, vijfde lid, van de machinistenrichtlijn bepaalt dat opleidingsactiviteiten voor het verkrijgen van een machinistenvergunning of bevoegdheidsbewijs moeten worden verricht door daartoe erkende opleidingscentra. Ditzelfde geldt voor de medische en psychologische keuringen (artikel 11 van de richtlijn) en voor het afnemen van examens (artikel 25, tweede lid, van de richtlijn). Het voorgestelde artikel 5.7 voorziet met het oog op toekomstbestendige implementatie van artikel 20 van de richtlijn in zowel de mogelijkheid van erkenning als die van accreditatie door de Raad voor Accreditatie voor zover het examinatoren of keuringsinstituten betreft (het tweede lid). Vooralsnog is er geen aanleiding om de bestaande praktijk van erkenning te vervangen door accreditatie. Mocht dat in de toekomst veranderen, dan biedt het voorgestelde vierde lid de grondslag voor aanwijzing van de Raad voor Accreditatie om een of meerdere soorten keuring of toetsing instanties of personen te accrediteren.

Het voorgestelde zesde lid biedt een grondslag om nadere uitvoering te geven aan de betreffende bepalingen uit de machinistenrichtlijn. Op grond van dit lid zal in ieder geval uitvoering gegeven worden aan Besluit 2011/765/EU van de Commissie van 22 november 2011 inzake criteria voor de erkenning van opleidingscentra voor treinbestuurders, inzake criteria voor de erkenning van examinatoren van treinbestuurders en inzake criteria voor de organisatie van examens overeenkomstig Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 314).

Artikel 5.8 Registers

Dit artikel verplicht de Nationale Veiligheidsinstantie, spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders tot het houden van registers. De Nationale Veiligheidsinstantie moet ingevolge artikel 22 van de machinistenrichtlijn een register houden van alle op grond van artikel 5.3 afgegeven machinistenvergunningen en wijzigingen in de status daarvan, zoals schorsing en de resultaten van de periodieke controle van de lichamelijke gezondheid (eerste lid). Spoorwegondernemingen en in voorkomende gevallen infrastructuurbeheerders moeten ook een register houden van de door hen afgegeven bevoegdheidsbewijzen (tweede lid). Een spoorwegonderneming of infrastructuurbeheerder moet op verzoek van de nationale veiligheidsinstantie van de EU-lidstaat van vestiging toegang tot het register verlenen en verstrekt aan nationale veiligheidsinstanties van andere EU-lidstaten de gevraagde

inlichtingen ten aanzien van verleende bevoegdheidsbewijzen. Ook moet de Nationale Veiligheidsinstantie ingevolge artikel 20, derde lid, van de machinistenrichtlijn een register van opleidingscentra, een register van examinatoren en een register van keuringsinstituten houden, zodat er inzicht is in de erkende dan wel geaccrediteerde instanties.

Het voorgestelde vierde lid bevat de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere uitvoering te geven aan artikel 22 van de machinistenrichtlijn. Concreet gaat het daarbij om de bij beschikking van de Europese Commissie gestelde eisen op grond van artikel 22, vierde lid (Beschikking van de Commissie van 29 oktober 2009 tot vaststelling van de basisparameters voor registers van machinistenvergunningen en aanvullende bevoegdheidsbewijzen als bedoeld in Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 8)). Het vierde lid biedt voorts de grondslag om regels te stellen over het verstrekken van gegevens uit het register van machinistenvergunningen. De Nationale Veiligheidsinstantie moet op verzoek van een andere nationale veiligheidsinstantie, het Spoorwegbureau van de Europese Unie of van een werkgever van machinisten informatie geven over de status van een machinistenvergunning. De Nationale Veiligheidsinstantie dient de machinist op aanvraag toegang te geven tot zijn gegevens in het vergunningenregister en op aanvraag afschrift van zijn gegevens te verstrekken. Verder biedt het vierde lid de grondslag om regels te stellen aan de registers van erkende opleidingscentra en van erkende of geaccrediteerde keuringsinstituten en examinatoren.

Hoewel de nadere regelgeving op grond van artikel 5.8, vierde lid, voornamelijk zal bestaan uit de strikte omzetting in het nationale recht van Europese regels, valt niet uit te sluiten dat voor de uitvoerbaarheid van de Europese eisen enige aanvullende regels nodig zullen zijn. Omdat het bij dergelijke aanvullende nationale regels om de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens kan gaan, wordt voorgesteld om – in afwijking van de algemene systematiek van het wetsvoorstel – te voorzien in delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan (in beginsel) de regering. De mogelijkheid van subdelegatie (ministeriële regeling) zal alleen openstaan voor zover er sprake is van strikte implementatie van Europese regels, of van voorschriften van administratieve aard of details die geen persoonsgegevens betreffen.

Artikel 5.9 Voortdurende monitoring van geschiktheid machinisten

Artikel 18 van de machinistenrichtlijn bepaalt dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders erop moeten toezien dat de vergunningen en bevoegdheidsbewijzen van de machinisten die zij in dienst hebben of contracteren, geldig zijn. Het voorgestelde eerste lid implementeert deze eis. Ook de machinist zelf is verplicht om bij twijfels over zijn arbeidsgeschiktheid vanwege zijn gezondheidstoestand zijn werkgever of opdrachtgever daarvan onmiddellijk in kennis te stellen (artikel 18, tweede lid, van de richtlijn). De eisen die artikel 18 stelt over het toezicht dat spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders over hun machinisten moeten houden, worden op grond van het derde lid bij ministeriële regeling nader geïmplementeerd.

Artikel 5.10 Schorsing en rijverbod

Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie moet een door hem afgegeven machinistenvergunning schorsen als blijkt dat een machinist niet langer voldoet aan de vereisten. Daarnaast heeft hij op basis van het voorgestelde tweede lid de mogelijkheid om de inzet van een machinist die volgens hem een ernstige bedreiging vormt voor het hoofdspoorwegsysteem voor bepaalde of voor onbepaalde tijd in Nederland te verbieden. Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie kan deze maatregel – in tegenstelling tot de maatregel uit het eerste lid – ook nemen tegen machinisten met een machinistenvergunning uit een andere EU-lidstaat. De Nationale Veiligheidsinstantie moet wel de Europese Commissie en de nationale veiligheidsinstanties van de andere EU-lidstaten op de hoogte brengen. De Europese Commissie beslecht een meningsverschil tussen de instanties over de maatregel. De Europese Commissie bepaalt dan of de maatregel moet worden gewijzigd of ingetrokken dan wel gehandhaafd kan worden.

Hoofdstuk 6 ProRail

Alle bepalingen in hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel zijn overgenomen uit het bij koninklijke boodschap van 14 februari 2020 ingediende wetsvoorstel de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail). De artikelen 6.2 t/m 6.5 gaan over de taken en activiteiten die ProRail moet of kan verrichten. Omdat de verrichting van die taken ook voor andere partijen dan ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van belang is, is ervoor gekozen om de artikelen 6.2 tot en met 6.5 hier opnieuw toe te lichten. Voor de overige artikelen van hoofdstuk 6 wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij bovengenoemd wetsvoorstel.

Artikel 6.2 Taken van ProRail

In artikel 6.2 zijn de wettelijke taken voor ProRail opgenomen. Deze taken heeft ProRail naast de taken die aan ProRail zijn opgelegd door artikel 2.3. In artikel 2.3 zijn de taken benoemd waarmee een infrastructuurbeheerder, in de zin van de sera-richtlijn, is belast. Op grond van artikel 2.3 is ProRail als infrastructuurbeheerder de exploitatie, het onderhoud, de vernieuwing en deelname aan de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur als bedoeld in artikel 3, punten 2 bis tot en met 2 quinquies, van de sera-richtlijn. Op grond van artikel 2.3 van dit voorstel is ProRail tevens verantwoordelijk voor het verlenen van het minimumtoegangspakket.

Onderdeel a. Dienstvoorzieningen

ProRail is belast met de deelname aan ontwikkeling, exploitatie, onderhoud en vernieuwing van dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, b, c, d en i, bij de sera-richtlijn. Het gaat om bestaande activiteiten van ProRail met betrekking tot passagiersstations (transfer), vrachtterminals, rangeerstations, remisestations en tankinstallaties. ProRail is tevens belast met het verlenen van toegang tot de betreffende dienstvoorzieningen en het verlenen van de desbetreffende diensten wordt door de regering zo belangrijk geacht, dat zij, voor zover deze dienstvoorzieningen en diensten de rijksspoorweginfrastructuur betreffen, als wettelijke taak worden aangewezen.

Hieronder worden deze dienstvoorzieningen en diensten kort toegelicht.

- *Transfervoorzieningen (onderdeel van dienstvoorziening passagiersstations, bijlage II, punt 2, onderdeel a, bij de sera-richtlijn)*
ProRail is verantwoordelijk voor de perrons en de toegangswegen voor passagiers naar deze perrons en van perron naar perron. Het waarborgen van een veilige en adequate toegang tot perrons is onderdeel van deze taak. De verantwoordelijkheid voor overige voorzieningen in passagiersstations ligt bij andere partijen. Zoals in het algemene deel van de memorie toelichting bij het wetsvoorstel PoP is aangegeven, zal in een onderzoek naar de stations ook de discussie over de transfervoorzieningen worden meegenomen. Mocht de evaluatie leiden tot een andere verdeling van taken, dan zal de wetgeving daar te zijner tijd op worden aangepast. Net als in het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail zal daar in dit wetsvoorstel niet op worden voortgelopen en wordt de huidige situatie conform de beheerconcessie behouden.
- *Laad- en losplaatsen (onderdeel van vrachtterminals, bijlage II, punt 2, onderdeel b, bij de sera-richtlijn)*
ProRail biedt op een aantal plaatsen in het land openbare laad- en losplaatsen aan. Dit betreft uitsluitend het aanbieden van een spoor met daarnaast een ruimte voor een vrachtwagen om goederen over te laden. Uitgebreide vrachtterminals worden door andere partijen aangeboden. De openbare laad- en losplaatsen worden voornamelijk aangeboden op locaties waar geen particulier alternatief wordt aangeboden.
- *Opstelterreinen (rangeer-, vormings- en remisestations, bijlage II, punt 2, onderdelen c en d, bij de sera-richtlijn)*
De categorieën in bijlage II, punt 2, onderdelen c en d, omvatten terreinen en emplacementen die worden gebruikt voor het opstellen en/of rangeren van treinen. Opstellen en rangeren gebeurt vaak op hetzelfde terrein. Op deze terreinen kunnen ook voorzieningen aanwezig zijn zoals depotvoedingen, aansluitingen voor treinvoorverwarming, vulhydranten, servicepunten, rembe-proevingskasten, geleiding voor in- en uitstapvoorzieningen, servicepaden en wegen en lekbakken voor mobiel tanken. Deze voorzieningen worden aangemerkt als opstelvoorzieningen. ProRail is belast met de exploitatie, het onderhoud, de vernieuwing en deelname aan ontwikkeling van de terreinen en de zich daarop bevindende opstelvoorzieningen.
- *Tankinstallaties (Bijlage II, punt 2, onderdeel i, bij de sera-richtlijn)*
ProRail is verantwoordelijk voor het onderhoud, vernieuwing en deelname aan ontwikkeling van vaste tankinstallaties. De levering van brandstof wordt niet door de beheerder aangeboden.

Onderdeel c. Ondersteuning bij het laten rijden van speciale treinen (bijlage II, punt 3, onderdeel c, tweede streepje, bij de sera-richtlijn)

ProRail is belast met de coördinatie van buitengewoon vervoer, het betreft hier bijvoorbeeld spoorvoertuigen, inclusief lading, die niet voldoen aan de wettelijke eisen of aan grensvoorwaarden voor normaal verkeer. Hiervoor kan het nodig zijn dat bijv. perrons worden afgezet of dat tegemoetkomende treinen tijdelijk worden tegengehouden. ProRail kan door middel van aanpassingen langs het spoor en door middel van de verkeersleiding zorgdragen voor de coördinatie van dit vervoer en is daarom ook belast met deze taak. De additionele kosten die ProRail maakt in verband met de voorbereiding en uitvoering van buitengewoon vervoer worden ten laste gebracht van de aanvrager.

Onderdeel d. Ondersteunde diensten (bijlage II, punt 4, onderdelen a en b, bij de sera-richtlijn)

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

- waarbij toegang wordt geboden tot real time (vertrouwelijke¹⁷¹) informatie over het treinverkeer of de actuele situatie op de rijksspoorweginfrastructuur, waarbij deze informatie niet nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is tot stand te brengen of te exploiteren¹⁷²;
- waarbij prestaties van het treinverkeer geanalyseerd worden door (vertrouwelijke) informatie uit systemen van de beheerder te koppelen;
- waarbij op verzoek maatwerk informatie wordt geleverd over de rijksspoorweginfrastructuur;
- waarbij informatie wordt geleverd of toegang tot systemen wordt gegeven om de veiligheid op de hoofdspoorweginfrastructuur te vergroten.¹⁷³

Naast de taken die ProRail uitvoert op grond van de sera-richtlijn, worden in het tweede lid ook de volgende taken opgedragen:

Onderdeel a. Bevorderen van kennis en innovatie op het gebied van spoorweginfrastructuur en het gebruik daarvan

In het kader van verbetering van de spoorweginfrastructuur en het gebruik daarvan kan de beheerder onder andere het doen van wetenschappelijk onderzoek en het aanbieden van opleidingen bevorderen en innovatie stimuleren.

Onderdeel b. Gevraagde en ongevraagde advisering over de uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving

Het is voor de regering van belang dat de Minister adequaat wordt geadviseerd over de uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving en over ontwikkelingen die op de uitvoering van beleid en wetgeving van invloed zijn. De beheerder geeft de Minister gevraagd en ongevraagd advies over:

- voorgenomen wet- en regelgeving van de Minister (uitvoerings- en handhavingstoetsen);
- beleidsvoorbereiding van de Minister (uitvoerings- en handhavingstoetsen)
- de inrichting en het gebruik van de infrastructuur;
- het verlenen van concessies voor openbaar personenvervoer per trein;
- de (door-)ontwikkeling van het vervoersysteem en bijbehorende systeem- en mobiliteitsvraagstukken;
- en voorts al hetgeen nodig wordt geacht ter uitvoering van de taken van de beheerder met als oogmerk de besluitvorming van de Minister te ondersteunen.

De inrichting en het gebruik van de spoorweginfrastructuur dienen de verschillende gelijktijdige, en naast elkaar bestaande of samenlopende, vervoerconcessies en goederenstromen. De wijziging van een individuele vervoerconcessie kan (negatief) van invloed zijn op andere concessies en ook op vervoer dat niet concessie-plichtig is. De capaciteit op een baanvak kan hier bijvoorbeeld onevenredig door worden beïnvloed. Daarom zal ProRail als onderdeel van zijn adviesfunctie adviseren bij het verlenen van concessies en ten aanzien van concessie overstijgende effecten. Deze adviezen zien op de beoogde treinfrequentie, de samenhang van de aan te besteden concessie met de andere concessies wat betreft logische verbindingen, overstaptijden, de te nemen infrastructurele maatregelen (en de financiering daarvan), de vervoerswaarde, gevolgen voor het goederenvervoer en andere effecten die mogelijk zouden kunnen optreden. Daarbij gaat ProRail niet op de stoel van de spoorwegonderneming zitten. De Minister zal vervolgens als stelselverantwoordelijke, ProRail gehoord hebbende, besluiten over concessie-overstijgende keuzes en hierbij vanuit het publieke belang de meest efficiënte en doelmatige beslissing nemen. Indien wijziging van de inrichting en het gebruik van de infrastructuur nodig is zal de Minister dit in opdracht geven aan ProRail. De adviezen van ProRail zijn niet bindend. Deze bepaling staat er niet aan in de weg dat ook andere partijen, zoals spoorwegondernemingen, de Minister gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven. De Minister zal uiteraard bij

¹⁷¹ Gegevens die ProRail verkrijgt uit het beheer wordt gecombineerd met gegevens die ProRail heeft verkregen op grond van de toegangsovereenkomst met spoorwegondernemingen. De laatste informatie is vertrouwelijk op basis van artikel 39 lid 2 van de sera-richtlijn, artikel 4 van het Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, artikel 6 van de Algemene Voorwaarden behorend bij de toegangsovereenkomst (en artikel 8 van de E-GTC (de Europese Algemene Voorwaarden)).

¹⁷² Zie bijlage II, punt 1, onderdeel f, van de sera-richtlijn.

¹⁷³ Vb. GSM-R portofonie waarbij toegang wordt gegeven tot het GSM-R netwerk zodat ook rangeerders gewaarschuwd worden bij calamiteiten, levering van meetgegevens uit Quo Vadis en Hotbox systemen om de kwaliteit van de wielen te monitoren, ORBIT waarbij signaal in de cabine klinkt bij een dreigende STS).

beleidsafwegingen op transparante wijze omgaan met adviezen die hij van de beheerder en van andere partijen heeft ontvangen. Met het vervoerssysteem wordt bedoeld alles wat nodig is om reizigers en goederen te vervoeren. Vanwege de sterke samenhang en onderlinge afhankelijkheid tussen infrastructuur, vervoer en personeel in het vervoerssysteem acht de regering het wenselijk om het systeem in samenhang te beschouwen. Het gaat daarbij onder andere om raakvlakken van verantwoordelijkheden tussen infrastructuurbeheerder en spoorwegonderneming op vervoerssysteem-niveau en om raakvlakken tussen infrastructuur en materieel. De adviestaak van ProRail over de uitvoerbaarheid en de effecten van beleid en regelgeving is geen zelfstandige adviestaak die los staat van de andere taken van ProRail; ProRail is een uitvoeringsorganisatie en geen wettelijk adviescollege. De Kaderwet adviescolleges is niet van toepassing. Wel is het voor de regering van belang dat de Minister adequaat wordt geadviseerd over de uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving en ontwikkelingen die op uitvoering van beleid en wetgeving van invloed zijn.

Onderdeel c. Ongevraagd adviseren van regionale concessieverleners

ProRail kan regionale concessieverleners van spoorvervoer ongevraagd adviseren, bijvoorbeeld over concessie overstijgende effecten die de taken van ProRail raken. De concessieverlener is reeds op grond van artikel 27a van de Wet personenvervoer 2000 verplicht om de betrokken infrastructuurbeheerder te raadplegen voordat een concessie wordt verleend.

Onderdeel d. Beheer overige spoorweg

Voor zover ProRail spoorwegbeheerder is van een overige spoorweg en als zodanig belast met het beheer van die overige spoorweg, wordt dat als wettelijke taak van ProRail aangemerkt.

Onderdeel e. Werken voor derden

Voor een toelichting over werken voor derden wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.4. Werken voor derden is (ook) in artikel 6.2 opgenomen om te benadrukken dat het hier een wettelijke taak van ProRail behelst.

Onderdeel f. Andere bij regeling van Onze Minister opgedragen taken

Het tweede lid, onderdeel f, maakt het mogelijk om aan ProRail bij ministeriële regeling taken op te dragen. Het gaat hier in eerste instantie om taken die slechts tijdelijk aan ProRail worden opgedragen. Het betreft hier dus taken die een einddatum hebben. Daarnaast gaat het om onvoorziene taken die op korte termijn aan ProRail moeten worden opgedragen en waarvoor het hele wetgevingsproces te lang duurt. Indien dat het geval is, zal binnen gerede tijd een voorstel tot aanpassing van de in de wet opgedragen taken volgen. Op het moment dat dat voorstel tot wet is verheven en in werking treedt, zal de betreffende taak uit de ministeriële regeling worden verwijderd.

Onderdeel g. Bij of krachtens andere wetten opgedragen taken

Naast de bij of krachtens de Spoorwegwet opgedragen taken kunnen de beheerder ook taken worden opgedragen op grond van andere wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de Omgevingswet en de daarbij horende lagere regelgeving, waarin bijvoorbeeld een taak is weggelegd voor de beheerder in verband met het monitoren en behalen van de geluidproductieplafonds. Daarnaast vloeien er ook nog taken voort uit onder andere de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, de Elektriciteitswet 1998 en nadeelcompensatieregelingen.

ProRail voert op grond van artikel 2.3 van dit wetsvoorstel een aantal taken uit die uit Europese regelgeving voortvloeien. Deze taken voert hij uit op de rijksspoorweginfrastructuur. Het derde lid geeft de Minister de mogelijkheid om ProRail een of meerdere van deze taken ook op een overige spoorweg uit te laten voeren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitvoering van verkeersleiding. Indien daarvoor wordt gekozen, zal in een ministeriële regeling worden opgenomen om welke taak het gaat en kan de overige spoorweg eventueel nog worden gespecificeerd tot een bepaald gebied.

Het tweede lid, onderdeel f, betreft wettelijke taken die tijdelijk worden uitgevoerd en structurele taken die snel moeten worden opgedragen en waarvoor het proces om de wet te wijzigen te lang duurt. Daarnaast kan ProRail op grond van het derde lid taken uitvoeren op overige spoorwegen. Wettelijke taken worden door middel van een bijdrage van de Minister of door middel van wettelijke tarieven gefinancierd. Omdat niet kan worden voorzien welke taken op grond van dit artikel in een regeling worden opgenomen en welke bekostiging daarbij hoort, is in het vierde lid een mogelijkheid opgenomen om in de ministeriële regeling waarin de taak wordt opgedragen ook een bevoegdheid tot tariefstelling op te nemen, indien dat gewenst is. Dit tarief behoeft op grond van artikel 17, eerste lid, van de Kaderwet de goedkeuring van de Minister.

Het vijfde lid geeft de mogelijkheid om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen aan de wettelijke taken genoemd in het eerste en tweede lid. Dit lid geeft daarnaast de mogelijkheid om kwalitatieve en kwantitatieve doelen te verbinden aan de taken. Bij of krachtens dit

voorschrift worden de prestatiegebieden uitgewerkt. De prestatie- en informatie-indicatoren worden vastgelegd bij beleidsregel op grond van artikel 21, eerste lid, van de Kaderwet. Op grond van het vijfde lid kunnen geen nadere regels gesteld worden over de essentiële functies. Dit volgt uit het zesde lid. De kaders voor de essentiële functies zijn krachtens de artikelen 2.26 en 2.31 opgesteld.

Artikel 6.4 Werken voor derden

Eén van de wettelijke taken van ProRail is het op verzoek van derden uitvoeren van werken aan, op of nabij de rijksspoorweginfrastructuur. Het gaat om werkzaamheden die niet kunnen worden uitgevoerd zonder de activiteiten genoemd in artikel 1.13 van dit wetsvoorstel.

Derden kunnen ProRail verzoeken om werkzaamheden aan de rijksspoorweginfrastructuur uit te voeren. Aan een verzoek wordt uitvoering gegeven tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen (eerste en derde lid). Omdat ProRail in principe als enige partij werkzaamheden mag uitvoeren aan de rijksspoorweginfrastructuur, wordt voorgeschreven dat ProRail genoemde werkzaamheden op verzoek van derden zal verrichten, tenzij deze vallen onder de in wet- en regelgeving bepaalde beperkingen. ProRail zal een opdracht van een derde niet aanvaarden of realiseren wanneer de opdracht niet voldoet aan de voorwaarden die krachtens het eerste lid worden gesteld aan de werkzaamheden voor derden, indien er niet contractueel is overeengekomen dat alle kosten en risico's bij de derde liggen of indien er sprake is van opdrachten die naar het oordeel van de Minister niet moeten worden uitgevoerd. Bij die laatste weigeringsgrond zal elke wijziging van de technische of de functionele eigenschappen van de rijksspoorweginfrastructuur die de gebruiksmogelijkheden van de spoorwegen aanmerkelijk verandert, ter instemming aan de Minister worden voorgelegd. Het begrip «aanmerkelijk» is een niet geheel exact te omlijnen begrip. Wat belangrijk is dat het gaat om een wezenlijke verandering van de gebruiksmogelijkheden van de rijksspoorweginfrastructuur gelet op de omvang en de aard van het spoorverkeer dat ter plekke van de beoogde verandering in het verleden heeft plaatsgevonden en in de (nabije) toekomst naar verwachting zal plaatsvinden.

In beginsel draagt de Minister op grond van zijn verantwoordelijkheid voor het spoor alle kosten en risico's als een werk in zijn opdracht wordt uitgevoerd. Zo ook draagt de derde in beginsel de kosten en risico's als een werk in opdracht van die derde wordt uitgevoerd. Dit wordt in het tweede lid bepaald. De door de derde te betalen kosten bestaan in ieder geval uit de kosten van voorbereiding, realisatie en de toename van de instandhouding (exploitatie, onderhoud en vernieuwing) voor zover deze kosten voor toename van de instandhouding geen onderdeel zijn van de directe kosten die verplicht in rekening worden gebracht bij spoorwegondernemingen, inclusief vernieuwing en de apparaatskosten van ProRail. Kosten voor inkoop van bijvoorbeeld ingenieursbureaus en aannemers worden op basis van werkelijke kosten doorbelast aan de derde. ProRail mag geen financieel risico lopen bij het uitvoeren van werkzaamheden voor derden en heeft daarbij geen winstoogmerk. ProRail zal zich inspannen om zijn aansprakelijkheid jegens en de gevolgen daarvan optimaal te beperken, daarvoor zullen de nodige bedingen worden opgenomen in de overeenkomst met de derde. Deze uitgangspunten laten onverlet dat decentrale overheden de gelegenheid hebben om, bijvoorbeeld in het kader van het Bestuurlijk Overleg MIRT, afspraken met het Rijk te maken over aanpassingen van de rijksspoorweginfrastructuur. Uit deze afspraken (bestuursovereenkomsten, etc.) kunnen projecten voortvloeien in opdracht van de Minister in cofinanciering met de derde of in opdracht van de derde in cofinanciering met de Minister. Onderdeel van de cofinancieringsafspraken is een onderlinge verdeling van de kosten en risico's. Er zijn ook situaties waarbij niet alle kosten en risico's voor rekening komen van derden. Dit geldt bijvoorbeeld voor kosten in geval van aansprakelijkheid van ProRail vanwege opzet, bewuste roekeloosheid en grove schuld bij de uitvoering van overeengekomen werkzaamheden en aan juridische (proces)kosten die ProRail maakt ten behoeve van een geschil tussen ProRail en de derde. In geval van cofinanciering waarbij bestuurlijke afspraken zijn gemaakt dat (delen van) exploitatie, onderhoud en vernieuwingskosten voor rekening van de Minister komen, zal de Minister deze kosten rechtstreeks aan de ProRail betalen door middel van de begrotingsbijdrage. Het tweede lid biedt een grondslag om bovenstaande en eventuele andere uitzonderingen in ministeriële regeling te regelen.

De Minister kan ProRail opdragen een opdracht van een derde uit te voeren (vierde lid). Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen, indien de Minister in een uitzonderlijk geval van oordeel is dat de door de derde gewenste ontwikkeling ook in een dusdanig belang van het Rijk is dat de door de ProRail toepaste (technische) eisen van ondergeschikt belang zijn. Hierbij zullen nooit concessies aan de veiligheid worden gedaan. In een dergelijke uitzonderlijke situatie wordt eerst met de ProRail afgestemd over de redenen van weigering door ProRail. Daarbij wordt in kaart gebracht welke risico's (bijvoorbeeld niet behalen van kpi's) er zijn bij het toch uitvoeren van de werkzaamheden. De Minister zal de overwegingen van de ProRail tot zich nemen, maar kan eventueel een andere keuze maken.

Onderdeel van de berekening van de kosten voor werken voor derden zijn uurtarieven van medewerkers (vijfde lid). In dit uurtarief worden alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan de

bedrijfsvoering van de beheerder verwerkt, waar onder andere de kosten voor loon- en werkgeverslasten, de niet loon- en werkgeverslasten gerelateerde apparaatskosten, zoals huisvesting, kantoorautomatisering, opleidingen etc., de kosten van de staven en de inhuurtoeslag onder vallen. Dit lid biedt ook een grondslag om in een ministeriële regeling regels vast te kunnen stellen over de uurtarieven en de wijze van vaststelling. Hierbij kan gedacht worden aan regels over de opbouw van de kosten of een eventuele maximumhoogte. Net als in de huidige situatie stelt de beheerder deze uurtarieven jaarlijks vast.

Artikel 6.5 (Overige activiteiten)

ProRail kan met instemming van de Minister overige activiteiten verrichten (eerste lid).

De Minister zal in ieder geval geen instemming voor deze activiteiten verlenen, indien naar het oordeel van de Minister:

- de werkzaamheden een negatief effect hebben op de uitoefening van de wettelijke taken;
- niet wordt voorzien in een doorberekening van tenminste de integrale kosten (artikel 25i Mededingingswet);
- de opdrachtgever¹⁷⁴ zich niet wil verbinden aan de risico's die zijn verbonden aan de werkzaamheden; en/of
- indien de werkzaamheden in strijd met wet- en regelgeving zijn (tweede lid).

Deze lijst bevat geen limitatieve opsomming, ook om andere redenen kan instemming worden geweigerd. De Minister is stelselverantwoordelijke en bovendien verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit, doelmatigheid en de continuïteit van de organisatie van het zelfstandig bestuursorgaan in het licht van de uitvoering van de wettelijke taken. Daarom is het ook aan de Minister om al dan niet in te stemmen met activiteiten van het zelfstandig bestuursorgaan die niet tot de wettelijke taken behoren.

Indien de Minister instemming verleent, kan hij aan deze instemming voorwaarden verbinden (derde lid). Bij de uitvoering van de werkzaamheden zal in het bijzonder de Mededingingswet in acht moeten worden genomen.

Gelet op de stelselverantwoordelijkheid van de Minister en zijn verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de organisatie van het zelfstandig bestuursorgaan kan hij onder alle omstandigheden bepalen dat ProRail binnen een door hem gestelde termijn een overige activiteit beëindigt (vierde lid). ProRail stelt de Minister op de hoogte wanneer hij dit doet (vijfde lid).

In een ministeriële regeling zullen uitzonderingen opgenomen worden op de door het eerste lid voorgeschreven instemming. Deze activiteiten mag ProRail zonder instemming van de Minister verrichten. Indien een dergelijke uitzondering van toepassing is, gelden het derde tot en met vijfde lid niet (zesde lid). Dit laat onverlet dat bij de in de ministeriële regeling genoemde activiteiten evengoed sprake moet zijn van een doorberekening van tenminste de integrale kosten, de opdrachtgever zich moet verbinden aan de mogelijke risico's, de werkzaamheden de wettelijke taak niet mogen raken en de activiteiten mogen niet in strijd zijn met wet- en regelgeving. Dit lid biedt de grondslag om zo nodig daarover voorwaarden te stellen.

Hoofdstuk 7 Toezicht, handhaving en overige bepalingen

Artikel 7.1 Toezichttaak Nationale Veiligheidsinstantie

Bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden bij de als Nationale Veiligheidsinstantie aangewezen dienst van het ministerie werkzame ambtenaren aangewezen als toezichthouder op de naleving van het bij of krachtens dit wetsvoorstel bepaalde. De toezichthoudende taak van de aangewezen ambtenaren van de Nationale Veiligheidsinstantie betreft zowel de rijksspoorwegen als de decentrale spoorwegen. Van de toezichthoudende taak van de Nationale Veiligheidsinstantie is uitgezonderd het toezicht op onderdelen van de wet dat ingevolge de artikelen 7.3 en 7.4 bij de Minister, ProRail of ACM is belegd.

De toezichthoudende ambtenaren beschikken over de in paragraaf 5.2 van de Awb neergelegde bevoegdheden. Daarbij wordt rekening gehouden met de regel dat binnen een rijksinspectie een organisatorische of functionele scheiding bestaat tussen toezichtstaken en uitvoerende taken zoals vergunningverlening (aanwijzing 6 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties). Voor een goede behartiging van de toezichtstaken – en ook om de schijn van partijdigheid of vooringenomenheid

¹⁷⁴ Het begrip opdrachtgever in dit artikel is privaatrechtelijke bedoeld en niet gekoppeld aan een bepaald type contract.

daarbij te voorkomen – is het van belang dat een inspecteur die in belangrijke mate betrokken is geweest bij (de advisering over) de verlening van een vergunning, vervolgens niet belast wordt met het toezicht op de vergunninghouder.

Artikel 7.2 Taakuitoefening toezichthouder decentrale spoorwegen

Het voorgestelde artikel 7.2 regelt de relatie tussen de Nationale Veiligheidsinstantie en het bevoegd gezag voor de decentrale spoorwegen. De toezichthouder kan zijn taken uit eigen beweging uitvoeren of op verzoek van de verantwoordelijke decentrale overheid (het eerste lid). De Minister van Infrastructuur en Waterstaat blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van het toezicht en de wijze waarop de op grond van artikel 7.1, tweede lid, aangewezen personen toezicht houden, ook als het toezicht wordt uitgeoefend op verzoek van een decentrale overheid. Worden de toezichtstaken op verzoek van het bestuursorgaan verricht dan nemen zij daarbij ook de instructies van dat bestuursorgaan in acht. In ieder geval brengen de personen die toezicht houden altijd verslag uit aan het bevoegd gezag voor de decentrale spoorweginfrastructuur met het oog op de bevoegdheid van dat bestuursorgaan om in voorkomend geval te besluiten tot bestuursrechtelijke handhaving (het derde lid).

Het voorgestelde artikel 7.2, vierde lid, biedt een grondslag om regels te stellen over de uitvoering van de toezichthoudende functie. Deze regels kunnen onder meer zien op het in rekening te brengen van de kosten die ingevolge het voorgestelde artikel worden gemaakt bij het bestuursorgaan op wie de zorgplicht voor de aanleg en het beheer van de decentrale spoorweginfrastructuur rust. Indien op grond van het voorgestelde vierde lid kosten in rekening worden gebracht bij een bestuursorgaan dan is sprake van een geldschuld als bedoeld in artikel 4:85 van de Algemene wet bestuursrecht. Titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht is aldus van toepassing.

Artikel 7.3 Aanwijzing toezichthouders Minister en ProRail

De bevoegdheid tot het verlenen van spoorwegondernemingsvergunningen wordt in artikel 2.21 belegd bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In aansluiting daarop wordt in het eerste lid van het voorgestelde artikel 7.3 bepaald dat de Minister de toezichthouders met betrekking tot de naleving van de verplichtingen betreffende de spoorwegondernemingsvergunning aanwijst. Dit kunnen ambtenaren van de ILT, al dan niet werkend binnen de Nationale Veiligheidsinstantie, zijn, maar het kunnen ook andere personen zijn.

In het kader van het Wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail zal de bevoegdheid tot handhaving van artikel 1.13, tweede lid, ten aanzien van de rijksspoorwegen rechtstreeks aan de ProRail worden geattribueerd (het voorgestelde tweede lid).

Artikel 7.4 Toezichttaak ACM

Artikel 55 van de sera-richtlijn verplicht tot het instellen van een nationale toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector. In het voorgestelde artikel 7.4 staat dat de ACM deze rol vervult ten aanzien van de spoorwegen waarop de implementatiebepalingen van de sera-richtlijn van toepassing zijn. De werkzaamheden van de ACM hebben tot doel het bevorderen van goed functionerende markten. Daaronder wordt verstaan het bewaken, bevorderen en beschermen van een effectieve mededinging en gelijke concurrentievoorwaarden op markten en het wegnemen van belemmeringen daarvoor (artikel 2, vijfde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). De toezichthouder is een overheidsinstantie die organisatorisch, functioneel, hiërarchisch en in besluitvorming onafhankelijk is van onder meer infrastructuurbeheerders, de capaciteit toewijzende instanties en autoriteiten die betrokken zijn bij de gunning van openbare dienstcontracten. De onafhankelijkheid, onpartijdigheid van de toezichthouder en de verplichting van de lidstaat om de ACM afdoende personele capaciteit ter beschikking te stellen (artikel 56, vijfde lid, van de sera-richtlijn) zijn gewaarborgd met de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. In deze wet staan de toezichts- en onderzoeksbevoegdheden van de ACM op de spoorwegsector. Ook de aanwijzing van ambtenaren van de ACM door de ACM geschiedt op basis van deze wet (artikel 12a van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt).

In het voorgestelde tweede lid, staat een opsomming van de artikelen waarop de ACM toezicht houdt. De ACM is bevoegd toezicht te houden op de naleving van onder andere de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, de onafhankelijke uitoefening van de essentiële functies, de onpartijdige uitvoering van de verkeersleiding en de onderhoudsplanning, het uitbesteden van taken en werkzaamheden door de infrastructuurbeheerder en de financiële transparantie van de infrastructuurbeheerder. Daarnaast is de ACM bevoegd erop toe te zien dat de functies van verkeersleiding, vernieuwingsplanning en onderhoudswerkzaamheden op een niet-discriminerende en transparante wijze worden uitgeoefend. Tot slot houdt de ACM toezicht op het uitvoeren van een objectieve economische evenwichtstoets bij aanvragen tot toegang tot de infrastructuur.

Artikel 7.5 Taken ACM onderzoek, consultatie en samenwerking

De ACM kan de toestand van de concurrentie op de markt voor spoorvervoerdiensten onderzoeken op verzoek van de aanvrager die meent te zijn benadeeld door infrastructuurbeheerder, spoorwegonderneming of exploitant van een dienstvoorziening (artikel 56, eerste lid, van de sera-richtlijn). Dat neemt niet weg dat de ACM ook uit eigen beweging de concurrentieontwikkelingen op de spoorwegmarkt aan een onderzoek kan onderwerpen (het voorgestelde artikel 7.5, eerste lid). Zij gaat met name na of de netverklaringen discriminerende bepalingen bevatten en of deze beslissingsbevoegdheden voor de infrastructuurbeheerder scheppen die kunnen worden gebruikt om de aanvragers te discrimineren (artikel 56, tweede lid, van de sera-richtlijn). Daarnaast kan de ACM de toewijzingsprocedure en het resultaat daarvan onderzoeken, de heffingsregeling, de hoogte of structuur van de infrastructuurheffingen, de toegangsregelingen, de eerlijke en niet-discriminerende behandeling door de beheerder van spoorwegondernemingen met betrekking tot de verkeersleiding, de vernieuwingsplanning en het geplande of niet-geplande onderhoud aan de spoorweginfrastructuur, en de naleving van voorschriften in artikel 2, dertiende lid, en de artikelen 7 tot en met 7 quinquies van de gewijzigde sera-richtlijn.

Artikel 56, achtste lid, van de sera-richtlijn bepaalt dat de informatie die de ACM kan opvragen ten behoeve van de uitoefening van haar taken, ook informatie bevat die nodig is voor statistische en marktwoarnemingsdoeleinden. Op basis hiervan is in artikel 7.5, tweede lid, van deze wet voorgesteld dat de ACM in het kader van de uitoefening van haar taken ook informatie mag vragen voor de hiervoor genoemde doelen. Uiteraard laat het voorgaande de bestaande regels over persoonsbescherming onverlet.

Het voorgestelde artikel 7.5, derde lid, heeft implementatie van artikel 56, zevende lid, van de sera-richtlijn tot doel. De ACM peilt op regelmatige basis de meningen en visie van de vertegenwoordigers van de gebruikers van spoorvervoerdiensten over die diensten, om daar in de uitoefening van zijn taken rekening mee te houden. De consultatie zal in ieder geval een keer per twee jaar worden gehouden. De ACM kan, indien zij dat wenst, de spoormonitor als kader voor de consultatie gebruiken.

Het voorgestelde artikel 7.5, vierde lid, betreft implementatie van artikel 57 van de sera-richtlijn, voor wat betreft de taken die aan de nationale toezichthouder ACM zijn toebedeeld. De toezichthoudende instanties in de Europese Unie wisselen informatie uit over hun werk, hun besluitvormingsbeginselen en -praktijk, de hoofdpunten van hun procedures en over de problemen met de interpretatie van omgezet spoorwegrecht van de Unie. Zij werken samen met het doel hun besluitvorming binnen de gehele Unie te coördineren. Daartoe nemen zij deel aan en werken zij samen in een netwerk dat met regelmatige tussenpozen samenkomt. De Europese Commissie maakt deel uit van het netwerk, coördineert en ondersteunt de werkzaamheden ervan en doet waar nodig aanbevelingen aan de leden ervan. De informatie-uitwisseling geschiedt met inachtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Bij een klacht of een onderzoek over een internationaal treinpad, en in het kader van het toezicht op de concurrentie op de markt voor internationale spoorvervoersdiensten, raadpleegt de betrokken toezichthoudende instantie de toezichthoudende instanties van alle andere lidstaten waardoor het internationale treinpad loopt en, indien passend, de Europese Commissie, en verzoekt zij hen om de nodige informatie alvorens een besluit te nemen.

Het voorgestelde artikel 7.5, vijfde lid, gaat over artikel 13, vierde lid, van de sera-richtlijn. Gelet op dat artikel moet de ACM een redelijke termijn vaststellen waarbinnen een exploitant van een dienstvoorziening moet reageren op een verzoek om toegang tot een dienstvoorziening of levering van een dienst als bedoeld in punt 2 van bijlage II bij de sera-richtlijn. Toegang tot bijvoorbeeld een wasstraat of een tankplaats is van belang voor de exploitatie van een treindienst. Het is daarom voor de verzoekende partij van belang dat binnen een afzienbare termijn duidelijkheid wordt verkregen over zijn verzoek. Door het vooraf bepalen van een reactietermijn, wordt voorkomen dat een exploitant een – mogelijk – concurrerend bedrijf benadeelt door een beslissing op een verzoek tot toegang gedurende lange tijd uit te stellen. De ACM heeft op basis van de huidige regelgeving een termijn gesteld van 20 of 30 dagen, afhankelijk van de dienstvoorziening (Besluit beantwoordingstermijn voor verzoeken om toegang tot, en levering van diensten in een dienstvoorziening).

Artikel 7.6 Termijn klachten over netverklaring bij ACM

Het voorgestelde artikel 7.6 geeft degene die gerechtigd is tot het sluiten van een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst met een infrastructuurbeheerder, de mogelijkheid om bij de ACM een klacht in te dienen over een gepubliceerde, al dan niet gewijzigde netverklaring. De termijn waarbinnen een klacht kan worden ingediend, eindigt uiterlijk zes weken na publicatie van de (gewijzigde) netverklaring.

Het klachtrecht is beperkt tot de in de netverklaring bekend gemaakte tarieven en voorwaarden. Dit is een verandering ten opzichte van de huidige Spoorwegwet, waarin de zes weken-termijn op een

minder afgebakende verzameling van gegevens is toegepast, zijnde gegevens die in de netverklaring bekend gemaakt zijn, waaronder de heffingsbeginselen, de tarieven en procedurele voorschriften voor capaciteitstoeiwijzing (onderdelen 2 en 3 van bijlage IV bij de sera-richtlijn). Dit leidde tot onduidelikheden, bijvoorbeeld over de verhouding tussen de onderdelen 2 en 6 van bijlage IV van de sera-richtlijn. Door te bepalen dat de termijn van zes weken geldt voor een afgebakende groep gegevens, wordt voorkomen dat de procedure rond de jaarlijkse netverklaring voor onbepaalde tijd stopt. Het dient aldus de rechtszekerheid.

Artikel 7.7 Aanvragen van ACM-onderzoek

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 7.7 wordt geregeld door wie en over welke onderwerpen een aanvraag tot het doen van onderzoek door de ACM kan worden ingediend. Met 'andere betrokken partij' wordt bedoeld op concessieverleners als bedoeld in artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 ten behoeve van openbaar vervoer per trein en andere natuurlijke personen of rechtspersonen die om commerciële redenen aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van capaciteit voor het doen vervoeren van personen of lading door middel van spoorvervoerdiensten.

Het eerste lid, onderdeel a, betreft de vraag of er sprake is van enige vorm van oneerlijk handelen over de in artikel 56, eerste lid, van de sera-richtlijn bedoelde onderwerpen. Dat zijn (1) de voorlopige en de definitieve versie van de netverklaring; (2) de daarin opgenomen criteria; (3) de toewijzingsprocedure en het resultaat daarvan; (4) de heffingsregeling; (5) de hoogte of de structuur van de infrastructuurheffingen tot betaling waarvan hij verplicht is of kan zijn; (6) de regelingen voor toegang en (7) de toegang tot en de heffingen voor het gebruik van diensten. Ingevolge het eerste lid, onderdeel b, kan ook een aanvraag worden gedaan ten aanzien van enige vorm van oneerlijk handelen in het kader van de toegangs- en de kaderovereenkomst. Het eerste lid, onderdeel c, gaat over de verdeling van restcapaciteit van diensten als bedoeld onder punt 2 van bijlage II bij de sera-richtlijn. Bij conflicterende verzoeken om toegang tot een dienstvoorziening of levering van een dienst als bedoeld in punt 2 van bijlage II bij de sera-richtlijn, dient de exploitant de verzoeken zoveel mogelijk met elkaar te verzoenen. Indien een conflict niet naar tevredenheid kan worden opgelost, kan een spoorwegonderneming een klacht als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van de richtlijn indienen bij de ACM. De ACM neemt naar aanleiding van een verzoek een besluit. Daarmee wordt duidelijkheid verkregen of er in een concreet geval sprake is van een vorm van oneerlijk handelen ten aanzien van de daar bedoelde onderwerpen of van onterechte weigering van toegang tot een dienstvoorziening (tweede lid).

De ACM is ingevolge het voorgestelde derde lid, bevoegd tot het nemen van maatregelen die ervoor zorgen dat een passend deel van de capaciteit wordt gegund aan de desbetreffende spoorwegonderneming indien de ACM vaststelt dat toegang tot een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van de sera-richtlijn ten onrechte is geweigerd. Het artikellid implementeert de verplichting voor de toezichthoudende instantie om de nodige maatregelen te nemen teneinde de situatie te verhelpen, als bepaald in artikel 56, negende lid, van de sera-richtlijn. Het gaat om maatregelen waarmee ongewenste marktontwikkelingen, zoals discriminatie van aanvragers en marktverstoring worden bijgestuurd, met name op de eerder genoemde gebieden (1) tot en met (7). Op grond van artikel 12j van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt kan de ACM ter zake een bindende aanwijzing opleggen. Daarnaast is de ACM bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom ter handhaving van hetgeen in artikel 7.7 is bepaald (artikel 7.14, eerste lid).

De ACM neemt het verzoek in behandeling, vraagt eventueel relevante informatie op, treedt in overleg met alle betrokken partijen, beslist na ontvangst van de informatie op het verzoek en stelt de betrokken partijen in kennis van het onderbouwde besluit. De ACM stelt met inachtneming van artikel 56, achtste en negende lid, van de sera-richtlijn de termijnen vast waarbinnen zij een besluit als bedoeld in het tweede lid neemt, en de termijnen voor het verstrekken van de voor het onderzoek benodigde gegevens en bescheiden (het voorgestelde artikel 7.7, vijfde lid). Die termijnen moeten in overeenstemming zijn met de in artikel 56 van de sera-richtlijn genoemde termijnen. Artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt van overeenkomstige toepassing te verklaard. Zo wordt geborgd dat de ACM indien nodig de voor het onderzoek benodigde informatie kan opvragen.

Artikel 7.8 Beleidsregels over mededingingsbegrippen

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd tot het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot de taakuitoefening door de ACM met betrekking tot de spoorwegwetgeving. Het voorgestelde artikel 7.8 bepaalt dat beleidsregels die betrekking hebben op de interpretatie van mededingingsregels worden vastgesteld in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat vanwege diens verantwoordelijkheid voor het mededingingsbeleid.

Artikel 7.9 Algemene verbodsbepaling

Op diverse onderdelen in deze wet is sprake van verlening van een vergunning, ontheffing, erkenning, certificaat of andere beschikking. In de meeste gevallen kunnen daaraan voorschriften worden verbonden. Daaruit volgt echter niet vanzelf dat overtreding van die voorschriften verboden is. Het voorgestelde artikel 7.9 regelt voor al die gevallen dat het verboden is te handelen in strijd met de voorschriften die verbonden zijn aan een beschikking op grond van deze wet.

Artikel 7.10 Last onder bestuursdwang

Artikel 7.10 voorziet in reparatoire bestuursrechtelijke handhaving door het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail. Het opleggen van een last onder bestuursdwang (afdeling 5.3.1. van de Algemene wet bestuursrecht) leent zich voor situaties die hersteld kunnen worden en waarbij herstel op korte termijn ook wenselijk is, met name ten aanzien van veilig spoorverkeer. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang is bewust niet beperkt tot de handhaving van een beperkt aantal artikelen of voorschriften. Zo wordt de mogelijkheid geboden om per geval te beoordelen of toepassing van reparatoire bestuursrechtelijke handhaving in de rede ligt.

Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie is op grond van het eerste lid bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde verplichtingen met betrekking tot alle spoorwegen, uitgezonderd decentrale spoorweginfrastructuur met gebruiksfunctie E, F of H. Genoemde bevoegdheid geldt niet voor de plichten ten aanzien waarvan de ACM de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid heeft en van de plichten in artikel 1.13, tweede lid, voor zover het rijksspoorwegen betreft, waarvoor ProRail bevoegd is tot bestuurlijke handhaving.

Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

De bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen van het verbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 1.13, vijfde lid, is geattribueerd aan ProRail (artikel 7.3, tweede lid). In samenhang hiermee is ProRail ook bevoegd om handhavend op te treden ter zake van overtreding van artikel 1.13, tweede lid, en ter zake van de overtreding van de voorschriften die op de ontheffing betrekking hebben (het derde lid). De bestuursdwangbevoegdheid voor de zogenoemde beperkingengebiedactiviteiten spoor als bedoeld in de Omgevingswet berust bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op grond van artikel 18.4 van de Omgevingswet.

Artikel 7.11 Bestuursrechtelijke handhaving dagelijks bestuur

Het voorgestelde artikel 7.11 biedt aan het dagelijks bestuur van de Metropoolregio Den Haag Rotterdam en de Vervoerregio Amsterdam de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang voor zover er sprake is van handhaving van verplichtingen die betrekking hebben op decentrale spoorwegen met gebruiksfunctie E, F of H of vervoer daarover en voor zover het dagelijks bestuur krachtens het aanwijzingsbesluit voor die spoorwegen verantwoordelijk is. Gedeputeerde staten hebben deze bevoegdheid reeds op basis van artikel 122 van de Provinciewet.

Artikel 7.12 Bestuurlijke boete

Het voorgestelde artikel 7.12 betreft punitieve handhaving door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete. Het hanteren van de bestuurlijke boete voor een aantal specifieke overtredingen kan het reparatoire instrumentarium kracht bijzetten. De toepassing van de bestuurlijke boete is voor de in dit artikel genoemde overtredingen doelmatiger dan strafrechtelijke afdoening: nadat is vastgesteld dat een wettelijk verbod is overtreden of niet is voldaan aan een bepaalde verplichting kan daar – als het ware in één beweging – de passende sanctie voor worden opgelegd. Bovendien is sprake van een ‘gesloten context’, met een gespecialiseerd bestuursorgaan (het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie) dat met de uitvoering van zekere wetten belast, en is er een afgebakende doelgroep. Gelet op het relatief geringe aantal zaken loont het bovendien de moeite niet om binnen het strafrechtelijk apparaat de zeer specialistische deskundigheid op te bouwen die voor strafrechtelijke afdoening nodig is. Hier komt bij dat de kans op een hoge bestuurlijke boete, die relatief eenvoudig is te effectueren, ook op bedrijven preventieve werking kan hebben. Op grond van het eerste lid kan het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie een bestuurlijke boete opleggen voor overtreding van de regels die zien op rijksspoorwegen, decentrale spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D, en overige spoorwegen.

Het voorgestelde tweede lid ziet op de punitieve handhaving ten aanzien van de decentrale spoorweginfrastructuur met een andere gebruiksfunctie dan A, B, C of D, door gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur.

De procedure die moet worden gevolgd bij het opleggen van een bestuurlijke boete is geregeld in afdeling 5.4.2 van de Awb.

Zoals hiervoor toegelicht wordt de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen als bedoeld in artikel 1.13, vijfde lid, geattribueerd aan ProRail. Het derde lid biedt een grondslag voor ProRail om bestuurlijke boetes op te leggen ter zake van overtreding van voorschriften die zijn verbonden aan die ontheffing. Dit is in lijn met het huidige artikel 77, eerste lid, op grond waarvan de Minister een boete kan opleggen op grond van overtreding van voorschriften in verband met de verleende ontheffing als bedoeld in het huidige artikel 22.

Van het opleggen van een bestuurlijke boete wordt afgezien indien een overtreding verband houdt met een incident waarvan uitsluitend kennis is verkregen door een melding van dat incident als bedoeld in artikel 3.22, eerste lid, tenzij de overtreding opzettelijk of met bewuste roekeloosheid is begaan (het vierde lid). Dit is een aanvulling op artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin is bepaald dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd als er geen sprake is van een verwijtbaar tekortschieten in de beroepsverantwoordelijkheid.

Op grond van het vijfde lid kunnen regels worden gesteld over de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid. Daarbij kan worden gedacht aan regels over de samenwerking van de Nationale Veiligheidsinstantie met de eigenaar van overige spoorwegen.

Artikel 7.13 Hoogte bestuurlijke boete

Het voorgestelde artikel 7.13 ziet op de hoogte van de bestuurlijke boetes. Het voorgestelde eerste lid biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen als bedoeld in artikel 7.12, eerste tot en met derde lid, kan worden opgelegd. In het voorgestelde tweede lid zijn conform artikel 5:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de maximale hoogtes van de op te leggen boete vastgelegd. Voor de maximale hoogte van de boete voor natuurlijke personen, niet zijnde ondernemingen, wordt voorgesteld het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (het tweede lid, onderdeel a). Voor de maximale hoogte van de boete voor ondernemingen wordt het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie voorgesteld, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (het tweede lid, onderdeel b).

De hoogte van deze boetes (het voorgestelde artikel 7.13, tweede lid, onderdeel b, en derde lid) zijn hoog in vergelijking met de boetes die op grond van de Wet op de economische delicten voor vergelijkbare overtredingen kunnen worden opgelegd. Dit verschil wordt in de eerste plaats gerechtvaardigd door de afschrikwekkende werking die eerstgenoemde boetes moeten hebben. Door de wettelijke voorschriften niet na te leven zijn voor bedrijven soms grote financiële voordelen te behalen. Daarnaast voorziet het bestuursrecht niet in de mogelijkheid om wederrechtelijk verkregen voordeel 'af te romen'. Tot slot speelt een rol dat de boete wordt opgelegd aan een onderneming, waarbij vrijheidsbeneming geen optie is. Om die redenen is bij het bepalen van de hoogte van de boete in het voorgestelde derde en vierde lid, aangesloten bij artikel 57, eerste en vijfde lid, van de Mededingingswet.

Artikel 7.14 Last onder dwangsom en bestuurlijke boete door ACM

De ACM is bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom in bepaalde gevallen (het eerste lid). Onder last onder dwangsom wordt verstaan de herstelsanctie die een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding inhoudt en de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (artikel 5:31d van de Algemene wet bestuursrecht). In het eerste lid wordt verwezen naar bepalingen die verplichtingen uit de sera-richtlijn implementeren, zoals de financiële transparantie van een infrastructuurbeheerder.

Ter handhaving van genoemde verplichtingen kan de ACM ook een bestuurlijke boete opleggen. Dit is overeenstemming met artikel 56, achtste lid, tweede alinea, van de sera-richtlijn (tweede lid).

In de huidige Spoorwegwet wordt voor de hoogte van deze boetes verwezen naar de betreffende artikelliden in de Mededingingswet (artikel 76, derde lid, van de Spoorwegwet). Aanpassing van de Mededingingswet kan er echter toe leiden dat de verwijzing in de Spoorwegwet niet meer klopt. Om dit te voorkomen wordt voorgesteld om de maximale hoogte van de boete in artikel 7.14 op te nemen (het derde en vierde lid). Daarbij wordt – anders dan nu het geval is – overeenkomstig aanwijzing 5.43

van de Aanwijzingen voor de regelgeving verwezen naar boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht. Voor een toelichting op de hoogte van de boetes wordt verwezen naar de toelichting op artikel 7.13.

Artikel 7.15 Opsporing strafbaar gestelde feiten

Het voorgestelde artikel 7.15 gaat over de aanwijzing van ambtenaren die zijn belast met de opsporing van feiten die in het kader van de Spoorwegwet strafbaar zijn gesteld. Dat zijn in de eerste plaats de officieren van justitie, politieambtenaren, marechaussees en de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, waaronder de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT (artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering). In de tweede plaats zijn dat de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die krachtens artikel 17, eerste lid, onderdeel 2°, van de Wet op de economische delicten zijn aangewezen door de Minister van Justitie en Veiligheid, om economische delicten op te sporen. Dit zijn bijvoorbeeld boa's van de NS (Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar NS Groep N.V., Veiligheid en Service 2019) of de inspecteurs van de ILT (Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar ILT 2017). Deze zijn niet alleen belast met de opsporing van feiten die op grond van de Spoorwegwet strafbaar zijn gesteld, maar onder meer ook met de opsporing van (dreigend) geweld tegen henzelf (artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht) (artikel 7.15, eerste lid).

In de derde plaats zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren die op grond van het tweede lid als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn aangemerkt, belast met de opsporing van feiten die in het kader van de Spoorwegwet strafbaar zijn gesteld. Dat zijn personen, aangewezen door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 142, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering).

Opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten en de buitengewoon opsporingsambtenaren hebben bevoegdheden binnen het kader van de Spoorwegwet, afhankelijk van hun functie en met voorwaarden omkleed. Met inachtneming daarvan kunnen zij elke plaats betreden en doorzoeken, een verdachte staande houden of aanhouden, aan zijn kleding onderzoeken en voorwerpen die de verdachte bij zich draagt of met zich mee voert, onderzoeken. Zij kunnen daarnaast vingerafdrukken en foto's van de verdachte nemen (de artikelen 55 tot en met 55c, van het Wetboek van Strafvordering). Ook zijn zij bevoegd om in het kader van onderzoek naar feiten die bij of krachtens de Spoorwegwet strafbaar zijn gesteld, de verdachte te bevelen mee te werken aan alcohol- en verdovende middelenonderzoek.

De publicatieplicht van besluiten tot aanwijzing van opsporingsambtenaren (het derde lid) is overeenkomstig artikel 17, vierde lid, van de Wet op de economische delicten, geformuleerd.

Artikel 7.16 Strafbare feiten

Het voorgestelde artikel 7.16 legt vast welke overtredingen als strafbare feiten worden aangemerkt. De in dit artikel voorgestelde sancties zijn verdeeld in twee niveaus. Het eerste lid gaat over overtredingen waarop het laagste sanctieniveau van toepassing is, bijvoorbeeld spoorlopen.

Opgemerkt wordt dat overtreding van de verplichting tot het hebben van een ontheffing om te kunnen werken op of te kunnen lopen langs het spoor, met het voorstel niet langer strafrechtelijk wordt gesanctioneerd omdat het om een besloten context gaat: de kring van potentiële overtreders is klein en bekend en een bestuurlijke boete voldoet.

Het tweede lid gaat over overtredingen waarop een hoger sanctieniveau van toepassing is. Een voorbeeld daarvan is het verwijderen van spoorweginfrastructuur door koperdiefstal. Een ander voorbeeld is het onder invloed van alcohol uitoefenen van een veiligheidsfunctie (zoals het besturen van een trein) terwijl men weet dat men daardoor niet in staat kan worden geacht tot behoorlijke uitoefening van die functie. Bepaalde gedragingen als bedoeld in het tweede lid kunnen met een last onder dwangsom, met een bestuursrechtelijke boete of met een strafrechtelijke sanctie worden bestraft. De bestraffende aanpak hangt af van de omstandigheden van het geval. Schending van de spoorwegveiligheid kan een grote impact hebben op de samenleving. Een trein met passagiers kan ontsporen door een kei op de spoorbaan of door cybercriminaliteit. In die situaties ligt strafrechtelijk optreden voor de hand. De artikelen 164, 165 en 351 van het Wetboek van Strafrecht zijn bepalingen over gevaar zettende en gevaar veroorzakende handelingen met betrekking tot het spoor. Overtreding van de artikelen van het Wetboek van Strafrecht levert een misdrijf op. De artikelen 164 en 165 van het Wetboek van Strafrecht kunnen ten opzichte van artikel 1.13, eerste lid, worden beschouwd als bijzondere strafbepalingen, bedoeld voor de situatie waarin men opzettelijk of verwijtbaar gevaar veroorzaakt voor het spoorverkeer door mechanische kracht over een spoorweg. Hetzelfde geldt voor artikel 351 van het Wetboek van Strafrecht, bedoeld voor de situatie waarin sprake is van opzettelijke

of wederrechtelijke vernieling, beschadiging, onbruikbaarmaking, onklaarmaking of wegmaking van spoorwegwerken.

Met het voorgestelde tweede lid wordt ten aanzien van overtreding van artikel 1.13, eerste lid en tweede lid, aanhef en onderdelen a en b, een zwaardere sanctionering voorgesteld dan welke volgens de huidige Spoorwegwet geldt. Dit heeft te maken met de behoefte aan een veilig spoor en met het feit dat sinds de inwerkingtreding van de huidige wet het spoorverkeer aanmerkelijk is toegenomen, wat het risico op aanzienlijke schade vergroot.

Artikel 7.17 Opleggen verbod uitoefenen veiligheidsfunctie

De opsporingsambtenaar of buitengewoon opsporingsambtenaar kan de persoon die onder invloed is van drugs, alcohol of bepaalde medicijnen, en die daardoor niet meer behoorlijk zijn veiligheidsfunctie kan uitoefenen of behoorlijk toezicht daarop kan houden, tijdelijk verbieden aan het werk te gaan of te blijven (eerste lid). Dit geldt ook als de opsporingsambtenaar niet heeft waargenomen dat de veiligheidsfunctionaris ook ander gevaarzettend gedrag vertoonde dan het onder invloed verkeren tijdens de uitoefening van zijn functie. De opsporingsambtenaar kan de veiligheidsfunctionaris maximaal 24 uur een verbod opleggen.

Artikel 7.18 Nader onderzoek bij verdenking

Het in de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor, aan de Wegenverkeerswet 1994 ontleende, regime in geval van verdenking van overtreding van het verbod op het onder invloed zijn van alcohol, drugs en psychotrope middelen voor veiligheidsfunctionarissen is in artikel 7.18 overgenomen. In dit artikel is een systeem neergelegd dat bestaat uit verschillende fasen, opgebouwd volgens een trechtermodel. Allereerst kan de bestuurder worden verplicht om mee te werken aan een ademonderzoek waarmee het alcoholgehalte in de door hem uitgeademde lucht kan worden vastgesteld. Op deze verplichting bestaat slechts een uitzondering voor de verdachte van wie aannemelijk is dat medewerking aan een dergelijk onderzoek voor hem om bijzondere geneeskundige redenen onwenselijk is. Als er sprake is van een dergelijke geneeskundige uitzondering dan wel als de medewerking van de verdachte niet heeft geleid tot een voltooid ademonderzoek, kan de verdachte worden gevraagd mee te werken aan een bloedonderzoek. Daarnaast kan direct worden overgegaan tot een bloedonderzoek, als het vermoeden bestaat dat de verdachte onder invloed staat van een andere stof. Indien de verdachte geen vrijwillige medewerking verleent aan een bloedonderzoek kan hem worden bevolen zich hieraan te onderwerpen. De verdachte is verplicht aan dit bevel gehoor te geven. De weigering om aan de bovengenoemde bevelen gehoor te geven wordt strafbaar gesteld in artikel 7.16. Ten aanzien van het bloedonderzoek geldt eveneens een uitzonderingsmogelijkheid op grond van bijzondere geneeskundige redenen. De verdachte die op grond van deze uitzondering is vrijgesteld van een bloedonderzoek is echter wel verplicht mee te werken aan een onderzoek om op een andere wijze het gebruik van de in het eerste lid van dit artikel bedoelde stoffen dan wel het alcoholgehalte in het bloed vast te stellen. Bij een dergelijk onderzoek moet worden gedacht aan een urineonderzoek. Met betrekking tot het bloedonderzoek is een voorziening getroffen voor het geval een verdachte niet in staat is om zijn wil kenbaar te maken. Deze wil is noodzakelijk om te kunnen beslissen omtrent het al dan niet verlenen van toestemming voor het onderzoek. In dit bijzondere geval kan van de verdachte na de machtiging hiervoor door een (hulp)officier van Justitie een hoeveelheid bloed worden afgenomen, die echter pas mag worden onderzocht als de verdachte hiervoor toestemming heeft gegeven. De betrokkene kan echter wel worden gedwongen om zijn medewerking te verlenen. Indien de verdachte echter blijft weigeren zijn medewerking te verlenen, zal het bloedmonster worden vernietigd. Deze opzet voorkomt dat de lichamelijke integriteit te zeer wordt geraakt. Ook voor deze twee bevelen geldt dat weigering strafbaar is gesteld.

Tot slot is in het tiende lid een grondslag opgenomen voor nadere regels. Dit artikellid zal mede de grondslag vormen voor het Besluit alcohol, drugs en geneesmiddelen in het verkeer en de Regeling alcohol, drugs en geneesmiddelen in het verkeer.

Artikel 7.19 Informatieverstrekking door ACM aan EC

De ACM gebruikt de informatie die zij verkrijgt in verband met de uitvoering van haar taak alleen voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die taak of van enige andere ACM-taak. De ACM kan die gegevens of inlichtingen echter ook delen met bepaalde ontvangers voor – onder meer – de opsporing van strafbare feiten of de ondersteuning van een buitenlandse mededingingstoezichthouder (artikel 7, eerste en derde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). Ingevolge het voorgestelde artikel 7.19, eerste lid, verstrekt de ACM voorts aan de Europese Commissie de informatie die deze nodig heeft om gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Deze uitvoeringshandelingen gaan onder meer over de procedure en de criteria voor de toegang tot dienstvoorzieningen. De informatie, bedoeld in artikel 57, eerste lid, van de sera-richtlijn, betreft de

besluitvormingsbeginselen en besluitvormingspraktijk van de ACM, de hoofdpunten van haar procedures en de problemen met de interpretatie van omgezet spoorwegrecht van de Unie. Het voorgestelde tweede lid vormt een uitzondering op de regel dat de verstrekking van gegevens of inlichtingen, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend onder geheimhouding plaatsvindt (artikel 7, vierde lid, onderdeel a, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt). In plaats van geheimhouding wordt de informatie aan de Europese Commissie verstrekt met inachtneming van de vereiste bescherming van persoonsgegevens en bedrijfsgeheimen, overeenkomstig artikel 57, eerste lid, tweede alinea, van de sera-richtlijn.

Artikel 7.20 Informatieverstrekking door concessieverlener aan Minister

Artikel 12, vierde lid, van de sera-richtlijn bepaalt dat de betrokken autoriteiten de nodige informatie moeten bijhouden om ervoor te zorgen dat de oorsprong van heffingen voor het verrichten van personenvervoerdiensten tussen twee stations in Nederland en het gebruik ervan kan worden achterhaald. De grondslag voor het opleggen van dergelijke heffingen door concessieverleners is opgenomen in artikel 2.19 van het wetsvoorstel. De lidstaten moeten deze informatie aan de Europese Commissie verstrekken. Ingevolge het voorgestelde artikel 7.20 houden de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en het bevoegd gezag voor de decentrale spoorwegen in de hoedanigheid van concessieverleners deze informatie bij. Het bevoegd gezag voor de decentrale spoorwegen verstrekt die informatie aan de Minister, opdat deze kan voldoen aan het betreffend verzoek van de Europese Commissie.

Artikel 7.21 Informatie-uitwisseling en samenwerking ACM en Nationale Veiligheidsinstantie

Het voorgestelde artikel 7.21 implementeert de verplichting in de sera-richtlijn tot het opstellen van een gemeenschappelijk kader voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de ACM en de Nationale Veiligheidsinstantie die namens de Minister van infrastructuur en Waterstaat de vergunning-verlenende autoriteit als bedoeld in de sera-richtlijn is (artikel 56, derde lid, tweede alinea, van de sera-richtlijn). Anders dan de in artikel 8 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt bedoelde informatieverstrekking gaat het hier om een tweezijdig instrument – dat wil zeggen een gezamenlijk opgesteld kader in plaats van eenzijdig opgelegde regels. Het gemeenschappelijk kader biedt een mechanisme voor uitwisseling van informatie en voor het wederzijds doen van aanbevelingen over kwesties die van invloed kunnen zijn op de concurrentie op de spoorwegmarkt voor spoorwegdiensten en op de veiligheid, meer specifiek op het gebied van de verlening van spoorwegondernemingsvergunningen. Doel van de informatie-uitwisseling en de samenwerking is dat genoemde autoriteiten bij hun besluiten rekening houden met eventuele gevolgen daarvan voor de veiligheid en voor de concurrentie op de spoorwegmarkt, om nadelige effecten voor de concurrentie of de veiligheid in de spoorwegsector te voorkomen. De samenwerking en de informatie-uitwisseling doen niet af aan de onafhankelijkheid van de autoriteiten. Als de desbetreffende autoriteit een aanbeveling niet overneemt, vermeldt zij dit onderbouwd in haar besluiten.

Artikel 7.22 Informatieverstrekking aan GS en dagelijks bestuur

In artikel 7.22 wordt voorgesteld een informatieverplichting op te nemen voor spoorwegondernemingen die gebruik maken van decentrale spoorweginfrastructuur en voor de infrastructuurbeheerders van die spoorweginfrastructuur. Het artikel regelt dat zij op verzoek van het bestuursorgaan verplicht zijn om informatie aan te leveren die het nodig acht voor de vervulling van zijn taken. Hierbij kan worden gedacht aan informatie die nodig is voor het opstellen van de beheervisie. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van de vervoerregio kunnen de verkregen gegevens of inlichtingen ook gebruiken voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden op het gebied van lokale spoorwegen op grond van de Omgevingswet.

Artikel 7.23 Toezicht en handhaving Europese regelgeving

Het Europese recht op het terrein van het spoorvervoer voorziet inmiddels in een groot aantal bindende EU-rechtshandelingen, vastgesteld door de Europese Commissie. Het voorgestelde artikel 7.23 biedt een delegatiegrondslag voor het stellen van regels omtrent het toezicht op de naleving en de handhaving van de voorschriften in de EU-rechtshandelingen op grond van de wet, en omtrent het van toepassing verklaren van de artikelen over last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete.

Artikel 7.24 Beperking delegatiegrondslagen

De wet bevat een groot aantal grondslagen om bij ministeriële regeling richtlijnbevestigingen te implementeren. Vanwege de implementatieverplichting zijn deze grondslagen dwingend geformuleerd.

leerd. Het kan echter voorkomen dat aan de betreffende richtlijnbepalingen uitvoering is gegeven door een verordening van de Europese Commissie of dat de betreffende richtlijnbepalingen zijn vervangen door bepalingen in een uitvoeringsverordening. Artikel 7.24 bepaalt dat de dwingende delegatieopdracht in dat geval wijkt voor de rechtstreeks werkende Europese regels.

Artikel 7.25 Doorwerking EU-regelgeving

In een groot aantal artikelen wordt dynamisch verwezen naar bepalingen van de Europese spoorweg-richtlijnen. Deze vorm van verwijzing vereist een bepaling betreffende het moment waarop wijzigingen van de richtlijn doorwerken in het Nederlandse recht. De bepaling ziet zowel op de verwijzingen in de wet als in de daarop gebaseerde regelgeving.

Artikel 7.26 Maatregelen op wegen

De indeling en inrichting van een weg kunnen van invloed zijn op een veilige exploitatie van een spoorweg, bijvoorbeeld waar het trams tussen ander stadsverkeer betreft. Daarom wordt voorgesteld om de wegbeheerder of de eigenaar van de weg, op verzoek van gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van de vervoerregio – dan wel de Nationale Veiligheidsinstantie voor zover het een rijksspoorweg zou betreffen –, bepaalde maatregelen te laten treffen als het bevoegd gezag dit nodig acht voor een veilige exploitatie van de spoorweg. Het huidige equivalent van dit artikel is artikel 25, vijfde en zesde lid, van de Wet lokaal spoor. Het artikel is beperkt tot spoorwegen met gebruiksfunctie F, omdat alleen bij die gebruiksfunctie sprake kan zijn vermenging voor spoorverkeer en wegverkeer.

Artikel 7.27 Aanwijzing beperkingengebied door vervoerregio

Op grond van de Omgevingswet is het dagelijks bestuur van een vervoerregio het bevoegd gezag voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot de decentrale spoorwegen waarvoor het ingevolge de Wet personenvervoer de concessieverlenende bevoegdheid heeft. Artikel 7.27 zorgt ervoor dat het dagelijks bestuur van de vervoerregio – net als onder de huidige regelgeving – verantwoordelijk is voor het aanwijzen van het beperkingengebied, bedoeld in de Omgevingswet. Vanuit het oogpunt van kenbaarheid voor de burger wordt er de voorkeur aan gegeven dat de begrenzing van de beperkingengebieden gebeurt in een document dat burgers toch zullen moeten raadplegen en niet in een apart document van een minder breed bekend bestuursorgaan. Omdat de openbare lichamen (vrijwillige) samenwerkingsverbanden zijn van gemeenten wordt voorgesteld dat de begrenzing van het beperkingengebied gebeurt in het omgevingsplan. Het tweede lid maakt mogelijk dat het dagelijks bestuur de bevoegdheid houdt om het aanwijzen van een beperkingengebied over te dragen aan het college van burgemeester en wethouders van een gemeente binnen de het gebied van de vervoerregio.

Artikel 7.28 Toegankelijkheid stations en laad- en los plaatsen

In het voorgestelde artikel 7.28 worden net als in artikel 26 van de Spoorwegwet regels gesteld ter waarborging van de primaire functie van stations, namelijk de transferfunctie. Dit betreft de in het eerste lid opgenomen mogelijkheid voor reizigers op een station om de treinen op een veilige en adequate wijze te kunnen bereiken. De regels omvatten verplichtingen voor rechthebbenden voor zover belast met het beheer van een rechtstreeks aan een rijksspoorweg gelegen station. Op grond van het derde lid kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zo nodig een bindende aanwijzing geven aan de betrokken rechthebbende ter waarborging van de transferfunctie. De infrastructuurbeheerder van de rijksspoorwegen adviseert de Minister daarover desgevraagd.

Artikel 7.29 Recht van uitweg

Dit voorgestelde artikel is bedoeld voor de situatie waarin de toegang tot de openbare weg door een trambaan wordt afgesneden. In artikel 13 van de Wet lokaal spoor is expliciet een recht van uitweg opgenomen. In het voorgestelde artikel 7.29 is hetzelfde recht opgenomen voor spoorwegen met gebruiksfunctie F. Deze bepaling is in de praktijk met name van belang voor trams. Een aanspraak van een rechthebbende op een onroerende zaak op een recht van uitweg volgt niet rechtstreeks uit het bepaalde in het Burgerlijk Wetboek, maar uit de interpretatie die de burgerlijke rechter en de bestuursrechter geven aan artikel 14 van de Wegenwet. Beide instanties oordelen dat het aanleggen en hebben van een uitweg op de openbare weg een normaal, aan eenieder toegestaan gebruik van de openbare weg betreft. Hoewel het onderscheid tussen een trambaan en een openbare weg in de fysieke ruimte niet altijd scherp waarneembaar is, valt een trambaan niet aan te merken als openbare weg in de zin van de Wegenwet, zodat een wettelijk recht van uitweg op een door de trambaan afgesneden openbare weg, noodzakelijk is. Op de rechthebbende van de onroerende zaak rust, in afwijking van artikel 57 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, geen verplichting om aan bevoegd gezag de schade ten gevolge van het uitwegen te vergoeden.

Artikel 7.30 Maatregelen tegen trillinghinder

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in 2018 aan de Tweede Kamer aangekondigd een beleidsintensivering in te willen zetten op het onderwerp spoortrillingen. Het gaat zowel om onderzoek naar maatregelen als kennisontwikkeling over trillingen. Deze onderzoeken lopen nog. In dit wetsvoorstel is een grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om in de toekomst nadere regels te stellen in het belang van het voorkomen of beperken van trillinghinder. Zodra de resultaten van de onderzoeken daartoe aanleiding geven, zal worden bezien of nadere regels over de eigenschappen of het gebruik van de spoorwegen gewenst of noodzakelijk zijn.

Op grond van het voorgestelde artikel 7.30 kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld in het belang van het voorkomen of beperken van trillinghinder, veroorzaakt door het gebruik van een spoorweg. Voorgesteld wordt om deze grondslag op te nemen, als aanvulling op de regels in de Omgevingswet. De Omgevingswet ziet niet op het treffen van maatregelen ten aanzien van het voorkomen of beperken van trillinghinder voor zover die maatregelen binnen het 'spoorse' domein liggen. Het kan bijvoorbeeld gaan om eisen over het ballastbed en om de frequentie of snelheid waarmee van een spoorweg gebruik kan worden gemaakt. Bij de totstandkoming van regels op grond van het voorgestelde artikel 7.30 zal vanzelfsprekend de conformiteit met de Europese spoorwegregelgeving in acht genomen moeten worden. Maatregelen tegen trillingen zijn vanwege het belang dat ermee wordt beoogd te dienen geen nationale voorschriften in de zin van de spoorwegveiligheidsrichtlijn of de interoperabiliteitsrichtlijn. Wel kunnen op grond van artikel 7.30 gestelde eisen leiden tot specificaties van spoorwegen in het Europese spoorwegregister (RINF).

Artikel 7.31 Uitvoeringsregels Vierlandenverdrag Kanaaltunnel

Het voorgestelde artikel 7.31 houdt verband met de realisatie van de directe treinverbinding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk (Londen) die op dit moment door Eurostar wordt geëxploiteerd. Dit artikel heeft betrekking op de beveiliging van treinen (security), niet over veiligheid (safety); veiligheidseisen staan immers in het veiligheidsbeheersysteem waar de spoorwegonderneming aan moet voldoen.

In de brief van 20 december 2018 van de staatssecretarissen van Infrastructuur en Waterstaat en van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2018/19, 29 984, nr. 811) is aangegeven dat België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland voornemens zijn om politieke overeenstemming te bereiken over een verdrag over grenscontroles die bij de directe treinverbinding tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk in Nederland moeten worden uitgevoerd. Naast dit verdrag over de grenscontroles worden er tussen de betrokken landen afspraken gemaakt over de beveiliging (security) van de (Eurostar-) treinen die vanuit Nederland door de Kanaaltunnel naar het Verenigd Koninkrijk rijden. Een reeds bestaand tripartiet verdrag tussen het Verenigd Koninkrijk, België en Frankrijk over de beveiliging van treinen, die door de Kanaaltunnel rijden, wordt hiertoe uitgebreid naar Nederland. In dat verdrag komt te staan dat Nederland als verdragspartij moet waarborgen dat de beveiliging van de treinen, die door de Kanaaltunnel rijden, voldoende is voorzien en georganiseerd en dat de verantwoordelijkheden helder gedefinieerd en uitgevoerd worden om de veiligheid van de treinen en de Kanaaltunnel te garanderen.

Met het voorgestelde artikel wordt een spoorwegonderneming verplicht gesteld om te voldoen aan de geldende eisen aan de beveiliging van treinen die door de Kanaaltunnel rijden. Om gericht toezicht te kunnen houden op de naleving van de in de vorige zin beschreven verplichting is het nodig dat een spoorwegonderneming, die vanuit Nederland een treindienst naar het Verenigd Koninkrijk verricht, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat jaarlijks informeert over de wijze waarop de spoorwegonderneming voldoet aan de eisen aan de beveiliging van de treinen die door de Kanaaltunnel rijden. Op grond van het derde lid van het voorgestelde artikel worden bij ministeriële regeling de eisen vastgesteld, die nodig zijn om te voldoen aan het verdrag over beveiliging, zodat voor een spoorwegonderneming voldoende duidelijk is welke eisen gelden.

Op grond van artikel 7.1 van dit wetsvoorstel zijn de (daartoe aangewezen) ambtenaren van de Nationale Veiligheidsinstantie bevoegd toezicht te houden op de naleving van het voorgestelde artikel 7.31.

Artikel 7.32 Leges en andere tarieven

Het voorgestelde artikel 7.32 biedt de delegatiegrondslag voor tarifiering van de krachtens deze wet te nemen vergunningen, erkenningen, te verstrekken certificaten, te verrichten beoordelingen en inschrijvingen en dergelijke. De hoogte van de tarieven worden zodanig vastgesteld dat deze in totaliteit voor het bestuursorgaan niet meer dan kostendekkend zijn. Gelet op het tweede lid geldt dit ook voor handelingen die bestuursorganen verrichten op grond van een Europese (uitvoerings)verordening.

Artikel 7.32 is niet van toepassing op de nationale accreditatie-instantie, noch op aangewezen of aangemelde conformiteitsbeoordelingsinstanties of beoordelingsinstanties.

Over het derde lid wordt nog opgemerkt dat toezicht en handhaving niet worden bekostigd aan de hand van of op grond van dit artikel, in verband met de discretionaire aard van de bevoegdheden, genoemd in het eerste, tweede en derde lid.

Artikel 7.33 Termijnen

Het voorgestelde artikel 7.33 bevat specifieke beslis- en bezwaartermijnen, die niet geheel overeenkomen met de termijnen in de Algemene wet bestuursrecht. De termijnen volgen uit hierna genoemde artikelen in de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn.

Het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie beslist binnen vier maanden de in dit artikel bedoelde aanvragen. De beslistermijn voor de aanvraag van een uniek veiligheidscertificaat (eerste lid, onderdelen a en b) volgt uit artikel 10, vierde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De beslistermijn voor de aanvraag van een veiligheidsvergunning (eerste lid, onderdeel c) volgt uit artikel 12, derde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De beslistermijn voor de aanvraag van een vergunning voor indienststelling van een subsysteem (eerste lid, onderdeel d) volgt uit artikel 18, vijfde, zesde en zevende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De beslistermijn voor de voertuigvergunning (eerste lid, onderdeel e) volgt uit artikel 21, vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De beslistermijn voor de uitbreiding van het gebruiksgebied van een voertuigvergunning (eerste lid, onderdeel f) volgt uit artikel 21, vierde, achtste en dertiende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn. De beslistermijn voor de aanvraag van een typegoedkeuring (eerste lid, onderdeel g) volgt uit artikel 24, eerste en vierde lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Het voorgestelde tweede lid regelt de termijn waarbinnen het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie de aanvrager moet mededelen of het ontvangen dossier compleet is. Ingevolge de genoemde artikelen van de spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijn dient deze mededeling binnen een maand te worden gedaan. Als het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie oordeelt dat het door hem ontvangen dossier niet compleet is, moet de aanvrager aanvullende informatie verstrekken. De aanvrager krijgt een redelijke termijn om de ontbrekende informatie alsnog in te dienen.

Het voorgestelde artikel 7.33, derde, vijfde en zesde lid, gaat over de termijn van een maand die men heeft om tegen bepaalde afwijzende besluiten bezwaar te maken, de beslistermijn die daar aan is gekoppeld en de beroepstermijn. De termijnen die in het derde lid, onderdeel a, in het vijfde lid, onderdeel a, en in het zesde lid, zijn genoemd, volgen uit de betreffende bepalingen in genoemde richtlijnen waar het eerste lid betrekking op heeft. In het rijtje van afwijzende besluiten staat niet de afwijzing van de veiligheidsvergunning genoemd. Dit betekent dat op het indienen van een bezwaarschrift tegen een dergelijk besluit, op de beslistermijn en op de beroepstermijn, de termijnen uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Over het derde lid, onderdeel a, wordt nog opgemerkt dat de bezwaartermijn van een maand omwille van de eenvoud en een gelijk speelveld voor iedere bezwaarmaker geldt, hoewel in de artikelen 18, zevende lid en 24, vierde en zevende lid, van de interoperabiliteitsrichtlijn staat dat het de aanvrager van de desbetreffende beschikking is die één maand heeft voor het indienen van een bezwaarschrift. De termijn die in het voorgestelde artikel 7.33, derde lid, onderdeel b, is genoemd, volgt uit artikel 10, twaalfde lid, van de spoorwegveiligheidsrichtlijn. De termijn die in het voorgestelde derde lid, onderdeel c, staat, volgt uit artikel 24, vierde lid, tweede volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Het voorgestelde artikel 7.33, vijfde lid, onderdeel b, waarbij de beslistermijn op een bezwaarschrift, gericht tegen een wijziging of intrekking van de voertuigvergunning of gericht tegen wijziging of intrekking van de typegoedkeuring, op twee maanden is gesteld, volgt uit artikel 26, vierde lid, vijfde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn. Artikel 7.33, zesde lid, volgt uit artikel 24, vijfde lid, derde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn.

Dat een bezwaarschrift een wijziging of intrekking van de voertuigvergunning of van de typegoedkeuring schorst, kan uit artikel 26, vierde lid, derde volzin, van de interoperabiliteitsrichtlijn worden opgemaakt.

Artikel 7.34 Verwerking persoonsgegevens

Gegevens over de gezondheid vormen een bijzondere categorie persoonsgegevens als bedoeld in de AVG. Artikel 9, eerste lid, van de AVG verbiedt de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Artikel 9, tweede lid, onderdeel h, van de AVG, in samenhang met artikel 9, derde lid, van die verordening biedt echter ruimte om van dat verbod af te wijken in lidstatelijk recht. Op grond van hoofdstuk 1 (verbod alcohol en psychotrope middelen), hoofdstuk 3 (zorg voor geschikt veiligheidspersoneel) en hoofdstuk 5 (eisen aan machinisten) van de wet zal sprake zijn van verwerking van gegevens over de gezondheid van personen in het kader van de beoordeling van hun geschiktheid voor het uitoefenen van een veiligheidsfunctie. Verwerkingsverantwoordelijk zijn: het



hoofd van de Nationale veiligheidsinstantie in het kader van het afgeven van een machinistenvergunning en het registreren van gegevens in het register van machinistenvergunningen en de toezicht en handhaving van de relevante wettelijke bepalingen; de keuringsinstanties die gezondheidskeuringen verrichten; spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders in het kader van het naleven van de zorgplicht voor geschikt personeel.

Hoofdstuk 8 Wijziging van andere wetten

Artikel 8.1 Algemene wet bestuursrecht

In het voorgestelde artikel 8.1 worden de bijlagen bij de Algemene wet bestuursrecht aangepast. In die bijlagen wordt de rechtsbescherming tegen specifieke besluiten op grond van verschillende wetten bepaald, waaronder de huidige Spoorwegwet. Door de verwijzingen naar de huidige Spoorwegwet om te zetten naar de artikelen van dit wetsvoorstel verandert de rechtsbeschermingsprocedure feitelijk niet. Zo geldt voor het overgrote deel van de besluiten die hun grondslag vinden in dit wetsvoorstel dat beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Rotterdam, waarna hoger beroep openstaat bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Voor een aantal specifieke besluiten staat beroep in eerste en enige aanleg bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven open. Dat zijn het besluit van de ACM om in bepaalde gevallen al dan niet in te stemmen met de door een exploitant van een dienstvoorziening gestelde voorwaarden en vergoedingen waaronder die dienst ter beschikking wordt gesteld (artikel 2.20, achtste lid), het besluit van de ACM om de om de methode van toerekening al dan niet goed te keuren (artikel 2.27, vierde lid) en het besluit van de ACM op een aanvraag voor het verrichten van een onderzoek (artikel 7.7, tweede lid). Voor die besluiten geldt ook dat geen bezwaar kan worden gemaakt, maar rechtstreeks beroep open staat.

Artikel 8.2 Bodemproductiewet 1939

In de Bodemproductiewet 1939 wordt verwezen naar de Spoorwegwet. De grondslag voor de in artikel 2 van de Bodemproductiewet 1939 bedoelde maatregelen ten behoeve van de landsverdediging zijn echter niet meer opgenomen in de Spoorwegwet maar in de Vervoersnoodwet. Om die reden wordt voorgesteld de verwijzing aan te passen.

Artikel 8.3 Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek

In Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek wordt een aantal begrippen gehanteerd waarvoor in de definitiebepaling wordt verwezen naar de Spoorwegwet. Die verwijzingen behoeven door dit wetsvoorstel aanpassing.

Boek 8 BW regelt onder meer het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht voor de gebruikers van het spoor. Het bevat daarmee een regeling van geheel andere aard dan de Spoorwegwet. Omdat de modernisering van de Spoorwegwet niet beoogt om het materiële recht van Boek 8 te wijzigen zijn de definitiebepalingen op enkele punten afwijkend van de definities die in artikel 1.1 van dit wetsvoorstel zijn gebruikt.

Voor het begrip spoorvoertuig geldt dat voor de definitie niet wordt verwezen naar dit wetsvoorstel maar het begrip de huidige definitie die in artikel 3b van Boek 8 BW staat behoudt.

Artikel 8.4 Instellingswet ACM

Een aantal eisen dat op grond van de Sera-richtlijn aan leden van de ACM wordt gesteld, wordt met dit artikel overgeheveld van de Spoorwegwet (artikel 71a) naar de Instellingswet ACM. Reden daarvoor is gelegen in het feit dat de eisen die worden gesteld aan leden van de ACM zoveel mogelijk in die wet behoren te staan. Dat deze eisen op wetsniveau worden vastgelegd is daarbij mede gebaseerd op het advies van de Raad van State bij invoering van artikel 71a van de Spoorwegwet.¹⁷⁵

Artikel 8.5 Omgevingswet

In de Omgevingswet worden door dit wetsvoorstel de termen hoofdspoorweg, lokale spoorweg en bijzondere spoorweg (en andere varianten op die termen) vervangen door respectievelijk rijksspoorweg, decentrale spoorweg en overige spoorweg. Door aan te sluiten bij de governance blijft gewaarborgd dat de Minister het bevoegde gezag blijft voor beperkingengebieden rondom rijksspoorwegen en overige spoorwegen. Gedeputeerde Staten (of het dagelijks bestuur van een vervoerregio) blijven bevoegd ten aanzien van de beperkingengebieden ten aanzien van decentrale spoorwegen. Het systeem van de Omgevingswet blijft hierdoor ongewijzigd. Naast de beperkingengebieden geldt dat ook voor de beheersing van geluid door spoorwegen.

¹⁷⁵ Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 474, nr. 4, p. 7–8.



Ook daarvoor geldt dat provincies belast blijven met de beheersing van geluid afkomstig van decentrale spoorwegen (zie artikel 2.18 van de Omgevingswet) en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat belast blijft met de beheersing van geluid afkomstig van aangewezen rijksspoorwegen (zie artikel 2.19 van de Omgevingswet).

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om met onderdeel L, dat de bepalingen over de gedoogplicht in artikel 10.13 van de Omgevingswet aanpast, de formuleringen voor rijksspoorwegen en decentrale spoorwegen te harmoniseren. Met onderdeel N, dat artikel 18.15 van de Omgevingswet aanpast dat over bestuurlijke boetes handelt, wordt geregeld dat de bestuurlijke boete kan worden opgelegd door het bevoegd gezag. Voor decentrale spoorwegen zijn dat gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van de vervoerregio. In de Omgevingswet was die bevoegdheid per abuis alleen verleend aan de Minister voor Infrastructuur en Waterstaat.

Artikel 8.6 tot en met 8.8

De verwijzingen in de Telecommunicatiewet, Wegenwet en Wet basisregistratie grootschalige topografie worden aangepast aan de nieuwe artikelen en benamingen in dit wetsvoorstel.

Artikel 8.9 Wet op de economische delicten

In de Wet op de economische delicten vervallen de verwijzingen naar de artikelen in de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor. In plaats daarvan wordt in artikel 1 onder 4° verwezen naar een het artikel waarmee een spoorwegonderneming die op spoorwegen met gebruiksfunctie A, B, C of D rijdt, verplicht is tot het hebben van een spoorwegondernemingsvergunning (artikel 2.21, eerste lid). Aan die vergunning is een aantal eisen gekoppeld, waaronder de eis tot het afsluiten van een toereikende aansprakelijkheidsverzekering. Voor de sporen met gebruiksfunctie E of F is deze verplichting verwoord in artikel 2.33, derde lid, onderdeel b, zodat ook daarnaar wordt verwezen. Daarnaast wordt in artikel 1 onder 4° verwezen naar artikel 7.9. Een overtreding van artikel 7.9 wordt slechts op grond van de Wet op de economische delicten gesanctioneerd als de overtreding als strafbaar feit is aangemerkt. In andere gevallen kan worden gekozen voor een bestuurlijke boete, last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Tot slot wordt verwezen naar artikel 7.22, eerste lid, waarmee spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders aan gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur bepaalde informatie verstrekken.

Er is voor gekozen om het overgrote deel van de overtredingen in de Spoorwegwet en in de Wet lokaal spoor, waarnaar in de Wet op de economische delicten naar werd verwezen, niet meer (ook) op grond van laatstgenoemde wet te sanctioneren. Dit heeft te maken met het feit dat de overtreding van de betreffende overtredingen doorgaans in een besloten context plaatsvindt waarbij de overtreder bekend is en met het feit dat bestuurlijke sanctionering voor die overtredingen een efficiëntere handhaving biedt en afdoende afschrikwekkend effect.

Artikel 8.10 Wet personenvervoer 2000

De bepalingen die implementatie van de sera-richtlijn betreffen (met name de artikelen 19a, 19b en 19c) worden van de Wet personenvervoer 2000 overgeheveld naar de nieuwe Spoorwegwet 20.., zoals in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven. Zie ook de toelichting bij artikel 2.17 van dit wetsvoorstel. Het vijfde lid van artikel 19a is niet omgezet in het wetsvoorstel. Dit vijfde lid regelt de uitzondering die geldt voor de toegang tot het spoor voor zover het gaat om het hoofdrailnet. Nu die bepaling een beperkte tijdsduur kent – te weten tot het einde van de HRN-concessie 2015–2025 – en dit wetsvoorstel naar verwachting daarna in werking zal treden, is een vergelijkbare bepaling in het wetsvoorstel niet nodig.

De overige wijzigingen van de Wet personenvervoer betreffen verwijzingen of andere wetstechnische aanpassingen.

Artikel 8.11 Wet vervoer gevaarlijke stoffen

In de Wet vervoer gevaarlijke stoffen wordt de verwijzing naar de Spoorwegwet gewijzigd. Daarnaast wordt waar nu wordt gesproken van een hoofdspoorweg na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in de betreffende leden in plaats daarvan gesproken van spoorwegen. Er is voor gekozen voor dit bredere begrip omdat dit beter aansluit bij het tevens brede begrip ‘wegen’ in (onder meer) artikel 13 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Welke spoorwegen tot het basisnet behoren wordt op grond van dat artikel vervolgens bij ministeriële regeling bepaald.

Hoofdstuk 9 Overgangs- en slotbepalingen

Artikelen 9.1, 9.4 tot en met 9.22

In de artikelen 9.1, 9.2 en 9.4 tot en met 9.22 wordt het overgangsrecht gevolgd zoals dat is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting. Dat betekent dat de daarin bedoelde vergunningen, ontheffingen en andere besluiten hun gelding behouden indien zij voor de inwerkingtreding onherroepelijk waren. Zij krijgen door de hier genoemde artikelen direct een nieuwe grondslag. Dit eerbiedigend overgangsrecht leidt tot een veel lagere belasting voor de verschillende actoren op het spoor dan wanneer al die partijen nieuwe vergunningen en dergelijke dienen aan te vragen na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Artikel 9.3 Bedrijfsvergunning

In artikel 9.3 is voor wat betreft de spoorwegondernemingsvergunning het algemene overgangsrecht gevolgd. Gespecificeerd is dat het alleen gaat om de vergunning die op grond van het eerste lid van artikel 28 van de oude Spoorwegwet is verleend. Een beperkte vergunning als bedoeld in het tweede lid van dat artikel keert in de nieuwe wet niet terug (zie ook de toelichting bij artikel 2.21). De beperkte vergunningen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn verleend vervallen van rechtswege bij de inwerkingtreding van de wet.

Artikel 9.23 Handhaving

Als kantelmoment voor toepassing van het oude of nieuwe recht wordt voorgesteld te kiezen voor het moment waarop het besluit wordt genomen. In veel gevallen is in het wetsvoorstel niet langer de Minister het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan maar is dat het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie. Door het moment waarop het besluit wordt genomen bepalend te laten zijn voor het toepasselijke stelsel, wordt bewerkstelligd dat in de gevallen dat voor de inwerkingtreding een handhavingsbesluit is genomen door de Minister waartegen door een belanghebbende beroep is ingesteld, de Minister de procedure voortzet en niet halverwege het proces het dossier overdraagt aan het hoofd van de Nationale Veiligheidsinstantie. Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is aangegeven sluit dit artikel aan bij het overgangsrecht zoals dat is bepaald in de Omgevingswet, meer specifiek artikel 4.23 van de Invoeringswet Omgevingswet (*Stb.* 2020, 172.)

Artikel 9.24 Lopende aanvragen en procedures

In artikel 9.24 is in het eerste lid bepaald dat voor alle vergunningen, ontheffingen en andere begunstigde beschikkingen het oude recht van toepassing blijft als een aanvraag is gedaan voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en als er al een besluit is genomen maar dat besluit nog niet onherroepelijk is. Dat sluit aan bij het in het algemeen deel van deze toelichting opgenomen uitgangspunt dat het recht niet wordt gewijzigd in lopende procedures.

Het tweede lid regelt dat dergelijke besluiten – wanneer die na de inwerkingtreding wel onherroepelijk worden – berusten op de nieuwe grondslag in dit wetsvoorstel, net als dezelfde vergunningen die al onherroepelijk waren voor de inwerkingtreding. Zo zal bijvoorbeeld een spoorwegondernemingsvergunning die is aangevraagd voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog worden afgehandeld conform het oude recht maar krijgt die na inwerkingtreding en onherroepelijk geworden te zijn wel direct de nieuwe grondslag zodat de betreffende onderneming met die vergunning ook in het nieuwe stelsel verder kan.

Artikel 9.25 Omgevingswet

Dit artikel regelt dat omgevingsrechtelijke besluiten die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn genomen van rechtswege een nieuwe grondslag krijgen. Dat is in lijn met het algemene eerbiedigend overgangsrecht van dit wetsvoorstel en dat de Omgevingswet zelf kent (zie artikel 4.13 van de Invoeringswet Omgevingswet). Daarnaast worden lopende procedures en aanvragen die gedaan zijn voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel direct omgehangen naar de nieuwe grondslag. Dat betekent dat op die procedures direct het nieuwe recht van toepassing is. Dat is anders dan in artikel 9.24 omdat voor de vergunningen op grond van de Spoorwegwet aanzienlijke veranderingen optreden, terwijl dat voor aanvragen die hun grondslag vinden in de Omgevingswet nauwelijks het geval is. Om die reden is het wenselijk niet nog besluiten te nemen op de oude grondslag na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Artikel 9.26 Intrekking wetten

Dit wetsvoorstel dient ter vervanging van de Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor zodat die wetten dienen te worden ingetrokken bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.



Artikel 9.27 Inwerkingtreding

Het is de bedoeling dat de bepalingen van dit wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking treden. Omdat op dit moment nog niet vaststaat of alle noodzakelijke uitvoeringsregelgeving, -maatregelen en -besluiten hetzelfde tijdstip in werking kunnen treden is voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding.



III TRANSPONERINGSTABELLEN

Sera-richtlijn¹⁷⁶

Artikel sera-richtlijn	Spoorwegwet 202#	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 1, eerste lid	Behoeft geen implementatie, betreft onderwerp van de richtlijn	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 1, tweede lid	Artikelen 1.2, 2.2, eerste lid, 2.13, eerste en tweede lid, 2.21, eerste lid, 2.22, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 2, eerste lid, 1e alinea	Artikelen 2.2, 2.13, tweede lid,	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 2, eerste lid, 2e alinea	Artikel 2.13, derde lid		n.v.t.
Artikel 2, tweede lid	Artikel 2.22, eerste en tweede lid	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen.	Om ondernemingen niet met zwaardere lasten van noodzakelijk te belasten wordt deze mogelijkheid gebruikt in het wetsvoorstel.
Artikel 2, derde lid	Artikel 2.2, eerste en tweede lid	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen.	Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. Zie het algemeen deel van de toelichting voor de motivering van die keuzes.
Artikel 2, derde lid bis	Artikel 2.2, tweede lid, onder b	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen.	Expliciet toegepast in het wetsvoorstel. Zie het algemeen deel van de toelichting voor de motivering van die keuzes.
Artikel 2 derde lid ter	Artikel 2.2, tweede lid, onder c	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen.	Expliciet toegepast in het wetsvoorstel. Zie het algemeen deel van de toelichting voor de motivering van die keuzes.
Artikel 2, vierde lid	Artikel 2.2, tweede lid, onder d	Dit laat ruimte om het toepassingsbereik van de richtlijn te beperken voor specifieke onderdelen.	Expliciet toegepast in het wetsvoorstel. Zie het algemeen deel van de toelichting voor de motivering van die keuzes.
Artikelen 2, vijfde t/m tiende lid	–	Niet geïmplementeerd	Dergelijke gevallen doen zich niet voor in Nederland
Artikel 2, elfde lid	–	Niet geïmplementeerd	Dergelijke gevallen doen zich niet voor in Nederland
Artikel 2, twaalfde en dertiende lid	–	Niet geïmplementeerd	De situatie waarin de toepassing kan worden uitgesloten doet zich in Nederland niet voor.
Artikel 3	Artikelen 1.1 en 2.1	Dit artikel bevat definitiebepalingen. Voor zover deze bepalingen implementatie in de Spoorwegwet vergen, gebeurt dat in artikel 1.1 en artikel 2.1	
Artikel 4, eerste lid	Artikel 2.14	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 4, tweede lid	Artikel 2.26, derde lid en 2.29, derde lid, onderdeel a	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 5	–	Behoeft geen implementatie.	Zie par. 5 ‘aandeelhouderschap’ van Kamerstukken II, 2013/14, 33 965, nr. 3. P. 17.
Artikel 6, eerste lid	Artikel 2.12	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 6, tweede lid	–	Behoeft geen implementatie.	In Nederland doet deze situatie zich niet voor; behoeft derhalve geen implementatie.
Artikel 6, derde lid	Artikel 2.15	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 6, vierde lid	Artikelen 2.12 en 2.15	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7, eerste lid, 1 ^e alinea	Artikel 2.3	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7, eerste lid, 2 ^e alinea	Artikel 2.12	Betreft verticaal geïntegreerde onderneming. Regels daarover in ministeriële regeling o.g.v. artikel 2.12	n.v.t.

¹⁷⁶ Richtlijn 2012/34/UE van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot de instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343).

Artikel sera-richtlijn	Spoorwegwet 202#	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 7 lid 1, 3 ^e alinea	Artikel 2.4	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7, tweede lid	Artikelen 2.4 en 2.12	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7, derde lid	Artikel 2.4, tweede lid en 2.12	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7, vierde en vijfde lid	Artikel 2.12	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7, zesde lid	–	Behoeft geen implementatie	Richt zich tot lidstaat.
Artikel 7 bis, eerste lid	Artikel 2.5, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 bis, tweede lid	Artikelen 2.5, tweede lid en 2.12	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 bis, derde lid	–	Ruimte om essentiële functies weg te halen bij infrastructuurbeheerder.	Nederland kiest ervoor hiervan geen gebruik te maken en ProRail verantwoordelijk te laten voor deze functies.
Artikel 7 bis, vierde lid	–	Alleen van toepassing indien toepassing zou worden gegeven aan artikel 7 bis, derde lid.	
Artikel 7 ter, eerste lid	Artikel 2.6, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 ter, tweede lid	Artikel 2.6, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 ter, derde lid	Artikel 2.6, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 quater, eerste lid	Artikel 2.7, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 quater, tweede lid	Artikel 2.7, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 quater, derde lid	Artikel 2.7, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 quater, vierde lid	Artikel 2.7, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 quinquies, eerste lid	Artikel 2.8	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 quinquies, tweede lid	Artikel 2.8	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 quinquies, derde lid	Artikel 2.8	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 quinquies, vierde lid t/m tiende lid	Artikel 2.12	n.v.t.	Betreft verticaal geïntegreerde onderneming. Regels daarover in ministeriële regeling o.g.v. artikel 2.12
Artikel 7 sexies	Artikel 2.9	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 septies, eerste lid	Artikel 2.10	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 7 septies, tweede lid	–	Behoeft geen implementatie	Is gericht tot de Europese Commissie
Artikel 8, eerste lid	–	Behoeft geen implementatie	Is gericht tot de lidstaat
Artikel 8, tweede lid	–	Behoeft geen implementatie	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 8, derde lid	Artikel 2.11	n.v.t.	In geval van ProRail is dit onderdeel van het meerjarenplan, artikel 6.14
Artikel 8, vierde lid	–	Behoeft geen implementatie	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 9	–	Behoeft geen implementatie	Gaat over financieel beheer van spoorwegonderneming in eigendom van staat of onder controle van de staat. Deze controle vindt plaats via concessieverlening o.g.v. de Wp 2000 en deelnemenbeleid
Artikel 10, eerste lid	Artikel 2.16	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 10, eerste lid, bis	–	Behoeft geen implementatie	In Nederland doet deze situatie zich niet voor.
Artikel 10, tweede lid	Artikel 2.17, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 11, eerste lid	Artikel 2.17, tweede lid	Lidstaat kan open toegang onderwerpen aan toets van het economisch evenwicht van concessies.	Nederland blijft deze mogelijkheid gebruiken.
Artikel 11, tweede lid	Artikel 2.18, tweede lid		
Artikel 11, derde lid	–	Behoeft geen implementatie	Wordt voorgeschreven door artikel 11, vijfde lid, van Uitvoeringsverordening 2018/1795
Artikel 11, vierde lid	–	Behoeft geen implementatie	Verplichting Europese Commissie Uitvoeringshandelingen vast te stellen



Artikel sera-richtlijn	Spoorwegwet 202#	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 11, vijfde lid	–		Wordt niet meer geïmplementeerd nu dit overgangsrecht niet meer relevant is bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.
Artikel 11, zesde lid	–	Via Algemene wet bestuursrecht	
Artikel 11 bis, eerste lid	Artikel 2.17	Lidstaat kan open toegang onderwerpen aan toets van het economisch evenwicht van concessies.	Nederland blijft deze mogelijkheid gebruiken.
Artikel 11 bis, tweede lid	–	Behoeft geen implementatie	Wordt voorgeschreven door artikel 11, vijfde lid, van Uitvoeringsverordening 2018/1795
Artikel 12, eerste lid	Artikel 2.19, eerste lid	De hier bedoelde heffing is optioneel.	De ruimte om de heffing te kunnen opleggen wordt aan concessieverleners geboden om die concessieverlener de mogelijkheid te geven de kosten van de concessie te compenseren.
Artikel 12, tweede lid	Artikel 2.19, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 12, derde lid 3	Artikel 2.19, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 12, vierde lid	Artikel 2.19, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 12, vijfde lid	–	Behoeft geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen
Artikel 13, eerste lid	Artikel 2.20, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 13, tweede lid 2	Artikel 2.20, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 13, derde lid	Artikel 2.20, zesde lid, onder a	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 13, vierde lid 4	Artikel 2.20, zesde lid, onder b	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 13, vijfde lid	Artikel 2.20, zesde lid, onder b	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 13, zesde lid	Artikel 2.20, zesde lid, onder d	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 13, zevende lid	Artikel 2.20, vierde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 13, achtste lid	Artikel 2.21, vijfde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 13, negende lid	–	Behoeft geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, 2017/2177
Artikel 14	–	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	
Artikel 15, eerste t/m vierde en zesde lid	–	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Bepalingen zijn gericht tot de Commissie
Artikel 15, vijfde lid	–	Behoeft geen implementatie want volgt reeds uit Uitvoeringsverordening 2015/1100.	n.v.t.
Artikel 16	Artikel 2.21, derde lid	Lidstaat kan bepalen wie vergunningverlenende instantie is.	Minister IenW is aangewezen
Artikel 17, eerste lid	Artikel 2.21, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 17, tweede lid	Artikel 2.21, derde en vierde lid	n.v.t.	Nadere regels in mr o.g.v. artikel 2.21 lid 6
Artikel 17, derde lid	Artikel 2.21, derde en vierde lid	n.v.t.	Nadere regels in mr o.g.v. artikel 2.21 lid 6
Artikel 17, vierde lid	Artikel 2.21, eerste lid, en 2.24	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 17, vijfde lid	–	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, zie Verordening 2015/171.
Artikel 18	Artikel 2.21, derde en vierde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 19	Artikel 2.21, derde lid, onder a, vierde lid en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 20, eerste lid	Artikel 2.21, derde lid, onder b, vierde lid en zesde lid.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 20, tweede lid	Artikel 2.21, derde lid, onder b, vierde lid en zesde lid.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 20, derde lid	Artikel 2.21, derde lid, onder b, vierde lid en zesde lid.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 20, vierde lid	Artikel 2.21, derde lid, onder b, vierde lid en zesde lid.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 20, vijfde lid	–	n.v.t.	Bevoegdheid Europese Commissie gedelegeerde handelingen vast te stellen

Artikel sera-richtlijn	Spoorwegwet 202#	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 21	Artikel 2.21, derde lid, onder c, en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 22	Artikel 2.21, derde lid, onder d, en zesde lid.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 23	2.21, vierde en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 24	2.21, vierde en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 25	2.21, zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 26	–	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	n.v.t.
Artikel 27, eerste lid	Artikel 2.23	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 27, tweede lid	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 27, derde lid	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 27, vierde lid	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 28	2.24, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 29, eerste lid, eerste en tweede volzin	2.26, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 29, eerste lid, derde volzin	2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 29, eerste lid, vierde volzin	2.26, derde en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 29, tweede lid	2.26, tweede, derde en zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 29, derde lid	2.27, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 29, vierde lid	2.25, vierde lid, en 2.26, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 30, eerste lid	Artikel 2.27, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 30, tweede lid	Artikel 2.27, achtste lid	n.v.t.	Genoemd artikel geldt niet voor ProRail. In hoofdstuk 6 van wetsvoorstel zijn voor Pr verschillende artikelen opgenomen om aan artikel 30, tweede lid, en bijlage V te voldoen (zie ook Kamerstuk II 2019–2020, 35 396, nr. 3, p. 85)
Artikel 30, derde lid	Artikel 2.27, eerste en tweede lid	Keuze tussen prikkels in regelgeving of (beheer)overeenkomst.	De prikkels worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur en dus in regelgeving vastgelegd.
Artikel 30, vierde lid	–	Dit lid richt zich tot de lidstaat en behoeft geen implementatie.	n.v.t.
Artikel 30, vijfde lid	Artikel 2.27, achtste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 30, zesde lid	Artikel 2.27, achtste lid. Voor ProRail consultatie van meerjarenplan. Artikel 6.13, vierde lid.	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 30, zevende lid	Artikel 2.27, negende lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 30, achtste lid	Artikel 2.27, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 31, eerste lid	Artikelen 2.26, achtste lid en 2.28, eerste lid		
Artikel 31, tweede lid	Artikel 2.27, zevende lid		
Artikel 31, derde lid, eerste alinea	Artikel 2.26, tweede lid		
Artikel 31, derde lid, tweede en derde alinea	–	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, 2015/909
Artikel 31, vierde lid	Artikel 2.26, vijfde lid, onder a, zesde lid	Deze heffing is optioneel. Door het vijfde en zesde lid van artikel 2.26 wordt dit in Nederland mogelijk gemaakt.	Uitwerking bij of krachtens amvb.
Artikel 31, vijfde lid, eerste alinea	Artikel 2.26, vijfde lid, onder b, en zesde lid	Deze heffing is optioneel. Door het vijfde en zesde lid van artikel 2.26 wordt dit in Nederland mogelijk gemaakt.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 31, vijfde lid, tweede alinea	–	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, 2015/429
Artikel 31, vijfde lid, derde t/m vijfde alinea	Artikel 2.26, vijfde lid, onder b, en zesde lid	Deze heffing is optioneel. Door het vijfde en zesde lid van artikel 2.26 wordt dit in Nederland mogelijk gemaakt.	Uitwerking bij of krachtens amvb

Artikel sera-richtlijn	Spoorwegwet 202#	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 31, vijfde lid, zesde alinea	–	Behoeft geen implementatie want volgt reeds uit Uitvoeringsverordening 2015/1100.	n.v.t.
Artikel 31, zesde lid	Artikel 2.26, zevende lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 31, zevende lid	Artikel 2.28, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 31, achtste lid	Artikel 2.28, vierde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 31, negende lid	Artikel 2.25, derde lid, onder b	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 31, tiende lid	–	Behoeft geen implementatie	Wordt ook voorgeschreven door art. 5 van Uitvoeringsverordening 2017/2177
Artikel 32, eerste lid	Artikel 2.26, vijfde lid, onder c, en zesde lid		Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 32, tweede lid	–	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Betreft goederenvervoer van/naar derde landen
Artikel 32, derde lid	Artikel 2.26, vijfde lid, onder d, en zesde lid		Bij of krachtens amvb
Artikel 32, vierde lid	–	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie	Is een bevoegdheid om te differentiëren in heffing
Artikel 32, vijfde lid, eerste zin	Artikel 2.26, zesde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 32, vijfde lid, tweede zin, en zesde lid	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 33	Artikel 2.26, vijfde lid, onder e, en zesde lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 34	Reeds geïmplementeerd in Wet mobiliteitsfonds en Kaderwet subsidies lenW	Er mogen voor een beperkte periode subsidies worden verleend ter compensatie van de kosten i.v.m. milieu, ongevallen en infrastructuur indien die kosten in concurrerende vervoerstakken niet worden aangerekend en de kosten de overeenkomstige kosten van het spoorwegvervoer overschrijden	n.v.t.
Artikel 35	Artikel 2.26, derde en vierde lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 36	Artikel 2.26, vijfde lid, onder f, en zesde lid	n.v.t.	Uitwerking bij of krachtens amvb
Artikel 37	Artikel 2.26, twaalfde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 38, eerste lid, eerste zin	Artikel 2.3	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 38, eerste lid, overige zinnen	Artikel 2.30 en 2.25	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 38, tweede lid, eerste zin	Artikel 2.25, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 38, tweede lid, tweede zin	Artikel 2.31	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 38, derde lid	Artikel 2.29, derde lid.	Keuze tussen vastlegging van capaciteitsverdelingsregels in regelgeving of overeenkomsten.	In Nederland worden deze regels neergelegd in regelgeving, zie artikel 2.29, derde lid.
Artikel 38, vierde lid	Artikel 2.18, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 39, eerste lid, eerste en tweede zin	Artikel 2.29, eerste lid	De invulling van het kader geeft beleidsruimte. Daaraan zal in de AMvB invulling worden gegeven.	n.v.t.
Artikel 39, eerste lid, derde zin	Artikel 2.3	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 39, eerste lid, vierde zin	Artikel 2.29, eerste lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 39, tweede lid	Artikel 2.29, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 40	Artikel 2.10, onder a	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 41, eerste lid	Artikel 2.24	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 41, tweede lid	Artikel 2.23	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 41, derde lid	–	Behoeft geen implementatie	Verplichting Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, Uitvoeringsverordening 2015/10
Artikel 42, eerste t/m zevende lid	Artikel 2.31	n.v.t.	n.v.t.

Artikel sera-richtlijn	Spoorwegwet 202#	Beleidsruimte	Toelichting keuze beleidsruimte
Artikel 42, achtste lid	–	Behoeft geen implementatie	Mogelijkheid Europese Commissie uitvoeringshandelingen vast te stellen, Uitvoeringsverordening 2016/545
Artikel 43	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel b	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 44, eerste lid	–	Behoeft geen implementatie	Nederland kiest voor privaatrechtelijke inbedding capaciteitsverdeling. Dit loopt via de toegangsovereenkomsten.
Artikel 44, tweede t/m vierde lid	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel c	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 45	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel d	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 46	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel e	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 47, eerste t/m vijfde lid	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel f	Wat betreft de invulling van de prioritering laat de richtlijn beleidsruimte, die zal nader worden ingevuld bij of krachtens de AMvB.	n.v.t.
Artikel 47, zesde lid	Artikel 2.24	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 48	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel g	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 49, eerste lid	–	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 49, tweede lid	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel h	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 49, derde lid	Artikel 2.25, derde lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 50	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel i	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 51, eerste en tweede lid	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel j	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 51, derde en vierde lid	Artikel 2.26, negende en tiende lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 52, eerste lid	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 52, tweede lid	Artikel 2.23, tweede lid	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 53, eerste, tweede en derde lid, eerste zin	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel k	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 53, derde lid, laatste zin	Via de Algemene wet bestuursrecht en de Instellingswet Autoriteit consument en markt	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 54 eerste en tweede lid, eerste zin	Artikel 2.29, derde lid, onderdeel l	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 55, eerste, tweede en derde lid, 1e, 2e en 3e alinea, en 56, vijfde lid	Artikel 7.4, eerste lid, en 7.7, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; artikel 2 Instellingswet ACM; wordt vastgelegd in het Relatiestatuu ACM en Ministers 2013		
Artikel 55, derde lid, 4e alinea,	Reeds geïmplementeerd in Instellingswet ACM en Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 55, derde lid, 5e alinea	In de aanstellingsbrief van ieder lid van de ACM wordt een non-concurrentiebeding opgenomen en in het Relatiestatuu ACM en Ministers 2013		
Artikel 56	Artikelen 7.4, tweede lid, 7.5, 7.6 en 7.7	n.v.t.	n.v.t.
Artikel 57	Artikel 7.5, vierde lid	n.v.t.	n.v.t.
58 e.v		Behoeven geen implementatie	Betreffen uitzonderingsbepalingen voor specifieke EU-landen of regels gericht tot Europese Commissie



Spoorwegveiligheidsrichtlijn¹⁷⁷

Bepaling spoorwegveiligheids-richtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1 Onderwerp	Behoeft geen implementatie, betreft onderwerp van de richtlijn		
Artikel 2 Toepassingsgebied	Art. 3.1, eerste lid		
Lid 1			
Lid 2	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Lid 3, onderdeel b voor wat betreft strikt lokaal en historisch gebruik en onderdeel d	Artikel 3.1, tweede lid	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen om genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt ten aanzien van lid 3, onderdelen a en c
Lid 4		Keuze om implementatiebepalingen toe te passen om genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
Artikel 3 Definities	Dit artikel bevat definitiebepalingen. Voor zover deze bepalingen implementatie in de Spoorwegwet vergen, gebeurt dat in artikel 1.1, met uitzondering van de definitie van de Nationale veiligheidsinstantie, die nader is uitgewerkt in artikel 1.11, eerste lid		
Artikel 4 Rol van de actoren van het spoorwegsysteem van de Unie bij de ontwikkeling en verbetering van de veiligheid op het spoor			
Lid 1	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 2	Is gericht tot het Spoorwegbureau van de Europese Unie		
Lid 3 tot en met lid 6	Artikel 3.2, eerste lid en uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.2, tweede lid		
Artikel 5 Gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren			
Lid 1	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 2	Behoeft naar zijn aard geen implementatie, afgezien van de duiding van gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren, waarnaar wordt verwezen in artikel 3.3, tweede lid en zijn uitgewerkt in de ministeriele regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
Artikel 6 Gemeenschappelijke Veiligheidsmethode (GVM's)			
Lid 1	Artikel 3.3, tweede lid, en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
Lid 2 tot en met lid 6	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 7	Is gericht tot de lidstaat		

¹⁷⁷ Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor. (PbEU 2016, L 138)



Bepaling spoorwegveiligheids-richtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 6 bis Afstemming van de GVM's op de herziene termijnen	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 7 Gemeenschappelijke Veiligheidsdoelen (GVM's)			
Lid 1	Artikel 3.3, tweede lid, en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
Lid 2 tot en met lid 6	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 7	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 8 Nationale voorschriften op het gebied van veiligheid			
Lid 1	Niet van toepassing: gaat over nationale voorschriften die vóór 15 juni 2016 zijn aangemeld		
Lid 2	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 3	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
Lid 4 en lid 5	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
Lid 6	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
Lid 7 en 8	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
Lid 9 en 10	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 11	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.4		
Artikel 9 Veiligheidsbeheersystemen			
Lid 1	Artikel 3.3, eerste en vierde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
Lid 2	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid en uitwerking in (EU) 2018/762	Beleidsruimte om strengere eisen te stellen aan de afgifte van vergunningen op eigen grondgebied	Van de beleidsruimte is geen gebruik gemaakt.
Lid 3	Artikel 3.3, derde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
Lid 4	Artikel 3.3, vierde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		

Bepaling spoorwegveiligheidsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 5	Artikel 3.3, vijfde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.3, zevende lid		
Lid 6	Artikel 3.3, zesde lid en uitwerking in (EU) 401/2013		
Lid 7	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 10 Uniek veiligheidscertificaat			
Lid 1	Artikel 3.5, eerste lid		
Lid 2 en lid 3	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid, in (EU) 2016/796 en in (EU) 2018/763		
Lid 4, eerste volzin	Artikelen 3.6, eerste lid, en 7.33, eerste lid, onderdeel a, voor wat betreft de Nationale veiligheidsinstantie. Voor wat betreft het Spoorwegbureau van de Europese Unie behoeft het geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft en nader is uitgewerkt in (EU) 2016/796		
Lid 4, tweede volzin	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 5 tot en met lid 7	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft, is mede uitgewerkt in (EU) 2018/763		
Lid 8, eerste en tweede volzin	Artikel 3.6, eerste en tweede lid, uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid en uitwerking in (EU) 2018/763		
Lid 8, derde volzin	Paragraaf 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht		
Lid 8, vierde volzin	Artikel 7.33, tweede lid		
Lid 8, vijfde en zesde volzin	Artikel 3.5, tweede lid, voor wat betreft het door de NVi in Nederland afgegeven uniek veiligheidscertificaat		
Lid 9, onderdeel a	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 9, onderdeel b	Artikel 3.3, zesde lid		
Lid 10	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 11	Artikel 3.6, tweede lid		
Lid 12, eerste volzin	Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid		
Lid 12, tweede volzin	Artikel 7.33, derde lid, onderdeel a		
Lid 12, derde volzin	Artikel 7.33, vierde lid		
Lid 12, vierde volzin	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 12, vijfde volzin	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 7.33, zevende lid		

Bepaling spoorwegveiligheidsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 13	(EU) 2016/763, artikel 8, eerste volzin		
Lid 14	Artikel 3.6, zesde lid en uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid en uitwerking in (EU) 2016/796		
Lid 15	Artikel 3.6, derde lid		
Lid 16	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 11 Samenwerking tussen het Bureau en de nationale veiligheidsinstanties voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten			
Lid 1 tot en met lid 3	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 12 Veiligheidsvergunning voor infrastructuurbeheerders			
Lid 1, eerste volzin	Artikel 3.7, eerste lid		
Lid 1, tweede volzin	Artikel 3.7, tweede lid		
Lid 1, derde volzin	Uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.7, zesde lid		
Lid 2, eerste volzin	Uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.9, vijfde lid		
Lid 2, tweede tot en met vierde volzin	Artikel 3.7, vierde lid en uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.7, zesde lid		
Lid 3	Artikel 7:33, eerste lid, onderdeel c		
Lid 4 en lid 5	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 13 Toegang tot opleidingsfaciliteiten			
Lid 1 tot en met lid 5	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.8		
Artikel 14 Onderhoud van voertuigen			
Lid 1	Artikel 3.10, eerste lid		
Lid 2 en lid 3, eerste volzin	Artikel 3.10, tweede lid, en uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.10, derde lid		
Lid 3	Uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.10, derde lid		
Lid 4	Artikel 3.10, vierde en vijfde lid en uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.10, derde lid en uitwerking in (EU) 2019/779		
Lid 5	Uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.10, derde lid		

Bepaling spoorwegveiligheidsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 6 tot en met lid 8	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 15 Afwijkingen van het systeem voor de certificering van met onderhoud belaste entiteiten			
Lid 1 en lid 2	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.10, zesde lid		
Lid 3, eerste volzin	Artikel 1.12		
Lid 3, tweede volzin	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 16 Taken			
Lid 1, eerste volzin	Artikel 1.11, eerste lid		
Lid 1, tweede volzin	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 1, derde en vierde volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 2, onderdeel a	Artikel 4.10, eerste en tweede lid		
Lid 2, onderdeel b	Artikelen 4.13, eerste lid en 4.14, eerste lid		
Lid 2, onderdelen c, d, e, f en i	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 2, onderdeel g	Artikel 3.6, derde tot en met zesde lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid		
Lid 2, onderdeel h	Artikel 3.7, vierde en vijfde lid, en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zesde lid		
Lid 2, onderdeel j	Artikel 7.1, eerste lid en de uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 2, onderdeel k	Artikel 5.3, eerste lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 5.3, tweede lid		
Lid 2, onderdeel l	Artikel 3.10, vijfde lid en de artikelen in de Algemene wet bestuursrecht die betrekking hebben op besluiten, afgegeven door een bestuursorgaan.		
Lid 3	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 4 en 5	Niet van toepassing in Nederland		
Artikel 17 Toezicht			
Lid 1	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur inisteriele regeling op grond van artikel 1.11, derde lid en uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 7.1, eerste lid		



Bepaling spoorwegveiligheids-richtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 2 en lid 3	Uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 3.2, tweede lid		
Lid 4	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid en uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 7.1, eerste lid		
Lid 5, eerste alinea, eerste volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 5, eerste alinea, tweede en derde volzin	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 5, tweede alinea, eerste volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 5, tweede alinea, tweede volzin	Artikel 3.9, tweede lid		
Lid 5, derde alinea	Artikel 3.6, tweede tot en met zesde lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 3.6, zevende lid		
Lid 5, vierde alinea	Artikel 7.33, derde lid, onderdeel b en vijfde lid, onderdeel a		
Lid 6, eerste alinea	Artikel 3.9, eerste lid		
Lid 6, tweede en derde alinea, eerste volzin	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 6, derde alinea, tweede tot en met vierde volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 6, vierde alinea	Hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht		
Lid 6, vijfde alinea	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 7, eerste en tweede volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 7, derde volzin	Artikel 3.9, derde tot en met vijfde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 3.9, zesde lid		
Lid 8	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 9, eerste en tweede alinea	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 9, derde alinea	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 10 tot en met lid 13	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		



Bepaling spoorwegveiligheids-richtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 18 Beginselen voor de besluitvorming			
Lid 1	Uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 1.12, vijfde lid		
Lid 2	Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht		
Lid 3	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 4	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 19 Jaarverslag	Artikel 1.12		
Artikel 20 Onderzoeksverplichting			
Lid 1 en lid 2	Artikelen 2, 3, 4, eerste lid, onderdeel a, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Lid 3	Artikelen 8a en 8b 5.7 en 5.8, derde lid, van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid		
Lid 4	Artikel 61 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 21 Status van het onderzoek			
Lid 1 en lid 2	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 3	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 4	Opschrift van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 22 Onderzoeksor-gaan			
Lid 1	Artikel 2, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Lid 2	Artikel 15, eerste lid		
Lid 3	Artikel 9, eerste lid, onderdeel f, en derde lid, van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid		
Lid 4	De artikelen 3, 4, 7 en 8 van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid		
Lid 5 tot en met lid 7	Uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 44 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 23 Onderzoekproce-dure			
Lid 1 tot en met lid 4	Uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 29 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 24 Rapportage			
Lid 1	Artikel 55, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 17a Regeling Onderzoeksraad voor veiligheid		

Bepaling spoorwegveiligheidsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 2	Artikelen 58, tweede lid, en 55, tweede lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 17a Regeling Onderzoeksraad voor veiligheid		
Lid 3	Artikel 25, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid en artikel 17a Regeling Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 25 Aan het Bureau te zenden informatie	Uitgewerkt in ministeriele regeling op grond van artikel 13 van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid		
Artikel 26 Veiligheidsaanbevelingen			
Lid 1	Artikel 61 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid		
Lid 2 en lid 3	Uitwerking in ministeriele regeling op grond van artikel 1.14, vijfde lid		
Artikel 27 Uitoefening van bevoegdheidsdelegatie	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 28 Comitéprocedure	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 29 Verslag en verdere actie van de Unie	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 30 Sancties	Hoofdstuk 7		
Artikel 31 Overgangsbepalingen	Behoeft geen implementatie		
Artikel 32 Aanbevelingen en adviezen van het Bureau	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 33 Omzetting	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 34 Intrekking	Behoeft geen implementatie		
Artikel 35 Inwerkingtreding	Behoeft geen implementatie		
Artikel 36 Adressanten	Behoeft geen implementatie		

Interoperabiliteitsrichtlijn¹⁷⁸

Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1 Onderwerp en toepassingsgebied			
Lid 1	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Lid 2	Behoeft geen implementatie, betreft onderwerp van de richtlijn		

¹⁷⁸Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU 2016, L 138).



Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 3, onderdelen a en b	Artikel 4.25, eerste lid	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
Lid 3, onderdeel c	Artikelen 4.1, eerste lid, en 4.22	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
Lid 4, onderdeel a	Artikel 4.1, eerste lid	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
Lid 4, onderdeel b	Artikel 4.1, derde lid, onderdelen a en b	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
Lid 4, onderdeel c	Artikelen 4.1, eerste lid, en 4.23	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
Lid 4, onderdeel d	Artikel 4.1, derde lid, onderdeel b	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen op genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt
Lid 5	Artikelen 4.1, derde lid, en 4.25	Keuze om implementatiebepalingen toe te passen op genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
Artikel 2 Definities	Voor zover de definitiebepalingen implementatie in de Spoorwegwet vergen, gebeurt dat in de artikelen 1.1 en 4.2		
Artikel 3 Essentiële eisen			
Lid 1	Artikelen 4.6, eerste lid en 4.8, eerste lid		
Lid 2	Algemene norm aanbestedingsrecht en uitwerking in de uitvoeringsverordeningen (EU) 1299/2014, (EU) 1302/2014 en (EU) 2016/919		
Artikel 4 Inhoud van de TSI's			
Lid 1	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Lid 2, eerste volzin	Artikel 4.3, eerste lid		
Lid 2, tweede volzin	Artikel 4.3, tweede lid		
Lid 2, derde volzin	Artikelen 4.10, vierde lid en 4.13, vierde lid		
Lid 3 tot en met 7	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 5 Opstelling, aanneming en evaluatie van TSI's			
Lid 1 tot en met lid 11	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 6 Tekortkomingen van TSI's			
Lid 1 tot en met lid 4	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 7 Niet-toepassing van TSI's			
Lid 1	Artikel 4.5, eerste lid en uitwerking in de ministeriele regeling op grond van artikel 4.5, vierde lid		
Lid 2 en lid 3	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		



Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 4, eerste en vierde volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 4, tweede en derde volzin	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 5 tot en met lid 8	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 8 Voorwaarden voor het in de handel brengen van interoperabiliteitsonderdelen			
Lid 1, onderdeel a	Artikel 4.6, eerste lid		
Lid 1, onderdeel b	Artikel 4.6, tweede lid		
Lid 1, laatste volzin	Valt buiten het toepassingsbereik van de wet		
Lid 2	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 9 Conformiteit of geschiktheid voor gebruik			
Lid 1	Artikel 4.6, derde lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.7, vijfde lid		
Lid 2 en lid 3	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.7, vijfde lid en uitwerking in (EU) 2019/250		
Lid 4	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 5	Artikel 4.7, vierde lid		
Lid 6	Eventuele uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.7, vijfde lid		
Artikel 10 Procedure voor de EG-verklaring van conformiteit of geschiktheid voor gebruik			
Lid 1 tot en met lid 4	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.7, vijfde lid en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
Lid 5	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 11 Het niet voldoen van interoperabiliteitsonderdelen aan essentiële eisen			
Lid 1, eerste volzin	Artikel 4.7, derde lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.7, vijfde lid		
Lid 1, tweede volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 2 en 3	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		

Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 4	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 12 Vrij verkeer van subsystemen	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 13 Conformiteit met TSI's en nationale voorschriften			
Lid 1	Artikel 4.9, eerste lid		
Lid 2	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.4, eerste lid		
Artikel 14 Aanmelding van nationale voorschriften			
Lid 1 tot en met lid 8	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 9 tot en met lid 10	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 11 tot en met lid 13	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 15 Procedure voor de opstelling van de EG-keuringsverklaring			
Lid 1	Artikel 4.9, tweede lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.9, vierde lid, en uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
Lid 2 tot en met lid 5	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.9, vierde lid en uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
Lid 6	Artikel 4.19, eerste lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Lid 7	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.9, vierde lid en uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
Lid 8	Artikel 4.19, tweede lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Lid 9	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 16 Het niet voldoen van subsystemen aan essentiële eisen			
Lid 1	Artikel 4.9, derde lid		
Lid 2 tot en met lid 3	Artikel 1.11, eerste lid en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid Behoeft voor het overige geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		



Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 17 Vermoeden van conformiteit	Artikel 4.6, derde lid, 4.8, tweede liden uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 1025/2012		
Artikel 18 Vergunning voor het in dienst stellen van vaste installaties			
Lid 1	Artikel 4.10, eerste en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid		
Lid 2	Artikel 4.10, tweede lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid		
Lid 3	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid		
Lid 4 onderdelen a tot en met c	Artikel 4.10, tweede lid, onderdelen a en b, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid		
Lid 4, onderdeel d	Artikel 4.10, tweede lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.10, vijfde lid, en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 5, eerste alinea	Artikel 7.33, tweede lid		
Lid 5, tweede alinea, eerste volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11 derde lid		
Lid 5, tweede alinea, tweede volzin	Artikel 7.33, eerste lid		
Lid 6, eerste volzin	Artikel 4.11, eerste lid		
Lid 6, tweede volzin	Artikel 7.33, tweede lid		
Lid 6, derde volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.11, derde lid		
Lid 6, laatste volzin	Artikel 7.33, eerste lid		
Lid 7, eerste volzin	Artikel 3:64 van de Algemene wet bestuursrecht		
Lid 7, tweede volzin	Artikel 7.33, derde lid		
Lid 7, derde volzin	Artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, Algemene wet bestuursrecht		
Lid 7, vierde volzin	Artikel 7.33, vijfde lid		
Lid 7, vijfde volzin	Hoofdstuk 6 van de algemene wet bestuursrecht		
Artikel 19 Geharmoniseerde implementatie van ERTMS in de EU			



Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 1 tot en met 2	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 3, eerste en tweede volzin	Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie betreft		
Lid 3, derde volzin	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 1.11, derde lid, en uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 2016/796		
Lid 4 tot en met 6	Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie betreft		
Artikel 20 Het in de handel brengen van mobiele subsystemen			
Lid 1	Artikel 4.8, eerste lid		
Lid 2	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.14, eerste lid		
Artikel 21 Vergunning om een voertuig in de handel te brengen			
Lid 1	Artikel 4.13, eerste lid en uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 2018/545		
Lid 2	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.14, vijfde lid, en uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 2018/545		
Lid 3, aanhef en onderdelen a tot en met d	Artikel 4.14, eerste lid, en uitwerking in de uitvoeringsverordeningen (EU) 2018/545 en (EU) 402/2013		
Lid 3, eerste alinea na onderdeel d	Uitwerking in uitvoeringsverordeningen (EU) 2016/796		
Lid 3, tweede volzin na onderdeel d	Artikel 4.15, eerste lid		
Lid 3, derde volzin na onderdeel d	Artikel 4.15, derde lid		
Lid 4, eerste volzin	Artikel 7.33, eerste lid		
Lid 4, tweede volzin	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2018/545		
Lid 5, aanhef en onderdelen a en b	Behoeft geen implementatie voor zover een procedure bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie betreft en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 5, eerste volzin na onderdeel b	Artikel 4.15, tweede lid		
Lid 5, tweede volzin na onderdeel b	Artikel 4.15, derde lid		
Lid 6	Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie betreft		



Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 7	Uitwerking in de ministeriele regeling op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de Nationale veiligheidsinstantie betreft. Behoeft voor het overige geen implementatie omdat het een procedure bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie betreft en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796		
Lid 8, eerste volzin	Artikel 4.14, eerste lid		
Lid 8, tweede volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid en in uitvoeringsverordening (EU) 2018/545		
Lid 8, derde volzin	Artikel 7.33, tweede lid		
Lid 8, vierde volzin	Artikel 4.13, derde lid		
Lid 8, vijfde tot en met zevende volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 9	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 10	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 11, eerste volzin	Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht		
Lid 11, tweede volzin	Artikel 7.33, derde lid		
Lid 11, derde volzin	Artikel 7.33, vijfde lid		
Lid 11, vierde volzin	Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie betreft en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796		
Lid 11, vijfde tot en met zevende volzin	Hoofdstuk 6 van de Algemene wet bestuursrecht	Keuzevrijheid om de NVi als beroepsinstantie aan te wijzen	Van de mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
Lid 12	Artikel 4.13, tweede lid		
Lid 13, eerste en tweede volzin	Behoeft geen implementatie omdat het een procedure bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie betreft en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796		
Lid 13, derde volzin	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.15, vijfde lid		
Lid 13, vierde volzin	Artikel 4.14, tweede lid en uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.15, vijfde lid		



Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 14	Behoeft geen implementatie voor zover het een procedure bij het Spoorwegbureau van de Europese Unie betreft, uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796, en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 15	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de Nationale veiligheidsinstantie betreft		
Lid 16	Niet van toepassing op Nederland		
Lid 17		Mogelijkheid om geen voertuigvergunning te eisen voor locomotieven en motortreinstellen uit buitenland die Nederland binnen komen voor grensoverschrijdende exploitatie.	Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.
Artikel 22 Registratie van voertuigen die in de handel mogen worden gebracht			
Lid 1	Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2018/1614 en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de Nationale veiligheidsinstantie betreft		
Lid 2 en lid 3		Mogelijkheid om een nationaal voertuigregister te beheren.	Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.
Artikel 23 Controles voorafgaand aan het gebruik van toegelaten voertuigen			
Lid 1	Artikel 4.17, tweede lid		
Lid 2, eerste volzin	Artikel 4.17, derde lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.17, vijfde lid		
Lid 2, tweede volzin	Artikel 4.17, vierde lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.17, vijfde lid		
Artikel 24 Typegoedkeuring van voertuigen			
Lid 1, eerste volzin	Artikel 4.16, eerste lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van de artikelen 4.16, vijfde lid, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2016/796		
Lid 2	Artikel 4.16, tweede lid		
Lid 3, eerste volzin	Artikel 4.16, derde lid		
Lid 3, tweede volzin	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.16, vijfde lid, voor zover het de Nationale veiligheidsinstantie betreft		

Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 4	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 5	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.16, vijfde lid en uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 2019/250		
Lid 6	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 7	Artikel 6, eerste lid, van de uitvoeringsverordening (EU) 2018/1614 en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de Nationale veiligheidsinstantie betreft		
Artikel 25 Conformiteit van voertuigen met een goedgekeurd type voertuig			
Lid 1	Artikel 4.14, derde lid		
Lid 2	Artikel 4.16, vierde lid		
Artikel 26 Het niet voldoen van voertuigen of typen voertuigen aan essentiële eisen			
Lid 1, eerste en tweede volzin	Artikel 4.18, eerste lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.18, zevende lid		
Lid 1, derde volzin	Artikel 4.18, tweede lid		
Lid 2, eerste volzin	Artikel 4.18, derde lid, en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.11, derde lid		
Lid 2, tweede volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 3	Artikel 4.18, vierde lid		
Lid 4, eerste volzin	Artikel 4.18, vijfde lid, uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de Nationale veiligheidsinstantie betreft, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2018/545		
Lid 4, tweede volzin	Artikel 7.33, derde lid		
Lid 4, derde volzin	Artikel 7.33, vierde lid		
Lid 4, vierde volzin	Artikel 7.33, vijfde lid		
Lid 4, vijfde en zesde volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de Nationale veiligheidsinstantie betreft		
Lid 5 eerste volzin	Uitwerking in uitvoeringsverordeningen (EU) 2016/796 en (EU) 2018/545		
Lid 5, tweede en derde volzin	Artikel 7.33, zesde lid		



Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 6, eerste volzin	Behoeft geen implementatie omdat het interne ERA-procedure betreft		
Lid 6, tweede volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, voor zover het de Nationale Veiligheidsinstantie betreft en uitwerking in uitvoeringsverordeningen (EU) 2018/545 en (EU) 2018/1614		
Lid 7, eerste en tweede volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 7, derde en vierde volzin	Artikel 4.18, zesde lid en uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 8, eerste volzin	Artikel 4.17, tweede lid		
Lid 8, tweede volzin	Artikel 4.18, zevende lid		
Lid 8, derde volzin	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.15, eerste lid		
Lid 9	Artikel 4.18, vijfde lid		
Artikel 27 Aanmeldende instanties			
Lid 1	Uitwerking in ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid en in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Lid 2, eerste volzin	Artikel 4.20, eerste lid		
Lid 2, tweede volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 3	Artikel 4.20, derde lid		
Lid 4		Keuze om de aanmeldende instantie een niet-overheidsinstantie te laten zijn	Van de mogelijkheid is geen gebruik gemaakt
Lid 5	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 28 Eisen voor aanmeldende instanties	Artikel 4.20, eerste lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in (EU) 402/2013		
Artikel 29 Informatieverplichting voor aanmeldende instanties			
Eerste volzin	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Tweede volzin	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 30 Conformiteitsbeoordelingsinstanties			



Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 1 tot en met lid 7	Artikel 4.20, eerste lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Artikel 31 Onpartijdigheid van conformiteitsbeoordelingsinstanties			
Lid 1 tot en met lid 6	Artikel 4.20, eerste lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Artikel 32 Personeel van conformiteitsbeoordelingsinstanties			
Lid 1 en lid 2	Artikel 4.20, eerste lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Artikel 33 Vermoeden van conformiteit van een conformiteitsbeoordelingsinstantie	Artikel 4.20, eerste lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Artikel 34 Ondergeschikte instanties van en uitbesteding door aangemelde instanties			
Lid 1 tot en met lid 4	Artikel 4.20, eerste lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Artikel 35 Geaccrediteerde interne instanties			
Lid 1 tot en met lid 3	Artikel 4.20, vierde lid, uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Artikel 36 Verzoek om aanmelding			
Lid 1	Artikel 4.20, eerste lid, aanhef en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Lid 2 en lid 3	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Artikel 37 Aanmeldingsprocedure			
Lid 1 en lid 2	Artikel 4.20, eerste lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Lid 3	Artikel 4.20, derde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		



Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 4	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 5	Artikel 4.20, vijfde lid		
Lid 6	Uitwerking bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 38 Identificatienummers en lijsten van aangemelde instanties			
Lid 1 en lid 2	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 39 Wijzigingen van de aanmelding			
Lid 1	Artikel 4.20, zesde lid en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Lid 2	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Artikel 40 Betwisting van de bekwaamheid van aangemelde instanties			
Lid 1	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 2	Uitwerking bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		
Lid 3 en lid 4	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 41 Operationele verplichtingen van aangemelde instanties			
Lid 1 tot en met lid 5	Uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Artikel 42 Informatieverplichting voor aanmeldende instanties			
Lid 1 tot en met lid 3	Artikel 4.20, derde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid, en in uitvoeringsverordening (EU) 402/2013		
Artikel 43 Uitwisseling van beste praktijken	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 44 Coördinatie van aangemelde instanties			
eerste alinea	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
tweede alinea	Uitwerking bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid		

Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 45 Aangewezen instanties			
Lid 1 tot en met lid 3	Artikel 4.19, tweede lid, en 4.20, tweede, derde en zesde lid, en uitwerking in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.20, zevende lid		
Artikel 46 Nummerings-systeem voor voertuigen			
Lid 1 tot en met lid 3	Uitwerking bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 1.11, derde lid, en in uitvoeringsverordening (EU) 2019/773		
Lid 4	Uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 4.21, eerste lid, onderdeel b		
Artikel 47 Voertuigregisters			
Lid 1	Vanaf 16 juni 2021 bestaat er geen nationaal voertuigregister meer in Nederland. Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2018/1614		
Lid 2	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 3	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 4 en lid 5	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Lid 6	Niet meer van toepassing, omdat Nederland geen nationaal voertuigregister meer heeft		
Lid 7	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 48 Europees register van goedgekeurde voertuigtypen			
Lid 1 tot en met lid 3	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft en omdat er vanaf 16 juni 2021 geen nationaal voertuigregister meer bestaat in Nederland. Uitwerking in uitvoeringsverordening (EU) 2018/1614		
Artikel 49 Infrastructuurregister			
Lid 1	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 2 en lid 3	Uitwerking in de uitvoeringsverordening (EU) 2019/777		
Lid 4	Is gericht tot de lidstaat		
Lid 5	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 50 Uitoefening van bevoegdheidsdelegatie	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 51 Comitéprocedure	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		

Bepaling Interoperabiliteitsrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 52 Motivering	Artikel 3:64 van de Algemene wet bestuursrecht		
Artikel 53 Verslaglegging en informatie	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 54 Overgangsregeling voor het gebruik van voertuigen	Behoeft geen implementatie, omdat het overgangsrecht betreft		
Artikel 55 Andere overgangsbepalingen	Behoeft geen implementatie, omdat het overgangsrecht betreft		
Artikel 56 Aanbevelingen en adviezen van het Bureau	Behoeft geen implementatie omdat het intern EU-recht betreft		
Artikel 57 Omzetting	Is gericht tot de lidstaat		
Artikel 58 Intrekking	Behoeft geen implementatie, omdat het de intrekking van de voorganger van de interoperabiliteitsrichtlijn betreft		
Artikel 59 Inwerkingtreding	Behoeft geen implementatie		
Artikel 60 Adressaten	Behoeft geen implementatie		

Machinistenrichtlijn¹⁷⁹

Bepaling machinistenrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1 Doelstelling	Behoeft geen implementatie		
Artikel 2 Toepassingsgebied	Art. 5.1		
Lid 1			
Lid 2	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Lid 3	Artikel 5.1	Keuze om implementatiebepalingen niet toe te passen om genoemde spoorssystemen	Van de mogelijkheid is gebruik gemaakt.
Artikel 3 Definities	Artikel 1.1		
Artikel 4 Communautair model voor de certificering			
Lid 1	Artikel 5.2, eerste en tweede lid		
Lid 2	Artikel 5.2, derde lid, en ministeriële regeling		
Lid 3	Artikel 5.2 tweede lid, aanhef en onderdeel b, punt 2.		
Lid 4	Behoeft geen implementatie: Verordening 36/2010.		
Artikel 5 Fraudebestrijding	Feitelijk handelen/ uitvoering NSA op basis van Wsr-bepalingen inzake valsheid in geschrifte + vereisten geharmoniseerd aanvraagformulier machinistenvergunning zoals voorgeschreven in Bijlage IV bij Besluit 36/2010		

¹⁷⁹ Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen (PbEU 2007, L 315).



Bepaling machinistenrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 6 Eigendom, taal en instanties van afgifte			
Lid 1	Artikelen 1.1 en 5.3, eerste lid En: VERORDENING (EU) Nr. 36/ 2010 VAN DE COMMISSIE bepaalt dat documenten in een of meer officiële talen van de Unie moeten worden gesteld (artt. 1 en 2).		
Lid 2	Artikel 5.4, eerste, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onderdeel b, en ministeriële regeling		
Artikel 7 Geografische geldigheid			
Lid 1	Artikelen 1.1 en 5.2		
Lid 2	Artikel 5.2, tweede lid		
Artikel 8 Erkenning van certificeringsdocumenten van machinisten van derde landen	Behoeft geen implementatie		–
Artikel 9 Minimumeisen			
Lid 1	Artikelen 5.3, eerste lid, en 5.4, eerste lid		
Lid 2	–	Beleidsruimte om strengere eisen te stellen aan de afgifte van vergunningen op eigen grondgebied	Van de beleidsruimte is geen gebruik gemaakt.
Artikel 10 Minimumleeftijd			
	Artikel 5.3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en ministeriële regeling		
Artikel 11 Basiseisen			
Lid 1	Artikel 5.3, eerste lid, aanhef en onderdeel c, en ministeriële regeling		
Lid 2	Artikel 5.3, eerste lid, aanhef en onderdeel b, en ministeriële regeling		
Lid 3	Artikelen 5.3, eerste lid, aanhef en onderdeel b, en 5.7, derde lid, en ministeriële regeling		
Lid 4	Artikel 5.3, eerste lid, aanhef en onderdeel d, en ministeriële regeling		
Artikel 12 Taalkennis			
	Artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en ministeriële regeling		
Artikel 13 Beroepskwalifi- caties			
	Artikel 5.4, eerste lid, aanhef en onderdelen b en c, en ministeriële regeling		
Artikel 14 Verkrijgen van een vergunning			
Lid 1–5	Artikel 5.3, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en ministeriële regeling.		
Lid 6	Artikel 5.3, tweede lid, aanhef en onderdeel b, en ministeriële regeling.		
Artikel 15 Verkrijgen van een bevoegdheidsbewijs			
	Artikel 5.4, derde en vierde lid, en ministeriële regeling		
Artikel 16 Periodieke controles			
	Artikel 5.6 en ministeriële regeling		



Bepaling machinistenrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 17 Beëindiging van het dienstverband	Artikel 5.4, tweede lid, en vierde lid, aanhef en onderdeel c, en ministeriële regeling		
Artikel 18 Toezicht op bestuurders door spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders	Artikel 5.9, en ministeriële regeling		
Artikel 19 Taken van de bevoegde autoriteit	Artikelen 5.3, 5.7, 5.8, 5.10, 7.1 (en artikel 1.11, derde lid)		
Artikel 20 Accreditering en erkenning			
Lid 1 en 2	Artikel 5.7 en ministeriële regeling		
Lid 3	Artikel 5.8, derde lid		
Artikel 21 Besluiten van de bevoegde autoriteit			
Lid 1	Artikel 3:46 Awb		
Lid 2	Artikel 7:1 Awb		
Lid 3	Artikel 8:1 Awb		
Artikel 22 Registers en uitwisseling van gegevens (+ Beschikking van de Commissie nr. 2010/17/EG van 29 oktober 2009 tot vaststelling van de basisparameters voor registers van machinistenvergunningen en aanvullende bevoegdheidsbewijzen als bedoeld in Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad)	Artikel 5.8 en ministeriële regeling		
Artikel 23 Opleiding			
Lid 1–3	Artikel 5.5 en ministeriële regeling		
Lid 4	Artikel 3.8 en ministeriële regeling		
Lid 5–6	Artikel 5.7, eerste lid		
Lid 7	Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties		
Lid 8	Bijlage I, punt 4.2, bij gedelegeerde verordening 2018/762 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen		
Artikel 24 Opleidingskosten	Collectieve overeenkomst spoorsector		
Artikel 25 Examens			
Lid 1	Artikel 5.5 en ministeriële regeling		
Lid 2–3	Artikel 5.7, tweede lid		
Lid 4	Artikel 5.7, zesde lid en ministeriële regeling		



Bepaling machinistenrichtlijn	Bepaling in Implementatieregeling of bestaande regeling: Toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Lid 5 (+ Besluit 2011/765/EU van de Commissie van 22 november 2011 inzake criteria voor de erkenning van examinatoren van treinbestuurders en inzake criteria voor de organisatie van examens overeenkomstig Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2011, L 314/36)	Ministeriële regeling op grond van artikelen 5.5 en 5.7		
Lid 6	Artikel 5.5 en ministeriële regeling		
Artikel 26 Kwaliteitsnormen	Artikel 1.11, derde lid + ministeriële regeling		
Artikel 27 Onafhankelijke evaluatie	Behoeft geen implementatie		
Artikel 28 Verslag over het andere treinpersoneel	Behoeft geen implementatie		
Artikel 29 Controles door de bevoegde autoriteit			
Lid 1-3	Hoofdstuk 7 en Awb		
Lid 4-5	Artikel 5.10		
Artikel 30 Sancties	Afdeling 7.2		
Artikelen 31-39	Behoeft geen implementatie.		

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,