

Vergaderjaar 2012–2013

33 324

Regels over de aanleg, het beheer, het gebruik en de veiligheid van lokale spoorwegen (Wet lokaal spoor)

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 28 mei 2013

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel en de bijbehorende nota van wijziging. Bij de beantwoording van de vragen en mijn reactie op de gemaakte opmerkingen houd ik de indeling van het verslag aan.

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regels voor metro en tram gelijk worden getrokken en of daardoor de regels voor trams onnodig complex worden, zoals de gemeentelijke vervoerbedrijven zouden veronderstellen.

Voor de volledigheid wijs ik erop dat dit wetsvoorstel niet zozeer gaat over trams of metro's, maar over de aanleg van, het beheer van, het vervoer over en de veiligheid van lokale spoorwegen. Het voornemen is om minimale (doel)voorschriften te stellen waaraan ieder spoorvoertuig dat op een lokale spoorweg wordt gebruikt, moet voldoen. Die minimale (doel)voorschriften garanderen enerzijds veilig vervoer over de lokale spoorwegen en staan anderzijds niet in de weg aan toekomstige technische innovaties. Door slechts minimale voorschriften te stellen wordt voorkomen dat de regels onnodig complex worden.

Met het oog op de veiligheid vind ik het van belang dat deze minimale voorschriften van toepassing zullen zijn op het gebruik van alle spoorvoertuigen op lokale spoorwegen. Dat betekent dat ik het wenselijk vind dat die voorschriften eveneens gelden voor het gebruik van trams op lokale spoorwegen. Het is aan de decentrale overheden om de veiligheidseisen nader te bepalen op maat van de lokale situatie en het soort vervoer.

Knelpuntenanalyse

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of de volgende veronderstellingen van de gemeentelijke vervoerbedrijven juist zijn: dat de wet beoogt vervoer en beheer te scheiden, dat dit mogelijk in strijd is met de

Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden en dat daardoor de verantwoordelijke overheid verplicht wordt om het beheer aan te besteden.

Het wetsvoorstel lokaal spoor heeft niet het oogmerk om exploitatie van personenvervoer en beheer te scheiden. De drie doelstellingen van het wetsvoorstel zijn:

- de decentrale overheden die nu reeds de financiën voor het lokale spoor beschikbaar stellen en daarmee directe invloed op de veiligheid hebben óók integrale verantwoordelijkheid geven voor de veiligheid;
- mogelijk maken dat nieuwe, veilige vervoertechnieken op flexibele en doelmatige wijze geïmplementeerd kunnen worden; en
- eenduidige regelgeving doen gelden op alle lokale spoorwegen.

Verder is dit wetsvoorstel niet in strijd met de Wet personenvervoer 2000, zoals gewijzigd door de Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden. Dit wetsvoorstel regelt dat de verantwoordelijke decentrale overheid een of meerdere beheerders aanwijst ten behoeve van het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur. Dit wetsvoorstel ziet dus niet op de exploitatie van vervoersdiensten. Uit het aanbestedingsrecht volgt dat de decentrale overheid ervoor kan kiezen om dat beheer aan te besteden of in te besteden.

Uit de Wet personenvervoer 2000, zoals gewijzigd door de Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden, volgt dat de dagelijkse besturen van de vier plusregio's daarnaast kunnen kiezen tussen aan- en inbesteding van de exploitatie van personenvervoer over lokale spoorwegen. Inbesteding van het openbaar vervoer is mogelijk aan een exploitant waarover de desbetreffende plusregio net als over haar eigen diensten zeggenschap uitoefent.

De optelsom van dit wetsvoorstel en de Wet personenvervoer 2000 leidt tot de conclusie dat het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur niet verplicht gescheiden moet zijn van de exploitatie van openbaar personenvervoer over lokale spoorwegen. De dagelijkse besturen van de vier plusregio's hebben – in overeenstemming met het aanbestedingsrecht – de keuze uit de volgende opties:

- beheer en exploitatie in één hand inbesteden;
- beheer en exploitatie afzonderlijk inbesteden;
- beheer en exploitatie aanbesteden;
- beheer inbesteden en exploitatie aanbesteden;
- beheer aanbesteden en exploitatie inbesteden.

Uit het bovenstaande volgt dat dit wetsvoorstel niet leidt tot een verplichting om het beheer aan te besteden. Verder kan uit het bovenstaande geconcludeerd worden dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat de huidige beheerders ook in de toekomst als beheerder worden aangewezen.

De stadsbedrijven in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag werken volgens de eerste keuze, het sneltrambedrijf van Utrecht volgens de derde keuze.

Reikwijdte wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen welke criteria worden gebruikt om te beoordelen of het niet mogelijk of niet wenselijk is om een mengvorm van lokaal personenvervoer met lichte railvoertuigen en zwaar goederenvervoer toe te passen. Verder vragen deze leden naar de visie van de regering op een vermenging van lokaal personenvervoer en licht goederenvervoer en hoe dat in dit wetsvoorstel verwerkt is.

De mogelijkheid en de wenselijkheid van vermenging van personenvervoer met lichte railvoertuigen en zwaar goederenvervoer op één lokale spoorweg hangt van verschillende factoren af en komt bij verschillende beoordelingen aan bod.

Allereerst is voor een dergelijke vermenging noodzakelijk dat in het koninklijk besluit tot aanwijzing van de desbetreffende spoorweg als lokale spoorweg wordt aangegeven dat het een lokale spoorweg betreft die niet uitgesloten kan worden van het toepassingsgebied van richtlijn 2001/14/EG en van de uitvoeringsmaatregelen bij richtlijn 2008/57/EG en richtlijn 2004/49/EG.^{1 2} Of de regering daartoe bereid zal zijn, zal voornamelijk afhangen van de vraag of de vermenging van dat personenvervoer met lichte spoorvoertuigen en dat zware goederenvervoer veilig kan plaatsvinden.

Onder welke voorwaarden of in welke mate de verantwoordelijke decentrale overheid de vermenging mogelijk en wenselijk acht, kan vervolgens tot uitdrukking komen in haar beleidskader met betrekking tot de toewijzing van vervoercapaciteit over de onder haar verantwoordelijkheid vallende lokale spoorwegen. De beheerder moet dit beleidskader in acht nemen bij de verdeling van de vervoercapaciteit. Uit het beleidskader volgt in ieder geval dat voorrang wordt gegeven aan de capaciteit die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de concessie voor het openbaar personenvervoer met lichte spoorvoertuigen.³

Verder speelt ook bij de eventuele vermenging een rol dat spoorvoertuigen slechts op lokale spoorwegen gebruikt mogen worden, indien de verantwoordelijke decentrale overheid daartoe een vergunning voor indienststelling heeft verleend. De decentrale overheid verleent die vergunning, indien het spoorvoertuig:

- beschikt over de eigenschappen die noodzakelijk zijn om veilig gebruik te kunnen maken van de desbetreffende spoorweginfrastructuur;
- geen storingen, buitensporige slijtage of schade aan de desbetreffende spoorweginfrastructuur veroorzaakt;
- zo gebouwd is dat het gebruik geen schade of gevaar oplevert voor personen of zaken; en
- voldoet aan de eisen met betrekking tot de toegankelijkheid van spoorvoertuigen voor mensen met een functiebeperking.⁴

Deze eisen gelden dus ook voor de zware spoorvoertuigen die bestemd zijn voor gebruik op lokale spoorwegen. De decentrale overheid kan zware voertuigen waarvoor reeds een vergunning voor indienststelling ten behoeve van hoofdspoorweginfrastructuur is verleend op bepaalde delen van het lokale spoorwegnet toelaten, zoals het voornemen is op de Hoekse Lijn tussen Schiedam en Maassluis.

De regering is van mening dat het aan de verantwoordelijke decentrale overheid is om te bepalen onder welke voorwaarden en in welke mate vermenging op één lokale spoorweg van lichte spoorvoertuigen bestemd voor personenvervoer en lichte spoorvoertuigen bestemd voor goederenvervoer mogelijk is. De enige voorwaarde die de regering daarbij wenst te stellen, is dat de uitvoering van de concessie voor het openbaar personenvervoer met lichte spoorvoertuigen niet in gedrang komt.

De regering stelt daarom voor om in artikel 30, tweede lid, van het wetsvoorstel te regelen dat de verantwoordelijke decentrale overheid een

¹ Zie artikel 2, eerste lid, en artikel 3, derde en vijfde lid, van het wetsvoorstel.

² richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur (PbEG 2001, L 75), richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEU 2008, L 191) en richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake de veiligheid op 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 (PbEU 2004, L 164).

³ Zie artikel 30, tweede lid, van het wetsvoorstel.

⁴ Zie artikel 32, tweede lid, van het wetsvoorstel.

beleidskader vaststelt met betrekking tot de toewijzing van vervoercapaciteit over de onder haar verantwoordelijkheid vallende lokale spoorwegen, waarbij voorrang wordt gegeven aan de capaciteit die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van de concessie voor het openbaar personenvervoer met lichte spoorvoertuigen. De beheerder is vervolgens verplicht dit beleidskader in acht nemen bij de verdeling van de vervoercapaciteit.

Voor de goede orde wijs ik erop dat in de huidige situatie geen goederenvervoer plaatsvindt op lokale spoorwegen in stedelijk gebied, hoewel de vigerende wetgeving dit niet verbiedt. Met dit wetsvoorstel wordt dus geen beperking opgelegd aan het goederenvervoer ten opzichte van de vigerende wetgeving.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich precies verhoudt tot het vierde spoorwegpakket van de Europese Commissie en welke consequenties dit pakket – ook voor de uitzonderingen – kan hebben.

Deze leden vragen tevens of de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder gewaarborgd is in het belang van eerlijke toegang voor vervoerders op lokale spoorwegen.

De leden van de CDA-fractie constateren verder dat door de voorstellen in de nota van wijziging ook goederenvervoerders gebruik mogen maken van het lokale spoor en vragen welke effecten dat heeft op de bedrijfsvoering van goederenvervoerders en of dit kan leiden tot meer bureaucratie en/of afstemming.

Het zogenaamde vierde spoorwegpakket bestaat momenteel uit voorstellen van de Europese Commissie en bevindt zich dus nog maar aan het begin van het Europese wetgevingstraject. Het wetsvoorstel lokaal spoor zal als gevolg van deze voorstellen geen nieuwe regels stellen aan de huidige tramwegen, metrolijnen en RandstadRaillijnen. Lokale spoorwegen die aansluiten op hoofdspoorwegen en waarover uitsluitend doorgaand vervoer plaatsvindt met zware treinen (geen functionele scheiding) zullen wellicht niet van de werking van het Vierde spoorpakket kunnen worden uitgezonderd.

De onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder is – in het belang van eerlijke toegang voor vervoerders op lokale spoorwegen – gewaarborgd doordat het wetsvoorstel regelt dat de beheerder bij de verdeling van de vervoercapaciteit het beleidskader van de verantwoordelijke decentrale overheid in acht moet nemen.⁵

De uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel waardoor het ook van toepassing kan zijn op lokale spoorwegen die bestemd zijn voor goederenvervoer heeft mogelijk enige gevolgen voor de bedrijfsvoering van goederenvervoerders. In geval van lokale spoorwegen die geïsoleerd liggen van het hoofdspoor zullen er geen consequenties voor de bedrijfsvoering van goederenvervoerders. In dat geval hebben die goederenvervoerders immers alleen met de verantwoordelijke decentrale overheid en de lokale beheerder te maken. Gevolgen voor de bedrijfsvoering van goederenvervoerders kunnen er wel zijn in geval van lokale spoorwegen die een verbinding hebben met het hoofdspoor en waarover met zwaar materieel doorgaand verkeer plaats vindt. In dat geval zal de goederenvervoerder met minimaal twee beheerders – die van de lokale spoorweg en die van de hoofdspoorweg – een toegangsovereenkomst moeten afsluiten. In de praktijk zal dit echter meevallen. Momenteel wordt onderzocht in hoeverre één ketenregisseur de belangen kan behartigen voor het gehele spoorgoederenvervoer over alle spoorwegen en alle beheerders in Nederland.

⁵ Zie artikel 30, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Toezicht handhaving

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) – in tegenstelling tot bij andere velden zoals hoofdspoorwegen – wel zelfstandig kan optreden en wel de mogelijkheid heeft om ook op te treden tegen de opdrachtgever, terwijl dat in deze wet niet op die manier wordt geregeld.

Samenvattend werkt het systeem als volgt.⁶ De decentrale overheid is integraal verantwoordelijk voor de spoorwegveiligheid. De Minister van Infrastructuur en Milieu wijst ambtenaren aan die toezicht houden op de naleving van de wet en de daarop te baseren regelgeving. Zij voeren deze taken uit eigen beweging uit of op verzoek van de verantwoordelijke decentrale overheid. De ambtenaren die toezicht houden, brengen rechtstreeks verslag uit aan het decentrale bestuursorgaan. Op basis van die verslagen beslist het bestuursorgaan of er aanleiding is om handhavend op te treden. De decentrale overheid is daarmee de handhaver. De toezichthouder wordt niet bevoegd om bestuurlijke sancties op te leggen.

Voor dit systeem is mede gelet op een verzoek van het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) gekozen. Dit systeem maakt enerzijds de aanwijzing van een onafhankelijke toezichthouder mogelijk en zorgt er anderzijds voor dat de verantwoordelijke decentrale overheid tevens bestuurlijke handhavingsbevoegdheden verkrijgt. De normen in dit wetsvoorstel richten zich met name tot de beheerders, de vervoerders en de veiligheidsfunctionarissen. Het betreffen vaak open normen. Deze normen dienen door de verantwoordelijke bestuursorganen te worden geoperationaliseerd. Gelet op deze open normen en gelet op de positie van de bestuursorganen bij de invulling daarvan ligt het voor de hand om de handhavingsbevoegdheden ook bij hen neer te leggen. Bovendien wordt op deze wijze recht gedaan aan de decentralisatiegedachte die het uitgangspunt vormt van dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel geeft de toezichthouder geen mogelijkheid om op te treden tegen de opdrachtgever.

Advies Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) en Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB)

De leden van de CDA-fractie vragen of goederenvervoerders bij de besluitvorming zijn betrokken, wat hun standpunt is en wat daarvan wel en niet is overgenomen.

De koepelorganisaties van de goederenvervoerders (KNV en EVO) hebben hun visie gegeven op het wetsvoorstel. Welke opmerkingen zij hebben gemaakt en hoe daarmee rekening is gehouden, wordt hieronder beschreven.

De goederenvervoerders vragen allereerst om een recht op capaciteit op lokale spoorwegen. Zoals hierboven reeds vermeld, is de regering van mening dat het aan de verantwoordelijke decentrale overheid is om een beleidskader op te stellen met betrekking tot de toewijzing van vervoer capaciteit over de onder haar verantwoordelijkheid vallende lokale spoorwegen. De enige voorwaarde die de regering daarbij wenst te stellen, is dat de uitvoering van de concessie voor het openbaar personenvervoer met lichte spoorvoertuigen niet in gedrang komt. In hoeverre goederenvervoerders recht hebben op capaciteit wordt dus bepaald door de verantwoordelijke decentrale overheid.

KNV en EVO hebben verder aangegeven te vrezen voor het verliezen van goederenpaden bij de omzetting van een hoofdspoorweg in een lokale

⁶ Zie artikel 42 van het wetsvoorstel.

spoorweg. Als voorbeeld noemen zij daarbij de Hoekse Lijn. Daarvoor hoeven zij niet te vrezen. Met de stadsregio Rotterdam is afgesproken dat goederenvervoerders op de Hoekse Lijn – na de ombouw ten behoeve van de aansluiting op het metronet – de mogelijkheid behouden om hun klanten te bedienen. Goederentreinen zullen daar dus worden toegestaan. KNV en EVO wensen daarnaast een verruiming van de mogelijkheden voor goederenvervoer over lokale spoorwegen, zoals stedelijke distributie over stedelijke railnetwerken. Het wetsvoorstel komt daaraan tegemoet. Het maakt stedelijke distributie op stadsnetwerken mogelijk. Uiteraard kunnen daarbij technische randvoorwaarden worden gesteld. Zo zullen zware treinen niet zonder meer over lichte stadstramrails kunnen rijden.

Artikelsgewijs

Artikel 12

De leden van de VVD-fractie vragen de mening van de regering met betrekking tot het voorstel om artikel 12 van het wetsvoorstel aan te vullen met de volgende regel: «de vergunning als bedoeld in het eerste lid kan tevens worden geweigerd ter verzekering van het doelmatig gebruik van de lokale spoorweginfrastructuur, tenzij de werkzaamheden worden uitgevoerd op, in, boven of onder een gemeentelijke weg en de gemeente als beheerder van die weg heeft in te stemmen met de uitvoering van de werkzaamheden ter verzekering van een doelmatig gebruik van de weg». Het voorstel van de leden van de VVD-fractie om – in het geval een lokale spoorweg deel uitmaakt van een weg – wegwerkzaamheden door de wegbeheerder uit te zonderen van de vergunningplicht raad ik om twee redenen af.

Met het oog op de spoorwegveiligheid acht ik het van belang dat de wegbeheerder ten behoeve van wegwerkzaamheden op, in, boven, naast of onder de lokale spoorweg een vergunning moet aanvragen bij het voor de spoorwegveiligheid verantwoordelijke gezag.

Bovendien kan het voorstel van de VVD-fractie een averechts effect sorteren: het biedt geenszins een garantie dat de werkzaamheden van de wegbeheerder en die van de beheerder van de lokale spoorweginfrastructuur samenvallen; dit brengt het risico met zich mee dat reizigers en bestuurders twee keer gedupeerd.

Artikel 12 van het wetsvoorstel hoeft ook niet in de weg te staan aan wegwerkzaamheden door de wegbeheerder. Op grond van artikel 12 kan de vergunning ten behoeve van wegwerkzaamheden onder zodanige beperkingen en met zodanige voorschriften worden verleend, dat wegwerkzaamheden zoveel mogelijk tegelijkertijd plaatsvinden met werkzaamheden aan de lokale spoorweginfrastructuur, waardoor het doelmatig gebruik van de lokale spoorweginfrastructuur zoveel mogelijk verzekerd wordt.

Overigens mogen gedeputeerde staten en mag het dagelijks bestuur van de plusregio de bevoegdheid om dergelijke vergunningen te verlenen delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van een van de in het gebied van die provincie of plusregio liggende gemeenten. Door een dergelijke overdracht van bevoegdheden kunnen het wegbeheer en de bevoegdheid tot vergunningverlening in één hand komen te liggen.⁷ Dat vergemakkelijkt de coördinatie van de werkzaamheden van de wegbeheerder en die van de beheerder van de lokale spoorweginfrastructuur.

De leden van de PvdA-fractie hebben vernomen dat de G4 (de vier grote steden) een mogelijk probleem zien in de wijze waarop artikel 12 mogelijk

⁷ Uit de artikelen 16 en artikel 18, eerste lid, onderdeel d, van de Wegenverkeerswet 1994 volgt wie bevoegd is tot het treffen van maatregelen aan de weg.

botst met de rol van de gemeentelijke wegbeheerder die ook moet toetsen op doelmatigheidsaspecten. Deze leden vragen de regering om duidelijk toe te lichten of dit probleem zich inderdaad kan voordoen en hoe het voorkomen daarvan momenteel in de wet is voorzien.

Zoals hierboven reeds vermeld, hoeft artikel 12 van het wetsvoorstel niet in de weg te staan aan wegwerkzaamheden door de wegbeheerder. Op grond van dit artikel kan de vergunning ten behoeve van wegwerkzaamheden juist onder zodanige beperkingen en met zodanige voorschriften worden verleend, dat wegwerkzaamheden zoveel mogelijk tegelijkertijd plaatsvinden met werkzaamheden aan de lokale spoorweginfrastructuur, waardoor het doelmatig gebruik van de lokale spoorweginfrastructuur zoveel mogelijk verzekerd wordt.

Overigens mogen gedeputeerde staten en mag het dagelijks bestuur van de plusregio de bevoegdheid om dergelijke vergunningen te verlenen delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van een van de in het gebied van die provincie of plusregio liggende gemeenten. Door een dergelijke overdracht van bevoegdheden kunnen het wegbeheer en de bevoegdheid tot vergunningverlening in één hand komen te liggen.⁸ Dat vergemakkelijkt de coördinatie van de werkzaamheden van de wegbeheerder en die van de beheerder van de lokale spoorweginfrastructuur.

Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen ten slotte of de afstemming tussen deze wet en de overige geldende wetten en regels wel op een goede manier wordt gedaan. Meer in het bijzonder vragen zij een reactie op de opmerking van GVB en HTM dat werkplaatsen, remises en personeelsverblijven onder het wetsvoorstel vallen in tegenstelling tot werkplaatsen van hoofdspoorwegen.

Deze opmerking van GVB en HTM betreft niet het wetsvoorstel. GVB en HTM doelen hiermee op een eerste versie van het concept-besluit ter uitwerking van artikel 2, vijfde lid, van het wetsvoorstel. Die eerste versie is reeds met de betrokken vervoerders en decentrale overheden besproken. Voordat het concept-besluit in procedure wordt gebracht, zal een verbeterde versie van het concept-besluit formeel ter consultatie worden voorgelegd aan de betrokken vervoerders, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties.

In dat concept-besluit worden de elementen die tot de lokale spoorweginfrastructuur behoren, aangewezen. Bij de aanwijzing van elementen wordt bijlage I bij richtlijn 2012/34/EU als leidraad gehanteerd en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de elementen waaruit de hoofdspoorweginfrastructuur bestaat.

Werkplaatsen, remises en personeelsverblijven worden niet als dergelijke elementen aangewezen. Daarnaast is het inmiddels niet langer mijn voornemen om de *sporen* in werkplaatsen en remises als dergelijke elementen aan te wijzen. In de volgende versie van het ontwerpbesluit zal dit verduidelijkt worden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

⁸ Uit de artikelen 16 en artikel 18, eerste lid, onderdeel d, van de Wegenverkeerswet 1994 volgt wie bevoegd is tot het treffen van maatregelen aan de weg.