

Vergaderjaar 2021–2022

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 982

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2022

In navolging op eerdere Kamerbrieven uit 2017 en 2018, informeer ik uw Kamer in deze brief graag over de modernisering van de spoorregeling.¹ Ik ga in op de inhoud van de nieuwe Spoorwegwet 202# en het proces daarnaartoe. Daarnaast informeer ik uw Kamer graag over een aantal andere ontwikkelingen die raakvlakken hebben met dit moderniseringstraject, zowel op nationaal als Europees vlak.

De modernisering van de spoorregeling

Sinds de totstandkoming van de huidige Spoorwegwet in 2005, heeft de Europese Unie vier spoorwegpakketten vastgesteld. Nu het Europees kader nagenoeg uitgekristalliseerd is, grijp ik dit moment aan om de Nederlandse Spoorwegwet te moderniseren. Hiermee beoog ik een stevige basis te bieden voor de spoorsector in Nederland, waarmee ik beter in kan spelen op toekomstige ontwikkelingen zoals onze grote woningbouwopgave, zonder dat ik daarvoor steeds de wet moet wijzigen.

Daarnaast biedt dit moment mij de kans om de regels overzichtelijker op te schrijven en daarmee ons Nederlandse stelsel beter aan te laten sluiten bij de Europese regelgeving. Dat is nu niet altijd het geval: in de Spoorwegwet zijn veel details op wetsniveau vastgelegd en hierdoor wijzigt deze wet veelvuldig. Naast de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor bestaan er momenteel meer dan twintig besluiten en regelingen die onder deze wetgeving hangen. Dat maakt de huidige spoorregeling onoverzichtelijk, star en complex. Dit is eerder al geconcludeerd door de Raad van State, die adviseerde de Spoorwegwet bij gelegenheid te herzien.² De huidige spoorregeling is dus niet (langer) de stevige ruggengraat die nodig is voor een dynamisch domein, als het spoor.

¹ Kamerstuk 29 984, nrs. 717 en 763.

² Advies RvS, No.W14.15.0443/IV, van 29 januari 2016.

De nieuwe Spoorwegwet 202# beoogt meer robuust en toekomstbestendig te zijn. Hiervoor rust de nieuwe wet op drie pijlers:

- a. Een flexibeler stelsel, waardoor beter kan worden aangesloten bij nieuwe ontwikkelingen.
- b. Een indeling naar gebruiksfunctie van de verschillende spoorwegnetten zodat meerdere vormen van vervoer beter geaccommodeerd kunnen worden.
- c. Opgeschreven in één wet, met één algemene maatregel van bestuur en één ministeriële regeling.

Hiermee wordt de wet niet alleen in juridisch opzicht verbeterd, maar kan de nieuwe regelgeving ook toekomstige beleidsontwikkelingen, op zowel nationaal als Europees niveau, beter faciliteren. Zo wordt een helder en hanteerbaarder systeem gecreëerd. Over deze modernisering is uw Kamer al eerder geïnformeerd. Ik hecht er waarde aan uw Kamer ook verder inhoudelijk mee te nemen.³

a. Een flexibeler stelsel

De huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor zijn behoorlijk gedetailleerde wetten met een beperkt aantal gebruikers. De Spoorwegwet regelt onder meer interoperabiliteit en spoorwegveiligheid, maar ook onderwerpen die gaan over de toegang tot het spoor, zoals gebruiksvergoeding en capaciteitsverdeling. De huidige Wet lokaal spoor bevat het kader voor tram-, metro- en lightrailnetten.

In de huidige Spoorwegwet en de Wet lokaal spoor bestaat er een koppeling tussen het gebruik van het spoor en governance, ofwel wie er verantwoordelijk is voor het spoornetwerk. De wetgeving is daardoor vrij star en juridische regimes en governance passen niet altijd even goed op elkaar. Daarom ben ik voornemens in het nieuwe systeem de verantwoordelijkheid voor het spoor los te koppelen van het gebruik van het spoor. De verantwoordelijkheid voor echte treinsystemen (heavy-rail) is dan niet meer direct gekoppeld aan Rijksverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid voor tram-, metro- en lightrailsystemen is daarmee niet meer direct gekoppeld aan lokale verantwoordelijkheid.

Hiermee wordt niet beoogd om onmiddellijk een wijziging aan te brengen in de huidige verantwoordelijkheidsverdeling, maar wordt de mogelijkheid opengehouden om daar in de toekomst flexibel in te kunnen zijn, om bijvoorbeeld nieuwe initiatieven gemakkelijker van de grond te laten komen. Zo zou er bij een specifiek nieuw stadsgewestelijk initiatief kunnen worden gekozen voor Rijksverantwoordelijkheid of decentrale verantwoordelijkheid, daar waar een keuze eerst niet mogelijk was (altijd decentraal).

b. De introductie van gebruiksfuncties

Mijn voornemen is om in de Spoorwegwet 202# gebruiksfuncties te introduceren. Een gebruiksfunctie geeft aan welke vervoerssoort hoofdzakelijk over het betreffende netwerk of de lijn rijdt en waarvoor het netwerk of de lijn is bedoeld. Dit zorgt voor meer sturingsmogelijkheden op het netwerk. De nieuwe Spoorwegwet onderscheidt (inter)nationaal personenvervoer, (inter)nationaal goederenvervoer, gemengd vervoer en regionaal vervoer als belangrijkste gebruiksfuncties. Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt in gebruiksfuncties met een meer lokale oriëntatie, zoals stadsgewestelijk vervoer, tram-/metrovervoer en gebruiksfuncties

³ Kamerstuk 29 984, nrs. 717 en 763.

voor particuliere sporen voor eigen gebruik (particuliere spoorgoederen-aansluitingen, particulier toeristische of historische spoorlijnen).

Ordering van het systeem naar gebruik van het spoor is niet nieuw in het spoordomein. De verschillende gebruiksfuncties sluiten aan op bepaalde vormen van gebruik die ook Europees worden onderscheiden. Een voorbeeld daarvan is de nieuwe gebruiksfunctie stadsgewestelijk vervoer. Hierbij moet gedacht worden aan stedenbaansystemen, zoals deze te zien zijn in en rondom Berlijn (S-Bahn) of Kopenhagen (S-tog). Dit soort netwerken kennen we in Nederland (nog) niet, maar mogelijk zal een dergelijk netwerk in de nabije toekomst wenselijk zijn. Omdat de huidige Spoorwegwet en de Wet Lokaal spoor hierin niet voorzien, wordt in de nieuwe regelgeving het juridisch kader voor een dergelijke gebruiksfunctie opgenomen.

Door deze gebruiksfunctie niet gelijk te koppelen aan een verantwoordelijke overheid wordt nog opengelaten wie de verantwoordelijkheid voor deze gebruiksfunctie gaat dragen. Dat kan, afhankelijk van het initiatief, het Rijk, de vervoerregio, een provincie of zelfs (in theorie) een particulier zijn. De toepasselijke set aan regels is dus niet gekoppeld aan waar de verantwoordelijkheid ligt, maar voor welk vervoer het netwerk is toegerust.

Het aanwijzen van de sporen naar gebruiksfunctie biedt meer voordelen. Niet alleen kan de set met toepasselijke regels meer toegespitst worden naar gebruik, er kan ook meer gestuurd worden op wat de beoogde functie van een netwerk of lijn is. Dit biedt kansen bepaalde routing op het netwerk te stimuleren, onder meer door de capaciteitsverdeling of ontwerp-eisen daarop te laten aansluiten.

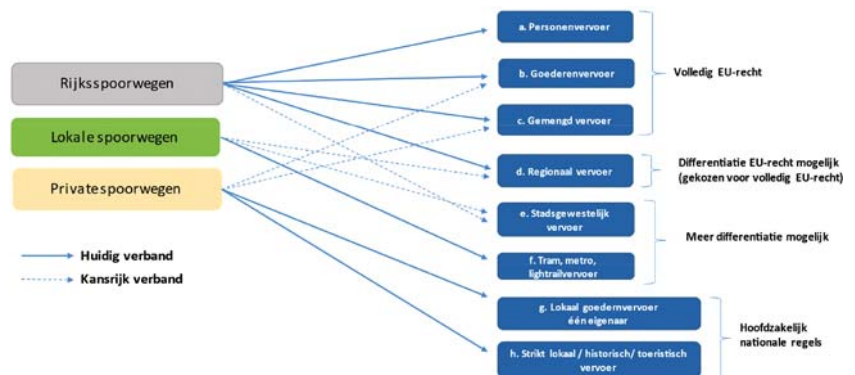
Ook vormt het een betere motivering voor het doen van gerichte investeringen. Dit wil niet zeggen dat een spoor met een bepaalde gebruiksfunctie niet meer beschikbaar is voor vervoer uit een andere categorie. Er wordt alleen niet meer op gestuurd qua toerusting, noch op juridisch en beleidsmatig vlak. Zo ontstaat de mogelijkheid om ontwerp-eisen, beheer en onderhoud meer gericht naar gebruiksfunctie vorm te geven. Er kan bijvoorbeeld ontworpen worden voor hoofdzakelijk regionaal vervoer, goederen- of personenvervoer, in plaats van gemengd vervoer (waarop het huidige netwerk over het algemeen op is gebaseerd).

In de Spoorwegwet 202# worden de volgende gebruiksfuncties onderscheiden:

<i>Gebruiksfunctie</i>	<i>Bestaande voorbeelden</i>
a Spoorwegen bestemd voor overwegend personenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).	HSL Schiphol – Rotterdam – Breda.
b Spoorwegen bestemd voor overwegend goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).	Spoorwegen zoals de «Havenspoorlijn» Maasvlakte – Kijfhoek.
c Spoorwegen bestemd voor personenvervoer en goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel).	Spoorwegen zoals Amsterdam – Haarlem – Leiden – Den Haag – Rotterdam.
d Spoorwegen bestemd voor regionaal personenvervoer en regionaal goederenvervoer (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel d, van het wetsvoorstel).	Leeuwarden – Stavoren

Gebruiksfunctie	Bestaande voorbeelden
e Spoorwegen uitsluitend bestemd voor stedelijk of voorstedelijk personenvervoer per trein (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel).	Op dit moment niet in Nederland aanwezig.
f Spoorwegen uitsluitend bestemd voor metro, tram waaronder lightrailvoertuigen, of infrastructuur voor lightrail voertuigen 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).	Metronetwerken van Amsterdam en Rotterdam, de Hoekse lijn, tramnetwerken in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, Randstad Rail.
g Spoorwegen in privaat eigendom die door de eigenaar of een exploitant in gebruik is voor zijn goederenvervoeractiviteiten of voor het vervoer van personen voor niet-commerciële doeleinden (artikel 1.2, eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel).	Bijvoorbeeld sporen bij grote bedrijven/fabrieken ten behoeve van hun eigen transport buiten de poort van het bedrijf zelf.
h Spoorwegen gereserveerd voor strikt lokaal, historisch of toeristisch gebruik (museumlijnen, artikel 1.2, eerste lid, onderdeel h, van het wetsvoorstel).	Stoomtram Hoorn – Medemblik, Stoomtrein Katwijk – Leiden, Stoomtrein Veendam – Stadskanaal.

Schema: Huidige en kansrijke verbanden gebruiksfuncties



Het toepassingsbereik van verschillende richtlijnen wordt voor het overgrote deel geïntegreerd in de gebruiksfuncties. Zo wordt per gebruiksfunctie helder welk juridisch regime van toepassing is. Bij de gebruiksfuncties a tot en met d (zie tabel en schema) is dat voor het overgrote deel het Europese stelsel.

c. Eén wet

Met de modernisering worden twee wetten samengevoegd: de Wet lokaal spoor en de Spoorwegwet. De nieuwe Spoorwegwet wordt een nieuwe en moderne wet, waarbij ik gebruik maak van de goede elementen die de huidige spoorregelgeving nu kent. Om het stelsel compact en overzichtelijk te houden komt er één algemene maatregel van bestuur en één ministeriële regeling.

Door de regels in de nieuwe Spoorwegwet te koppelen aan de gebruiksfunctie van de netwerken sluit deze wet beter aan op het EU-recht. Op die manier kan maximaal gebruik worden gemaakt van de keuzemogelijkheden die in het EU-recht worden geboden. Daarnaast zorgt dit ervoor dat

er geen licht meer zit tussen Nederlandse begrippen en Europese begrippen en dat maximaal wordt aangesloten bij de Europese systematiek. Dat zal onder meer worden vormgegeven in de hoofdstukindeling van de wet.

1. De hoofdstukindeling volgt de vier belangrijkste Europese spoorrichtlijnen:
 - a. de richtlijn ter volmaking van één Europese spoorwegruimte (SERA-richtlijn);
 - b. de richtlijn die zorgt voor de harmonisatie van de techniek op het spoor (de interoperabiliteitsrichtlijn);
 - c. de richtlijn die gaat over de spoorwegveiligheid (de spoorwegveiligheidsrichtlijn);
 - d. de machinistenrichtlijn.
2. Per hoofdstuk is inzichtelijk gemaakt welke bepalingen voortvloeien uit Europees recht en welke volledig nationaal van aard zijn. Op deze manier is er inzicht in de keuzes die de Europese regels nog bieden aan de nationale invulling en waar het Europees recht gevolgd moet worden.

Omdat op het spoor het overgrote deel van de regels op Europees niveau is vormgegeven, is deze wet een kapstok voor de implementatie van de Europese regels en worden de meeste regels geïmplementeerd in één ministeriële regeling. Dit zorgt voor een duurzamer wettelijk stelsel, waarbij wijzigingen in richtlijnen veelal met een wijziging van de regeling geïmplementeerd kunnen worden. Daar waar wél sprake is van nationale keuzes, worden deze gemaakt op een hoger niveau (in de wet of de AMvB).

Daarnaast hecht ik veel waarde aan een duidelijk en robuust stelsel. Dat vergt ook een duidelijke toelichting. Ik neem de gelegenheid te baat om met een nieuwe wet ook het functioneren van het gehele het stelsel uitgebreid toe te lichten, en niet slechts op onderdelen.

Planning en proces

In het kader van de modernisering van de spoorregelgeving hebben vanaf 2017 diverse sessies en stakeholderbijeenkomsten plaatsgevonden. Op basis van de verkregen input is verder gewerkt aan de eerste concepten van het wetsvoorstel, dat op onderdelen in de periode 2019–2020 informeel is geconsulteerd bij spoorwegondernemingen en uitvoerings- en handhavende instanties (ILT, ProRail en ACM). Van 1 april tot en met 13 juni 2021 heeft de formele internetconsultatie van dit ontwerpvoorstel plaatsgevonden en zijn de (mede-)uitvoerders van de wet – ILT, ACM, ProRail en IPO/DOVA – gevraagd om uitvoerings- en handhavings-toetsen.⁴ De reacties van spoorwegondernemingen of branchevertegenwoordigingen op de introductie van de gebruiksfuncties uit het wetsvoorstel, waren overwegend positief. Ook werd waardering uitgesproken over het starten van deze modernisering als geheel. De uitvoerings- en handhavingstoetsen hebben daarnaast veel waardevolle en constructieve aanvullingen en toevoegingen opgeleverd op wetsartikelniveau, om daarmee de artikelen nog beter aan te laten sluiten op het functioneren van het systeem in de praktijk.

Op dit moment bereid ik het wetsvoorstel voor om het ter advisering aan de Raad van State aan te bieden. Ik streef er naar het wetsvoorstel in 2023 bij uw Kamer aan te bieden. Ik beoog om, tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel bij uw Kamer, de lagere regelgeving in de formele

⁴ https://www.internetconsultatie.nl/nieuwe_spoorwegwet.

internetconsultatie te hebben. Hiermee heeft uw Kamer de mogelijkheid om één en ander in samenhang met elkaar te kunnen beoordelen.

De herziening van de capaciteitsverdelingsregels

De capaciteitsverdelingsregels zijn opgenomen in het kader van de huidige Spoorwegwet (het Besluit capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur) en zijn als zodanig ook onderdeel van de modernisering van de spoorregelgeving.⁵ Na evaluatie van de huidige regels en verschillende veranderingen in beleid, moeten de capaciteitsverdelingsregels daarop aangepast worden. De nieuwe Spoorwegwet 202# zal dan ook het kader bevatten voor de vormgeving van een beleidsinhoudelijke herziening van de capaciteitsverdelingsregels in de lagere regelgeving. Deze nieuwe regels moeten zo toekomstbestendig mogelijk worden en aansluiten op de ontwikkelingen en beleidsdoelen in andere spoordossiers. Het gaat dan om wijzigingen ter ondersteuning van de beleidsdoelstellingen uit het Toekomstbeeld OV 2040, de marktordeningsbrief van juni 2020⁶, de introductie van open toegang op het spoor, de goederenvisie en Europese ontwikkelingen op het gebied van capaciteitsverdeling (Time Table Redesign). Bovendien biedt de introductie van gebruiksfuncties in de modernisering – zoals eerder benoemd – ook de mogelijkheid om de verdeling van de capaciteit meer toe te spitsen op het gebruik waarvoor dat type spoor bedoeld is.

De capaciteitsverdelingsregels worden in twee fases gewijzigd. In eerste instantie wordt er een kleine wijziging aangebracht die nog dit jaar via de voorhangprocedure aan uw Kamer kenbaar wordt gemaakt. Hierin regelen we de positie van zonder concessie aangeboden personenvervoer in de prioritering, op het moment dat de infrastructuur overbelast wordt verklaard. Overbelastverklaring is aan de orde als er meer aanvragen binnen komen dan ProRail capaciteit beschikbaar heeft voor een bepaald tijdsslot. Deze tussentijdse wijziging is nodig om op een ordentelijke manier capaciteit te kunnen verdelen voor het dienstregelingsjaar 2025. Het streven is deze wijziging in het vierde kwartaal van dit jaar (via de voorhangprocedure) aan u voor te leggen.

De tweede stap van de herziening capaciteitsverdelingsregels loopt mee met de nieuwe Spoorwegwet 202#. In het nieuwe stelsel van capaciteitsverdelingsregels wordt aangesloten bij de ontwerpprincipes van de modernisering, zoals implementatie op hoofdlijnen in de wet en de uitwerking op lager niveau. Ook wordt goed gekeken naar de nationale beleidsruimte en wordt inzichtelijk gemaakt waar die aan de orde is. Het resultaat van de herziening zijn capaciteitsverdelingsregels:

- a. die de infrastructuurbeheerder (ProRail) de mogelijkheid bieden en de verantwoordelijkheid geven om de capaciteit op het Nederlandse spoornetwerk – voor de gebruiksfuncties a t/m d – zo efficiënt mogelijk te verdelen binnen het Europese kader;
- b. waarbij segmentering en de prioritering van treinen bij schaarste een afspiegeling is van het maatschappelijk belang op basis van Toekomstbeeld OV en de marktordering;
- c. die het vraaggestuurde goederenvervoer en het aanbodgestuurde reizigersvervoer beter met elkaar verenigen, waardoor er meer flexibiliteit ontstaat voor het goederenvervoer;
- d. die aansluiten bij de Europese ontwikkeling Time Table Redesign, waarbij het Europees kader omtrent het proces van capaciteitsverdeling het voor de infrastructuurbeheerders o.a. mogelijk maakt om

⁵ Kamerstuk 29 984, nrs. 717, 763 en 790.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 899.

- enkele jaren van tevoren beter te kunnen anticiperen op veranderingen in de verkeers- en vervoersmarkt;
- e. die voldoende mogelijkheden bieden voor het internationale reizigersvervoer.

Tot slot

Met deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de modernisering van de spoorregelgeving. Op het moment dat deze trajecten een nieuwe fase in gaan zal ik uw Kamer van deze ontwikkelingen op de hoogte stellen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen