

Vergaderjaar 2011–2012

33 324

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de wetgeving inzake de lokale spoorwegen te moderniseren. Lokale spoorwegen betreffen spoorwegen die uitsluitend of overwegend bestemd zijn voor het verrichten van openbaar personenvervoer ten behoeve van lokale of interlokale verbindingen. Dit betreffen bijvoorbeeld spoorwegen die in het normale spraakgebruik metro- of tramwegen genoemd worden. Dat onderscheid wordt in dit wetsvoorstel echter niet meer gemaakt. De vigerende wettelijke voorschriften sluiten niet meer aan bij de bestuurlijke verhoudingen in het kader van de regionalisering van het openbaar vervoer. Daarnaast bemoeilijkt het bestaande wettelijk kader dat nieuwe vervoertechnieken op een flexibele en doelmatige wijze kunnen worden geïmplementeerd. Voor de lokale en bijzondere spoorwegen bestaan er op dit moment verschillende wetten naast elkaar, die zowel qua systematiek als terminologie niet meer goed op elkaar aansluiten. Dat maakt dat er onduidelijkheid kan ontstaan over de toepasselijkheid en de toepassing van de regels. Het bestaande wettelijk kader is dan ook sterk aan harmonisatie en integrale herziening toe.

Met dit wetsvoorstel wordt een geheel nieuw wetgevend kader geschapen voor het lokaal spoor. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de vier sterk verouderde wetten en vier oude algemene maatregelen van bestuur niet langer van toepassing zijn op de lokale spoorwegen, maar nog wel blijven gelden voor de bijzondere spoorwegen. Voor de bijzondere spoorwegen is op dit moment tevens wetgeving in voorbereiding. Zodra de wetgeving voor bijzonder spoor een feit is zal de oude wetgeving ten aanzien van de lokale en bijzondere spoorwegen in zijn totaliteit kunnen worden ingetrokken. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een belangrijke eerste stap gezet naar het uiteindelijk volledig afschaffen van de sterk verouderde wetgeving inzake de lokale en bijzondere spoorwegen.

Onderzocht is of het mogelijk is om de bepalingen inzake de lokale spoorwegen in de Spoorwegwet op te nemen. De integratie met de

bepalingen in de Spoorwegwet die betrekking hebben op hoofdspoorwegen is mogelijk, maar zou dusdanig ingewikkeld zijn geworden dat gekozen is voor een apart wetsvoorstel inzake lokale spoorwegen. De verschillende eigenschappen, organisatievormen en verschijningsvormen van zowel hoofdspoor, lokaal spoor als bijzonder spoor maken dat toegesneden wetgeving noodzakelijk is.

Achtergrond

Het huidige wettelijk kader is sinds de opening van de eerste tramwegen in de tweede helft van de 19^e eeuw uitgegroeid tot een complex geheel van uiteenlopende voorschriften, vastgelegd in de Spoorwegwet 1875, de Lokaalspoor- en Tramwegwet (1900), de Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen (1917), het Tramwegreglement (1920), de Wet zwerfstroomen (1924), het Reglement op de Raccordementen (1966), het Reglement dienst op de Hoofd- en Lokaalspoorwegen (1977) en het Metroreglement (1981). De bestuurlijke verhoudingen en het rollend materieel zijn in de loop der tijd aanmerkelijk veranderd. In de tweede helft van de 19^e eeuw en begin 20^e eeuw werden tramwegen meestal op particulier initiatief en overwegend met particulier kapitaal aangelegd. De exploitatie moest lonend zijn met het oog op het dividend dat aandeelhouders verwachtten. Om de spanning tussen winstgevendheid en veiligheid het hoofd te bieden hield het Rijk van meet af aan het toezicht op de interlokale tramwegen en waren de steden betrokken bij de uitvoering van de dienst op de stadstramwegen. Na de Tweede Wereldoorlog verdwenen de meeste interlokale tramwegen en bleven alleen de tramnetwerken in de grote steden over. Eind jaren zestig van de vorige eeuw werd de eerste metrolijn geopend. Binnen verstedelijkte gebieden gingen de lokale spoorwegen een maatschappelijk onmisbare rol in de bereikbaarheid van de regio spelen, mede omdat dit type vervoer een relatief minder grote belasting op de omgeving heeft. Winstgevendheid was niet langer het doel van de exploitatie van de lokale spoorwegen. Het vervullen van een belangrijke maatschappelijke functie, te weten het tegen betaalbare prijzen bieden van openbaar vervoer aan omvangrijke reizigersstromen, werd het voornaamste doel. De tekorten op de exploitatie werden door de rijksoverheid gedekt door middel van subsidies. Aan voornoemde ontwikkelingen is de huidige wetgeving slechts ten dele aangepast.

2. Knelpuntenanalyse

De verouderde wetgeving inzake de lokale spoorwegen leidt tot complexe uitvoeringsvraagstukken, met name op het gebied van de afbakening van de bestuursbevoegdheden en het toezicht op de spoorwegen. Daarnaast is de normstelling dermate gedetailleerd, dat technologische ontwikkelingen op het lokaal spoor pas kunnen worden geïmplementeerd nadat de wettelijke voorschriften daarvoor zijn aangepast of door gebruik te maken van ontheffingen. In de uitvoeringspraktijk doen zich een aantal knelpunten voor die dit wetsvoorstel beoogt op te lossen.

2.1. Versnippering van de bestuurlijke bevoegdheden

Het voorzieningenniveau van het stads- en streekvervoer wordt sinds de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) per 1 januari 2001 in werking is getreden niet meer bepaald door de steden ofwel het Rijk, maar door de provincies en de plusregio's. In de Wp2000 is de concessieverlenende bevoegdheid ten aanzien van het verrichten van het regionaal openbaar vervoer belegd bij de dagelijkse besturen van de provincies en de plusregio's. Voorts is de financiële verantwoordelijkheid van het Rijk voor de lokale infrastructuur teruggedrongen met de inwerkingtreding in 2005 van de Wet BDU verkeer en vervoer. Op grond van laatstgenoemde wet

verdelen de provincies en de plusregio's de financiële middelen ter realisering van het regionale verkeer- en vervoerbeleid. De wetgeving inzake het lokaal spoor is nog niet geactualiseerd naar aanleiding van de hiervoor geschetste wijzigingen in de bestuurlijke verhoudingen. Als gevolg hiervan is het regionaal bestuur op dit moment in beleidsmatige zin weliswaar verantwoordelijk voor het regionaal openbaar verkeer- en vervoerbeleid, maar draagt het geen bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de aanleg en het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur.

2.2. Gedetailleerde en verouderde voorschriften

De wettelijke voorschriften ten aanzien van het lokaal spoor zijn te gedetailleerd en op onderdelen sterk verouderd. De inzichten ten aanzien van tunnelveiligheid zijn de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd. Voorschriften over bijvoorbeeld de ketels van stoomlocomotieven op tramwegen zijn overbodig geworden. Nieuwe technische combinaties maken het mogelijk dat trams en metro's gebruik maken van hetzelfde spoor (RandstadRail) of dat trams rijden op het hoofdspoor. De gedetailleerde en verouderde wettelijke voorschriften leiden in de praktijk tot complexe uitvoeringsvraagstukken.

2.3. Vervlechting van de uitvoering van het beheer en het vervoer

De vigerende wetgeving gaat er nog van uit dat de uitvoering van het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur en het vervoer over de lokale spoorweg in één hand liggen. Aanvankelijk werd het beheer van de infrastructuur en de exploitatie van het vervoer ook steeds binnen een en dezelfde spoorwegonderneming uitgevoerd. Dit beeld is inmiddels veranderd. Het beheer en het vervoer worden niet meer per definitie binnen een bepaalde onderneming uitgevoerd.

2.4. Versnipperd toezicht op de spoorwegen

De huidige systematiek waarbij voor het toezicht onderscheid wordt gemaakt tussen stadstramwegen en interlokale tramwegen is diffuus. De minister van Infrastructuur en Milieu is nu bevoegd tot aanwijzing van de toezichthouder op de interlokale tramwegen en de metrolijnen. Daarnaast wijst de minister op grond van de Spoorwegwet de personen aan die toezicht houden op de hoofdspoorwegen. Op de stadstramwegen houden de gemeenten toezicht. Het versnipperde toezicht heeft in bepaalde gevallen geleid tot onduidelijke situaties voor toezichthouders, tot veiligheidsbeoordelingen over delen van een traject in plaats van over het gehele traject en tot onduidelijkheden over de rapportageplichten.

3. Reikwijdte wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op het beheer van en het verkeer over de lokale spoorwegen. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op de verlening van concessies voor het verrichten van openbaar vervoer op deze lokale spoorwegen. Dat wordt geregeld in de Wp2000. In artikel 2 van dit wetsvoorstel wordt weergegeven wanneer er sprake is van lokaal spoor. Daarbij is aangesloten bij de systematiek van de Spoorwegwet. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. Lokale spoorwegen en hoofdspoorwegen worden aangewezen bij koninklijk besluit. De niet bij koninklijk besluit aangewezen spoorwegen vormende restcategorie bijzondere spoorwegen. Dit volgt uit het nieuwe derde lid van artikel 2 van de Spoorwegwet. Laatstgenoemd artikel wordt in artikel 53 van het onderhavige wetsvoorstel gewijzigd. Na inwerkingtreding van het

wetsvoorstel vindt de aanwijzing van een lokale spoorweg niet plaats op grond van de Spoorwegwet, maar op grond van artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel. Een spoorweg kan als lokale spoorweg worden aangewezen indien voldaan wordt aan een aantal vereisten.

1. Spoorwegen vallen altijd in één van de hiervoor genoemde categorieën van hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen of bijzondere spoorwegen. Een spoorweg kan niet in meerdere categorieën vallen. Het eerste vereiste houdt daarom in dat een spoorweg alleen kan worden aangewezen als lokale spoorweg indien bedoelde spoorweg nog niet aangewezen is als hoofdspoorweg op grond van de Spoorwegwet. Een hoofdspoorweg kan alleen als lokale spoorweg worden aangewezen nadat het koninklijk besluit tot aanwijzing als hoofdspoorweg is ingetrokken.
2. Daarnaast geldt als tweede vereiste dat er sprake dient te zijn van een spoorweg die uitsluitend of overwegend bestemd is voor het verrichten van openbaar personenvervoer. Lokaal spoor wordt aldus voornamelijk gebruikt voor openbaar personenvervoer, maar het wetsvoorstel laat ruimte voor andersoortig gebruik, zoals goederenvervoer. Het wetsvoorstel is door het opnemen van deze mogelijkheid in lijn met richtlijn nr. 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG L 237). Artikel 10 van deze richtlijn eist van lidstaten dat zij borgen dat de spoorweginfrastructuur voor het uitvoeren van goederenvervoerdiensten per spoor toegankelijk is. Onder het begrip spoorweginfrastructuur valt hoofdspoor, maar ook de lokale spoorweginfrastructuur. Overigens houdt toegang niet in dat vervoerders op elk gewenst moment gebruik kunnen maken van het spoor. Dit wetsvoorstel voorziet dan ook in een mechanisme voor capaciteitsverdeling. Het bestuursorgaan en de beheerder maken via het opstellen van een beleidskader respectievelijk het sluiten van toegangsovereenkomst uit hoe de verdeling van capaciteit tussen deze verschillende vervoersvormen plaatsvindt. Voor een toelichting zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 30. Daarnaast kunnen er ook eisen worden gesteld aan het materieel dat op het spoor gebruikt wordt.
3. Een derde vereiste betreft de eis dat het moet gaan om vervoer «ten behoeve van lokale of interlokale verbindingen». Daarmee onderscheidt lokaal spoor zich van hoofdspoorwegen. Artikel 2 van de Spoorwegwet bepaalt dat er voor een aanwijzing als hoofdspoorweg sprake moet zijn van vervoer over internationale, nationale of regionale verbindingen. Met het begrip lokale of interlokale verbindingen wordt met name bedoeld op spoorverkeer op wat minder grote schaal. Het zal veelal gaan over infrastructuur voor tram, metro of andere vormen van light rail, maar ook andere technieken als hangbanen kunnen hieronder vallen. Soms zal niet meteen duidelijk zijn of een spoorweg als lokale spoorweg of als hoofdspoorweg moet worden aangewezen. Per geval zal dan moeten worden beoordeeld in welke categorie een spoorweg het best kan worden ingedeeld. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer en gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet) is daarover reeds een opmerking gemaakt. Bij indeling van spoorwegen in categorieën zullen overwegingen inzake de functie van de infrastructuur, de verantwoordelijkheid voor het verkeer over de desbetreffende infrastructuur en het antwoord op de vraag welke veiligheidsregels en verkeersregels van toepassing dienen te zijn, van belang zijn (Kamerstukken II 2000/01, 27 482, nr. 3, p. 33).
4. Naast artikel 2, waarin wordt bepaald wanneer een spoorweg als lokale spoorweg kan worden aangewezen, is ook artikel 3 relevant als

het om het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel gaat. In het voorgestelde artikel 3 wordt verwezen naar de Europese regelgeving betreffende het spoorverkeer. Dat betreft richtlijn nr. 95/18/EG¹, richtlijn nr. 2001/14/EG², richtlijn nr. 2004/49/EG³, richtlijn nr. 2007/59/EG⁴ en richtlijn nr. 2008/57/EG⁵. De richtlijnen 2001/14/EG, 2004/49/EG en 2008/57/EG zijn relevant waar het de infrastructurele kant van het spoorwegsysteem betreft. De andere twee EU-richtlijnen bevatten regels over de verlening van ondernemersvergunningen en over machinisten. Sommige richtlijnen zijn alleen van toepassing op als zodanig aangewezen Trans-Europees netwerk. Op dit moment maken niet alle spoorwegen in Europa deel uit van het Trans-Europese netwerk, maar het is wel de bedoeling op termijn alle spoorwegen hiervan deel uit te laten maken. Elk van de genoemde richtlijnen bevat een mogelijkheid om bepaalde vormen van vervoer uit te sluiten van het toepassingsgebied van de betreffende richtlijn. Het toepassingsgebied van elk van deze richtlijnen bepaalt of het toegestaan is om bepaalde vormen van vervoer en bepaalde trajecten van die betreffende richtlijn uit te zonderen. Met dit wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt om de uitsluitinggronden toe te passen vanaf het moment dat een spoorweg onder het toepassingsbereik van een richtlijn gaat vallen.

In artikel 3 wordt onderscheid gemaakt tussen spoorwegen die wel onder de reikwijdte van de EU-richtlijnen vallen en spoorwegen waarbij een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheden van de EU-richtlijnen. De hoofdregel is vervat in het voorgestelde eerste lid van artikel 3. Het bepaalde in de hoofdstukken 2 tot en met 10 is van toepassing op lokale spoorwegen die uitgezonderd kunnen worden van de richtlijnen 2001/14/EG, 2004/EG en 2008/57. Voor deze lokale spoorwegen geldt ook dat ze zijn uitgezonderd van het toepassingsgebied van alle hiervoor genoemde spoorrichtlijnen. Het regime dat is opgenomen in de hoofdstukken 2 tot en met 10 bevat aldus een van de EU-richtlijnen afwijkend regime.

Het voorgestelde tweede lid regelt maakt mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over spoorwegen die niet van het toepassingsgebied van de drie infrastructuurrichtlijnen kunnen worden uitgezonderd. In de algemene maatregel van bestuur zal worden bezien welke bepalingen moeten worden vastgelegd om aan de EU-richtlijnen te voldoen.

Het wetsvoorstel maakt aldus mogelijk om zowel spoorwegen die onder de reikwijdte van de EU-richtlijnen vallen als spoorwegen waarbij dat niet het geval is aan te wijzen als lokale spoorweg. Zo wordt bereikt dat spoorwegen die niet toepassingsgebied van een of meer richtlijnen kunnen worden uitgezonderd, maar die wel een lokale of interlokale functie hebben op grond van dit wetsvoorstel toch onder decentrale verantwoordelijkheid van de provincie of van de plusregio kunnen vallen en niet automatisch onder het hoofdspoorregime van de Spoorwegwet behoeven te vallen. Achtergrond van deze keuze is dat er in de markt steeds meer initiatieven komen die het midden houden tussen hoofdspoor en lokaal spoor. Steeds vaker komen provincies en plusregio's bijvoorbeeld met ideeën om trajecten zowel te berijden met metro's of trams als met goederentreinen.

Met het wetsvoorstel wordt mogelijk om ook deze als lokale spoorweg aan te wijzen en daarmee onder decentrale verantwoordelijkheid te laten vallen. Het wetsvoorstel biedt aldus de flexibiliteit die nodig is een innoverende en steeds veranderende vervoermarkt.

De uitzonderingsmogelijkheden die de richtlijnen bieden zijn steeds in wat andere bewoordingen geformuleerd. Per geval zal moeten worden bezien of een lijn onder de uitzonderingsmogelijkheden valt of niet. Daarbij

¹ Richtlijn nr. 95/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwagondernemingen (PbEG L 143).

² Richtlijn nr. 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 alsmede inzake veiligheids certificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) (PbEG L 75).

³ Richtlijn nr. 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 spoorwagondernemingen 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 (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) (PbEU L 220).

⁴ 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).

⁵ Richtlijn nr. 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 L 191).

speelt met name het al dan niet op de spoorweg verrichten van goederenvervoer een belangrijke rol. Veelal zal er bij lokale spoorwegen echter sprake zijn van een afscheiden netwerken dat alleen wordt gebruikt voor personenvervoer met licht materieel zoals tram- en metrovoertuigen. In een dergelijk geval kan een beroep worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheden van de richtlijnen en valt een spoorweg onder de hiervoor beschreven hoofdregel: de hoofdstukken 2 tot en met 10 van het wetsvoorstel zijn van toepassing. Het feit dat er goederenvervoer wordt verricht of zal worden verricht op een spoorweg zal veelal betekenen dat een spoorweg wel degelijk onder de reikwijdte valt van de richtlijnen. De uitzonderingsmogelijkheden in de richtlijnen voor goederenvervoerdiensten zijn beperkt. Onmogelijk is het echter niet. Indien het goederenvervoer plaatsvindt op een spoorwegnetwerk dat functioneel los staat van de rest van het spoorwegnetwerk kan er bijvoorbeeld een beroep worden gedaan op in de richtlijnen geboden uitzonderingsmogelijkheden. Van een functioneel losstaand netwerk kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een tramnetwerk. De vraag of spoorlijnen onder het toepassingsgebied van de richtlijnen vallen is moeilijk in generieke zin te beantwoorden. Het gaat om een situatiegebonden vraag en het antwoord hangt af van de omstandigheden van het geval.

Om absolute helderheid te scheppen over het al dan niet onder de werkingssfeer van de richtlijnen vallen is ervoor gekozen om in artikel 3, vierde lid, de verplichting vast te leggen om in het koninklijk besluit tot aanwijzing van lokale spoorwegen aan te duiden onder welk regime de lokale spoorweg valt. Bij een dergelijke aanwijzing zal door de Minister van Infrastructuur en Milieu moeten worden beoordeeld of de desbetreffende spoorweg onder het eerste of tweede lid van artikel 3 valt.

Het navolgende deel van deze toelichting ziet met name op spoorwegen die onder artikel 3, eerste lid, van dit wetsvoorstel vallen. In de algemene maatregel van bestuur die krachtens artikel 3, tweede en derde lid, kan worden vastgesteld, zal nader ingegaan worden op de achtergronden en uitgangspunten van lokale spoorlijnen die niet van het toepassingsgebied van de EU-richtlijnen kunnen worden uitgezonderd.

4. Uitgangspunten en doel van het wetsvoorstel

Het lokaal spoor is een essentieel onderdeel van het Nederlandse openbaar vervoernetwerk. Het openbaar personenvervoer over de lokale spoorwegen kan worden gekenschetst als vervoer over lokale en interlokale verbindingen. De regering acht het van belang dat reizigers op een veilige manier over de lokale spoorwegen worden vervoerd. Ter bescherming van dit algemeen belang is wetgeving noodzakelijk. Ook de intensiteit van het gebruik van de lokale spoorwegen, de schaarse capaciteit op het lokale spoor, de relatie met de ruimtelijke ordening en het feit dat omvangrijke overheidsinvesteringen in de infrastructuur plaatsvinden, maken overheidsregulering noodzakelijk.

De volgende uitgangspunten zijn bij het opstellen van dit wetsvoorstel gehanteerd:

4.1. Decentralisatie en wettelijk geconditioneerde zelfregulering

Het wetsvoorstel beperkt zich tot het vastleggen van de noodzakelijke randvoorwaarden ten aanzien van de kwaliteit en de veiligheid van de lokale spoorweginfrastructuur. De wettelijke voorschriften worden gesteld ter bevordering van de veiligheid van de reiziger en ter bescherming van de lokale spoorweginfrastructuur tegen inbreuken vanuit de directe omgeving. Binnen het nieuwe wettelijke kader krijgen de eindverantwoor-

delijke bestuursorganen en de uitvoeringsorganisaties de ruimte voor een eigen invulling bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden.

Het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor de aanleg en het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur wordt in dit wetsvoorstel bij de dagelijkse besturen van de provincies en de plusregio's belegd. Deze bestuursorganen zijn reeds verantwoordelijk voor het regionaal verkeer- en vervoerbeleid en kunnen het beste beoordelen welke infrastructurele oplossingen moeten worden ingezet voor de regionale vervoerproblematiek. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden thans ook de bevoegdheden ten aanzien van de infrastructuur daar gelegd waar ze het beste kunnen worden uitgeoefend. De decentralisatie van de bevoegdheden in dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat op regionaal niveau een integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt bereikt voor zowel het regionale verkeer en het vervoer als voor de daarmee samenhangende lokale spoorweginfrastructuur.

Waar mogelijk sluit het wetsvoorstel voorts aan bij het zelfregulerend vermogen van de sector. De beheerders van de lokale spoorweginfrastructuur en de vervoerbedrijven bezitten de benodigde expertise voor het veilig beheer van en veilig vervoer over de lokale spoorwegen. Binnen dit wettelijk kader krijgen zij de ruimte om invulling te geven aan hun taak om het lokale spoorwegverkeersysteem veilig te laten functioneren. Het wetsvoorstel borgt de veiligheid door voor zowel de beheerder van de infrastructuur als voor de vervoerder het hebben en actief toepassen van een veiligheidssystemen verplicht te stellen. Het toezicht op de lokale spoorweginfrastructuur wordt vervolgens uitgeoefend door personen die door de Minister van Infrastructuur en Milieu zijn aangewezen.

4.2. Bevorderen van de integratie van vervoertechnieken

Het wetsvoorstel bevordert dat er veilig met verschillende soorten materieel op

verschillende soorten spoor kan worden gereden en dat de bestaande barrières op dit punt zoveel mogelijk worden weggenomen. Onnodig belemmerende technische voorschriften in wetgeving worden geschrapt, zodat meer flexibiliteit in de toepassing van vervoertechnieken mogelijk is. Het wetsvoorstel is daarmee robuust en toekomstbestendig en biedt meer ruimte voor innovatieve spoorssystemen.

4.3. Bestendigen van de spoorveiligheid en bevorderen van permanente verbetering

Het wetsvoorstel is erop gericht het hoge veiligheidsniveau op de lokale spoorwegen ten minste te bestendigen. Het wetsvoorstel voorziet in een instrumentarium dat niet alleen is gericht op behoud van het huidige veiligheidsniveau, maar ook op een permanente verbetering van de veiligheidssituatie van het lokale spoorwegverkeersysteem.

4.4. Aansluiting bij bestaande wettelijke kaders

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande wettelijke kaders. Aansluiting is gezocht bij de systematiek die in de Spoorwegwet wordt gehanteerd ten aanzien van de aanwijzing van de spoorwegen. Hetzelfde geldt voor de bijzondere rechtsmachtverdeling met betrekking tot de beslechting van bestuursrechtelijke geschillen. De bestuurlijke bevoegdheden worden in dit wetsvoorstel aan dezelfde plusregio's geattribueerd die reeds op grond van de Wp2000

bevoegd zijn tot de verlening van de regionale openbaarvervoerconcessies.

4.5. Flexibiliteit in plaats van een organisatorische blauwdruk van de uitvoering

Het wetsvoorstel laat het aan de provincies en plusregio's over of het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur enerzijds en de exploitatie van de vervoersdiensten over de lokale spoorweg anderzijds in juridisch gescheiden organisaties worden uitgevoerd. Zij kunnen er ook voor kiezen de beide taken onder dezelfde organisatorische paraplu te laten uitvoeren. Waar de vigerende wetgeving nog uitgaat van één uitvoeringsorganisatie, die zowel verantwoordelijk is voor het beheer van de infrastructuur als voor de exploitatie van het vervoer, is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om geen organisatorische blauwdruk vast te leggen. Daarmee wordt recht gedaan aan de door de decentrale overheden gewenste flexibiliteit.

5. Inhoud van de voorstellen

Het wetsvoorstel regelt de taken en bevoegdheden van het Rijk, het regionaal bestuur, de beheerders van de lokale spoorweginfrastructuur en de toezichthouders. Daarnaast worden wettelijke eisen gesteld aan de lokale spoorweginfrastructuur, de vervoerders, het personeel en de spoorvoertuigen om te komen tot een veilig en doelmatig gebruik van de lokale spoorwegen. Het wetsvoorstel bevat daartoe de volgende voorstellen.

5.1. Rijksverantwoordelijkheid voor de aanwijzing van de lokale spoorweginfrastructuur

Het wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op de als zodanig aan te wijzen lokale spoorwegen. Op de hoofdspoorwegen en de bijzondere spoorwegen blijft de Spoorwegwet van toepassing. De lokale spoorwegen worden aangewezen bij koninklijk besluit, naar analogie van de systematiek die in de Spoorwegwet wordt gehanteerd ten aanzien van de hoofdspoorwegen. Lokale spoorwegen zijn uitsluitend of overwegend bestemd voor openbaar personenvervoer over lokale en interlokale verbindingen. In verband daarmee is goederenvervoer over lokale spoorwegen slechts in beperkte mate mogelijk. In hoofdstuk 3 van deze toelichting wordt hier nader op in gegaan. Welke vervoertechniek wordt gehanteerd, is voor de kwalificatie als lokale spoorweg niet meer van belang. Het wetsvoorstel werpt in principe geen belemmeringen op om andersoortig materieel dan tram- of metrovoertuigen toe te laten op de lokale spoorwegen. In verband met het uitgangspunt dat het wetsvoorstel robuust moet zijn en ruimte dient te bieden voor integratie en uitwisseling van bestaande en innovatieve spoorsystemen, is voor een aanwijzing als lokale spoorweg voldoende dat het gaat om een lokale of interlokale verbinding over spoorweginfrastructuur die voldoet aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde kwaliteits- en veiligheidseisen. Het wetsvoorstel regelt voorts dat de bij de lokale spoorwegen behorende infrastructuur wordt aangewezen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In de algemene maatregel van bestuur zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de definities omtrent infrastructuur, zoals vastgelegd in de bijlage bij artikel 35 van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) en bij de definities omtrent de lokale en regionale infrastructuur in de bijlage bij het Besluit Infrastructuurfonds.

5.2. Eenduidige afbakening van bestuurlijke eindverantwoordelijkheid

Het wetsvoorstel legt de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de aanleg en het beheer, het onderhoud daaronder begrepen, van de lokale spoorweginfrastructuur bij de dagelijkse besturen van de provincies en de plusregio's. De bevoegdheidstoedeling is conform het subsidiariteitsbeginsel en sluit aan bij de bevoegdheidstoedeling aan de regionale besturen in de Planwet verkeer en vervoer en hoofdstuk 2 van de Wp2000. Hierdoor ontstaat voor de provincies en plusregio's een bevoegdhedenpakket op grond waarvan zij integrale bestuurlijke eindverantwoordelijkheid gaan dragen voor zowel het regionale verkeer- en vervoerbeleid als voor de daarmee samenhangende lokale spoorweginfrastructuur.

In het wetsvoorstel is een wettelijke grondslag opgenomen om een aantal bevoegdheden ten aanzien van met name het beheer van de infrastructuur van de lokale spoorwegen en de toelating van de spoorvoertuigen op de infrastructuur te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is van de zijde van de decentrale overheden verzocht om een dergelijke delegatiebevoegdheid, gelet op de omstandigheid dat de organisatie van de uitvoering per regio kan verschillen. Hetzelfde geldt voor de bestaande eigendomsverhoudingen ten aanzien van de infrastructuur en de daarmee gepaard gaande privaatrechtelijke aansprakelijkheid. Met de delegatiebevoegdheid hebben de dagelijkse besturen van de provincies en plusregio's de mogelijkheid om de uitvoering flexibel in te richten, naar gelang de lokale omstandigheden.

Teneinde de integrale bestuurlijke eindverantwoordelijkheid van de provincies en de plusregio's voor het verkeer, vervoer en de infrastructuur te borgen blijft de delegatiebevoegdheid echter beperkt tot de tactische en operationele beheertaken. Onder dit type beheertaken vallen eveneens het verlenen van de vergunningen met het oog op de interne veiligheid van de lokale spoorweg (omgevingsregime) en de toelating van de spoorvoertuigen tot de lokale spoorweginfrastructuur.

5.3. Wettelijke veiligheidsvoorschriften

In verband met het algemeen belang van de veiligheid op en nabij de lokale spoorwegen worden in dit wetsvoorstel de noodzakelijke veiligheidsnormen gesteld. Het betreft veiligheidsnormen voor de aanleg (hoofdstuk 2) en het beheer (hoofdstuk 3) van de infrastructuur, alsmede normen ten aanzien van het vervoer over de lokale spoorwegen (hoofdstuk 5) en het personeel van de vervoerder (hoofdstuk 6). Het merendeel van de veiligheidsnormen betreft een open norm. De veiligheidsnormen worden door de dagelijkse besturen van de provincies en de plusregio's geoperationaliseerd aan de hand van het nieuwe wettelijke instrumentarium.

De provincie en de plusregio worden in artikel 4 van het wetsvoorstel belast met de zorg voor de aanleg en het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur. Zij dienen in het belang van de veiligheid op de lokale spoorwegen te zorgen voor een samenhangende veilige uitvoering van de aanleg en het beheer, de toelating van de vervoerders tot het lokaal spoor en de regeling van het verkeer door de verkeersleiding.

5.3.1. Borging van een veilige aanleg van de infrastructuur

Het wetsvoorstel beoogt met een aantal met elkaar samenhangende instrumenten de veiligheid van de infrastructuur te borgen. De veiligheidseisen in de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel worden door de provincie en de plusregio volgens de daarvoor gebruikelijke standaarden

geoperationaliseerd in het kader van de aanleg van lokale spoorweginfrastructuur. In de praktijk gebeurt dat onder andere in programma's van eisen in verband met het aanbesteden van de werkzaamheden.

Thans bevat de Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen nog een aantal instrumenten om de aanleg van spoorlijnen ook feitelijk mogelijk te maken. Zo bevat de wet onder andere een aanlegvergunningenstelsel (geregeld in artikel 2) en een verplichting voor bestuursorganen om mee te werken aan de uitvoering van zo'n aanlegvergunning (artikel 6). Blijkens de wetsgeschiedenis wordt met het aanlegvergunningenstelsel beoogd te voorkomen dat gemeenten in gemeentelijke verordeningen belemmeringen opwerpen tegen de aanleg van het lokaal spoor langs openbare wegen. Dit doel kan inmiddels echter worden bereikt via de reguliere instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Zo kunnen provinciale staten op grond van artikel 3.26, eerste lid, van de Wro, ter waarborging van een provinciaal belang een inpassingsplan maken om de bestemming van gronden te regelen. Daarnaast kan men op grond van artikel 3.33 van de Wro beslissen dat het wenselijk is om besluiten te coördineren die nodig zijn voor de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciale, ruimtelijke beleid. Als provinciale staten zo'n coördinatiebesluit nemen kunnen zij bepalen dat gedeputeerde staten voor alle te coördineren besluiten het bevoegde bestuursorgaan wordt. De plusregio's beschikken niet over de bevoegdheden uit de Wro, die de provincie wel heeft. Artikel 115 van de Wgr bepaalt echter dat het bestuur van de gemeente in een plusregio zijn medewerking dient te verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van de plusregio's neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur opgedragen bevoegdheden. Op grond van het tweede lid van dat artikel kan het dagelijks bestuur van een plusregio zelf ten laste van de betrokken gemeente een besluit uitvoeren of doen uitvoeren.

De provincie en plusregio beschikken aldus over voldoende doorzettingsmacht om de aanleg van een lokale spoorweg ook daadwerkelijk mogelijk te maken. Dat maakt dat de bepalingen van de Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen niet behoeven te worden overgenomen in dit wetsvoorstel. Alvorens een besluit tot aanleg van een lokale spoorweg genomen wordt zal de betrokken provincie of plusregio uiteraard moeten zorgen voor vroegtijdige betrokkenheid van de betrokken gemeenten en andere belanghebbenden. Dit bevordert de kwaliteit en de snelheid van de besluitvorming en vergroot het draagvlak. Gemeenten kennen de lokale situatie goed en hebben de kennis in huis om ervoor te zorgen dat de lokale spoorweg ook op een optimale wijze (bijvoorbeeld rekening houdend met de verkeersveiligheid) wordt ingepast in de bestaande verkeerssituatie. Ook de Wro regelt het nodige over de betrokkenheid van gemeenten. Zo verplicht artikel 3.26 van de Wro provinciale staten om eerst de gemeenteraad te horen voordat men een provinciaal inpassingsplan vaststelt. En voor wat betreft de omgevingsvergunning regelt artikel 6 van het Besluit omgevingsrecht dat het college van BenW als adviseur optreedt bij een aanvraag van een omgevingsvergunning indien een project geheel of gedeeltelijk in een gemeente wordt uitgevoerd.

5.3.2. Indienstelling van de infrastructuur

Nieuw in het wetsvoorstel is dat voor nieuw aangelegde of aanmerkelijk gewijzigde infrastructuur een vergunning voor indienstelling ervan wordt vereist (artikelen 9 en 10). De vergunningseis maakt het mogelijk om de werking van de verschillende onderdelen van de infrastructuur integraal en in onderlinge samenhang op veilige werking te beoordelen. Het daarvoor geldende toetsingskader is vastgelegd in de artikelen 5 en 6

van het wetsvoorstel. In verband met een zorgvuldige voorbereiding van de beslissing op de vergunningaanvraag wordt de beoordeling uitgevoerd door de op grond van artikel 42 door de minister aangewezen personen die toezicht houden op de naleving. Op basis van hun bevindingen kunnen zij het beslissingsbevoegde bestuursorgaan adviseren over de vraag of en zo ja, welke veiligheidsvoorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Men kan ook adviseren of een vergunning onder beperkingen moet worden verleend met het oog op het veilig gebruik van de infrastructuur. Dergelijke voorschriften en beperkingen kunnen worden gesteld ter invulling van de veiligheids- en toegankelijkheidsnormen, bedoeld in de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel.

Vervolgens geven de artikelen 43 en 44 van het wetsvoorstel het bestuursorgaan de bevoegdheid om handhavend op te treden. Het bestuursorgaan kan een bestuurlijke boete opleggen indien de infrastructuur zonder vergunning in dienst is gesteld. Ook het niet naleven van een wel verleende vergunning kan met een bestuurlijke boete worden gehandhaafd. Daarnaast heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om een verleende vergunning na de ingebruikneming te schorsen of in te trekken. Voldoet de infrastructuur niet meer aan de veiligheidsnormen, dan is het bestuursorgaan zelfs verplicht tot intrekking van de vergunning (artikel 11, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel).

Fysieke bedreigingen van de lokale spoorweg vanuit de directe omgeving dienen geweerd te kunnen worden. Ook dient het veilig gebruik van de spoorweg te worden geborgd. In verband hiermee is in het voorgestelde artikel 12 eveneens een vergunningverlenende bevoegdheid voor het dagelijks bestuur van de provincie of plusregio opgenomen. In het verouderde Reglement dienst hoofd- en lokaalspoorwegen (RDHL) was al een soortgelijke bepaling vastgelegd. Binnen een daartoe door het bestuursorgaan vast te stellen ruimtelijk profiel is het verrichten van werkzaamheden of het plaatsen van zaken zonder vergunning van het bestuursorgaan verboden. Het bestuursorgaan kan de afwezigheid van een vergunning op grond van artikel 44 van het wetsvoorstel handhaven met een bestuurlijke boete. Ook kan het bestuursorgaan bij het niet naleven van de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen een bestuurlijke boete opleggen. Een veilige toegang voor de reiziger tot de perrons, de haltes en de spoorvoertuigen wordt in het wetsvoorstel geborgd met een aanwijzingsbevoegdheid voor de provincie en de plusregio. Het bestuursorgaan kan aan de rechthebbende ten aanzien van een aan te leggen, te verbeteren of te vernieuwen station, perron of halteplaats een bindende aanwijzing geven tot aanpassing van deze infrastructuur.

5.3.3. Borging van het veilig beheer van de lokale spoorwegen

Naast de zorgplicht voor een veilige aanleg regelt het wetsvoorstel in artikel 4 tevens een zorgplicht ten aanzien van een veilig beheer van de lokale spoorweginfrastructuur. Het beheer dient volgens artikel 20, eerste lid, van het wetsvoorstel gericht te zijn op de instandhouding van de infrastructuur conform de eisen bij of krachtens de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel. Het bestuursorgaan stelt in verband met de zorg voor het beheer elke vier jaar zijn visie omtrent het beheer op (artikel 17). Deze beheervisie kan het bestuursorgaan mede benutten om de toepasselijke veiligheidsnormen te operationaliseren. Zo moet de beheervisie prestatienormen bevatten ter uitwerking van de veiligheidsnormen, bedoeld in artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel.

De veiligheid van de uitvoering van het beheer wordt geborgd door in het wetsvoorstel eisen aan de organisatie van de beheerder te stellen. Het bestuursorgaan kan als beheerder van de infrastructuur uitsluitend

beheerorganisaties aanwijzen die beschikken over een adequaat veiligheidszorgsysteem (artikel 18, tweede lid). Het veiligheidszorgsysteem dient te voldoen aan het bepaalde in artikel 19 van het wetsvoorstel. In het eerste lid van dat artikel wordt aangeknoopt bij relevante onderdelen uit de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.¹ Het betreft artikel 9, tweede lid, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn en de daarbij behorende bijlage III, onderdeel a, b en d tot en met j. Met deze systematiek wordt op passende wijze aangesloten bij de Europese voorschriften die voor het lokaal spoor bruikbaar zijn en is tevens plaats voor het zelfregulerend vermogen van de beheerders.

Ter voorbereiding van de besluitvorming omtrent de aanwijzing van een beheerder toetsen de door de minister op grond van artikel 42 aangevozen personen of het veiligheidszorgsysteem van de betreffende beheerorganisatie voldoet aan het bepaalde in artikel 19. De personen die op grond van artikel 42 toezicht houden op de naleving zijn bij uitstek deskundig om het veiligheidszorgsysteem op zijn merites te beoordelen aan de hand van de toepasselijke veiligheidseisen. In dat kader kunnen zij het bestuursorgaan adviseren om zo nodig op grond van het vijfde lid van artikel 18 van het wetsvoorstel veiligheidsvoorschriften aan het aanwijzingsbesluit te verbinden.

Het wetsvoorstel voorziet tevens in de mogelijkheid om het aanwijzingsbesluit te schorsen dan wel in te trekken, indien de beheerder het veiligheidszorgsysteem niet adequaat toepast. Intrekking van de aanwijzing is daarnaast mogelijk indien dat systeem niet meer voldoet aan de in artikel 19 gestelde eisen. Het zevende lid van artikel 18 schept hiertoe de bevoegdheid. In het kader van met name de veiligheid van het beheer kunnen zij op grond van 20, vierde lid, van het wetsvoorstel de beheerder bindende aanwijzingen geven met betrekking tot het veilig beheer.

Het wetsvoorstel laat aan het bestuursorgaan over of het een of meerdere beheerorganisaties belast met het beheer van de lokale infrastructuur binnen zijn gebied. Om de veiligheid op het spoor te borgen, voorziet het voorgestelde derde lid van artikel 20 in een afstemmingsverplichting voor de beheerders.

In de artikelen 22 en 23 van het wetsvoorstel zijn voorschriften opgenomen over het veilig uitvoeren van de beheerswerkzaamheden en de door de beheerder in het kader van de veiligheid van het gebruik of het beheer van de infrastructuur te treffen veiligheidsmaatregelen. Ernstige incidenten dient de beheerder op grond van artikel 20, tweede lid, van het wetsvoorstel onmiddellijk te melden aan de personen die toezicht houden op de naleving. De veiligheid van de lokale spoorweg en het lokale spoorwegverkeerssysteem wordt in het wetsvoorstel voorts geborgd door een aantal gebruiksverboden in artikel 15 op te nemen.

5.3.4. Veilig vervoer over de lokale spoorwegen

De vervoerder dient voor het verrichten van openbaar vervoer over de lokale spoorweg in het bezit te zijn van een op grond van artikel 4 van de Wp2000 door de minister van Infrastructuur en Milieu verleende ondernemingsvergunning. Daarnaast dient de vervoerder te beschikken over een openbaarvervoerconcessie, die op grond van artikel 20, tweede lid, van de Wp2000 door gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van de plusregio is verleend. De ondernemingsvergunning in de Wp2000 ziet uitsluitend op de toegang tot het beroep van de vervoerder als spoorwegondernemer en geeft op zichzelf geen recht op toegang tot de lokale spoorweg. Voor vervoerders die openbaar personenvervoer over de lokale spoorweg willen verrichten is de vergunning niettemin een noodzakelijke

¹ Richtlijn nr. 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 alsmede inzake veiligheids certificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) (PbEG L 75).

voorwaarde om daarvoor in aanmerking te komen. Dat volgt reeds uit het systeem van de Wp2000. Voor het verrichten van besloten personenvervoer en goederenvervoer over een lokale spoorweg zijn geen ondernemingsvergunning en vervoerconcessie vereist.

Voor alle vervoerders stelt het wetsvoorstel als belangrijke voorwaarde voor de toegang tot het lokaal spoor, dat de vervoerder in het bezit is van een veiligheidscertificaat. Het bestuursorgaan verleent het veiligheidscertificaat indien de vervoerder heeft aangetoond dat hij in staat is om in het kader van het voorgenomen vervoer over de spoorweg te beschikken over een veiligheidssystem dat voldoet aan de voorschriften in artikel 28 van het wetsvoorstel. Voor wat betreft de inhoud van het veiligheidssystem wordt in het wetsvoorstel aangeknoopt bij voor het lokaal spoor passende onderdelen van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Met behulp van het veiligheidssystem dient de vervoerder aan te tonen dat hij een goede organisatie heeft opgezet waarin op aanvaardbare wijze rekening is gehouden met mogelijke veiligheidsrisico's. In een dergelijk systeem komen alle risico's en de daarbij te nemen voorzorgsmaatregelen tot uitdrukking. Indien blijkt dat de vervoerder een behoorlijk veiligheidssystem voorhanden heeft dat is toegespitst op het rijden met het materieel op het betreffende spoor en daarbij geborgd is dat de veiligheidstaken worden verricht door daartoe vakbekwaam personeel, dan wordt aan de vervoerder door de provincie ofwel de plusregio een veiligheidscertificaat verleend.

Het vereiste van een veiligheidscertificaat is in het wetsvoorstel opgenomen om het bestuursorgaan in staat te stellen voorafgaande aan de start van de vervoeractiviteiten te beoordelen of een vervoerder in staat is het vervoer overeenkomstig de wettelijke veiligheidseisen te verrichten. In het belang van de veiligheid, kan het bestuursorgaan een veiligheidscertificaat onder beperkingen verlenen of aan het certificaat veiligheidsvoorschriften verbinden. Op deze wijze kan het invulling geven aan de wettelijk gestelde kaders ten aanzien van de veiligheid.

Op het punt van het vereiste veiligheidscertificaat lijkt er op het eerste gezicht veel te zullen veranderen ten gevolge van het wetsvoorstel. De systematiek van een veiligheidssystem wordt echter thans in zekere zin reeds toegepast. Een aantal elementen dat nu in het wetsvoorstel zichtbaar wordt, is in de vigerende wetgeving eveneens geregeld. Als voorbeeld kan worden genoemd de opleiding van personeel met een veiligheidstaak en het toelaten van (nieuw) materieel. De vervoerder op de lokale spoorwegen heeft hiervoor interne regels die in sommige gevallen weliswaar door de rijksoverheid waren goedgekeurd en waarop de rijksoverheid toezicht uitoefende, maar het betroffende interne bedrijfsregelingen. Zolang er sprake is van slechts een vervoerder die bovendien op eigen infrastructuur rijdt, hoeft dit in principe niet bezwaarlijk te zijn. Deze van oudsher voorkomende situatie is echter niet meer op alle lokale spoorwegen van toepassing. In het kader van de veiligheid wordt in de artikelen 19 en 28 van het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat de veiligheidssystemen van de vervoerder en beheerder van de infrastructuur op elkaar dienen te zijn afgestemd.

Het rollend materieel dient veilig en compatibel met de lokale spoorweginfrastructuur te zijn. In het wetsvoorstel worden de randvoorwaarden vastgelegd waaraan de spoorvoertuigen dienen te voldoen en is daarnaast een grondslag opgenomen om de wettelijke bepalingen bij ministeriële regeling nader uit te kunnen werken. Om vast te kunnen stellen of de voertuigen aan de gestelde eisen voldoen, is in het wetsvoorstel het verbod opgenomen om zonder vergunning voor indienststelling met een spoorvoertuig van het lokaal spoor gebruik te

maken. De vergunning wordt op grond van artikel 32 van het wetsvoorstel door het bestuursorgaan verleend, nadat de beheerder is gehoord en de op grond van artikel 42 aangewezen personen het spoorvoertuig hebben getoetst en zij schriftelijk hebben verklaard dat het spoorvoertuig voldoet aan de wettelijke eisen. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan aan de vergunning voor indienststelling veiligheidsvoorschriften verbinden of de vergunning onder beperkingen verlenen. Aanmerkelijke veranderingen aan een spoorvoertuig dienen door de vervoerder aan het bestuursorgaan te worden voorgelegd, die op basis van de overgelegde documentatie beoordeelt of een nieuwe vergunning voor het voertuig is vereist. Om uitvoeringslasten te beperken tot het hoogst noodzakelijke voorziet het wetsvoorstel naast voornoemde individuele keuring, tevens in een goedkeuring van een type voertuig.

5.3.5. Eisen aan het personeel

Hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel bevat een aantal regels ten aanzien van de betrouwbaarheid, geschiktheid en bekwaamheid van personen die binnen het lokale spoorwegverkeerssysteem een functie uitoefenen die van aanmerkelijke invloed is op de veiligheid van het spoorverkeer. De wettelijke voorschriften laten onverlet de verantwoordelijkheid van de vervoerder als werkgever voor de bekwaamheid en geschiktheid van zijn personeel.

In het wetsvoorstel is een verbodsbepaling opgenomen met betrekking tot het uitoefenen van een veiligheidsfunctie terwijl men verkeert onder invloed van alcohol dan wel van verdovende middelen. Hierbij is aangehaakt bij de systematiek zoals die ten behoeve van het hoofdspoorwegen en het wegverkeer voor de alcoholcontrole is ontwikkeld. Verkeer over het spoor houdt een groot veiligheidsrisico in, gelet op de aard van het materieel en het soort vervoer. Een bedieningsfout kan verstrekkende gevolgen hebben voor een groot aantal personen. In de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) is een goed uitgewerkt systeem opgenomen dat zich leent voor overeenkomstige toepassing op het lokale spoor. Dit systeem is overigens ook overgenomen in de Wet Luchtverkeer en de Scheepvaartverkeerswet. Er bestaat geen reden om op het gebied van het spoor op een andere wijze tot controle op gebruik van alcoholhoudende dranken dan wel overige rijvaardigheid beïnvloedende stoffen over te gaan. Toepasselijkheid van de uitvoeringsvoorschriften die tot stand zijn gekomen op basis van de WVW 1994 verhoogt voorts de doelmatigheid, doordat voor bijvoorbeeld alcoholcontroles op het spoor van dezelfde ademanalyseapparatuur gebruik kan worden gemaakt.

5.3.6. Ordening van het gebruik van de lokale spoorwegen

Het wetsvoorstel regelt de randvoorwaarden waarbinnen het veilig en doelmatig gebruik van de lokale spoorweginfrastructuur plaats dient te vinden. Voor toelating tot het spoor dient de vervoerder met de beheerder op grond van artikel 30 van het wetsvoorstel een toegangsovereenkomst te sluiten. Hierin wordt de aan de vervoerder toegewezen capaciteit vastgelegd. Het bestuursorgaan regelt in een beleidskader welke toewijzingscriteria daarvoor gelden. Voorts wordt in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel een wettelijk kader geboden voor het ordelijk gebruik van de lokale spoorweg. Het bevat een regeling omtrent de verkeersleiding en een kapstokbepaling voor het regelen van verkeersregels en verkeers tekens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Het wetsvoorstel regelt dat de vervoerder moet beschikken over een veiligheidscertificaat en over toegewezen vervoerscapaciteit. Pas dan is hij gerechtigd om een bepaalde dienst uit te voeren. In de meeste gevallen is de vervoerder reeds houder van een vervoerconcessie in de zin van de Wp2000. Ook in dat geval is het verkrijgen van een certificaat en van de

benodigde vervoercapaciteit om de concessie uit te kunnen voeren een eigen verantwoordelijkheid van de vervoerder.

Het enkele bezit van een vervoerconcessie op grond van de Wp2000 geeft niet automatisch aanspraak op een veiligheidscertificaat. Het veiligheids-certificaat is immers een belangrijke toelatingsvoorwaarde voor deelname aan het spoorverkeer. De veiligheid op de lokale spoorweg prevaleert derhalve boven het publieke belang dat gemoeid is met de uitvoering van de concessie voor openbaar vervoer.

Om spoorvervoer te kunnen uitvoeren moet een vervoerbedrijf, zoals gezegd, capaciteit voor de infrastructuur toegewezen krijgen. Er kunnen verschillende belanghebbenden bij de capaciteitstoe wijzing zijn. Naast de concessiehouders in de zin van de Wp2000 kunnen dat goederenvervoerders zijn en vervoerders die besloten personenvervoer verrichten. In een beleidskader zijn door het bestuursorgaan de criteria vastgelegd voor toewijzing van de capaciteit die na uitvoering van de concessies voor het verrichten van openbaar vervoer nog over is voor andere typen van vervoer dan openbaar personenvervoer.

Op basis van de toegewezen capaciteit kunnen vervoerders een dienstregeling uitvoeren. Uitgangspunt is dat de vervoerders zelf dienstregelingen ontwikkelen binnen het beleidskader ten aanzien van de capaciteitstoe wijzing. Voor de korte-termijnaanvragen ten aanzien van de te verdelen restcapaciteit kan de beheerder capaciteit reserveren. De beheerder zal bij de behandeling van capaciteitsaanvragen beoordelen of er capaciteitscon flicten zijn tussen de aanvragen en de reserveringen. In de praktijk zal de beheerder met vervoerders overleggen over mogelijke oplossingen van een capaciteitsconflict. Het bestuursorgaan kan in het beleidskader opnemen welke belangen door de beheerder bij het oplossen van conflictsituaties in de belangenafweging meegenomen moeten worden. Indien de conflicten niet in overleg kunnen worden opgelost, neemt de beheerder beslissingen aan de hand van de criteria in het beleidskader.

Een aparte categorie voor de toewijzing van capaciteit is de capaciteit die nodig is voor de aanleg van de nieuwe en het onderhoud van de bestaande infrastructuur. Het capaciteitsbeslag voor de aanleg en het onderhoud is omvangrijk. Zowel voor de reiziger als voor de vervoerder kunnen de gevolgen van het buiten dienst stellen van het spoor omvangrijk zijn. Voor de vervoerder spelen economische effecten, zoals inkomstenderving of extra kosten voor aangepaste productie een rol. Voor de reiziger gaan de werkzaamheden vaak gepaard met hinder of verlenging van de reisduur.

Uitgangspunt is dat noodzakelijk onderhoud aan de infrastructuur uitgevoerd moet kunnen worden. Ook is capaciteit noodzakelijk voor aanleg van nieuwe infrastructuur. Bij het toewijzen van de capaciteit voor de aanleg en het onderhoud moeten de belangen van de vervoerders en reizigers worden meegewogen. Dit volgt uit artikel 20, eerste lid, in samenhang met artikel 5 van het wetsvoorstel. Hierin wordt bepaald dat de beheerder het beheer zodanig uitvoert dat de lokale spoorweginfrastructuur beschikbaar is. Bij de afweging van belangen is het geldende veiligheidsregime randvoorwaarde. De beheerder dient er op grond van het artikel 22 van het wetsvoorstel voor te zorgen dat de werkzaamheden aan de infrastructuur en het daarmee samenhangend vervoer veilig plaatsvinden. In het beleidskader ten aanzien van de capaciteitsverdeling kan het bestuursorgaan desgewenst een norm opnemen inzake de maximaal beschikbare capaciteit voor de aanleg en het onderhoud. Het voordeel van opnem ing van een dergelijke norm is dat de overlast voor

de vervoerprocessen binnen gekwantificeerde grenzen blijft, terwijl de capaciteit voor aanleg- en onderhoudswerken kan worden gegarandeerd.

Het wetsvoorstel geeft slechts algemene regels voor het spoorverkeer. Het voorstel laat daarmee de bestaande regelgeving onverlet, die specifiek ziet op arbeidstijden en de zorg voor het milieu, zoals het Besluit geluidhinder spoorwegen dat gebaseerd is op Hoofdstuk VII van de Wet geluidhinder.

6. Toezicht en handhaving

6.1. Centraal toezicht

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is een decentrale verantwoordelijkheid en zorgplicht van provincies en stadsregio's voor het lokaal spoor. In principe past daarbij ook een decentrale verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel. Toch is daarvoor in dit wetsvoorstel niet gekozen. De decentrale overheden en de vervoerders gaven aan voordelen te zien in één centrale toezichthouder vanwege de eenduidigheid en de uniforme kwaliteit. Rekening houdend met die voorkeur regelt dit wetsvoorstel dat de door de minister aangewezen personen toezicht houden op de naleving van het bepaalde in dit wetsvoorstel. In de praktijk zullen dit de ambtenaren van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) betreffen. Er wordt dus rijkstoezicht voorgesteld in plaats van decentraal toezicht. Belangrijk voordeel betreft de uniformiteit. Bij een decentraal toezichtregime moeten vervoerders er rekening mee houden dat de verschillende toezichthouders verschillende maatstaven aanhouden, dat is bij één centrale toezichthouder niet het geval. Ook vindt er een belangrijke kennisbundeling plaats door het toezicht bij één toezichthouder te beleggen. Daarnaast geldt dat de ILT al veel ervaring heeft met het toezicht op het lokaal spoor. Men beschikt dus al over de nodige expertise. Ook de ervaringen die men heeft met het hoofdspoor kunnen bij het toezicht op basis van dit wetsvoorstel worden meegenomen. Het toezichtsmodel zoals dat wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel doet aldus recht aan de wensen van decentrale overheden en vervoerders. Toch is bij de inrichting van het toezichtsmodel wel degelijk rekening gehouden met de decentralisatiegedachte die het uitgangspunt vormt van dit wetsvoorstel. Het bestuursorgaan wordt verantwoordelijk voor de handhaving.

Samenvattend werkt het systeem als volgt. De minister wijst ambtenaren aan die toezicht houden op de naleving van de wet. 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. In paragraaf 6.4 wordt nader ingegaan op de handhavingsbevoegdheden waarover het bestuursorgaan beschikt.

6.2. Toezicht uit eigen beweging en op verzoek

De door de minister aangewezen personen kunnen uit eigen beweging toezicht houden op de naleving, maar kunnen daartoe ook een verzoek krijgen van het bestuursorgaan. Het zogenaamde basistoezichtarrangement dat standaard, uit eigen beweging, door de toezichthoudende personen zal worden uitgevoerd zal in grote lijnen het volgende inhouden. Het toezicht op de naleving zal zich richten op de verwezenlijking van een aanvaardbaar niveau van veiligheid en op de naleving van de daarmee in verband staande voorschriften. Het toezicht is zoveel mogelijk ingericht op systeemniveau. Dat wil zeggen dat wordt gekeken naar de

wijze waarop partijen hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid oppakken, dat wordt beoordeeld of het veiligheidszorgsysteem naar behoren functioneert en dat nagegaan wordt of algemene regels en interne voorschriften worden nageleefd.

Ook de instandhouding van het veiligheidsniveau wordt door de toezichthoudende ambtenaren in de gaten gehouden. Het hiermee samenhangende toezicht richt zich op de naleving van de wettelijke voorschriften en op het functioneren van het veiligheidszorgsysteem. Daartoe worden bedrijfsaudits gehouden, die zoveel mogelijk risicogestuurd zijn. De audits richten zich op de «verinnerlijking» van de veiligheidszorg, die onder meer blijkt uit de naleving van de interne regels en procedures en op de samenhang.

Indien nodig zal er bovenop het basistoezichtarrangement aanvullend toezicht plaatsvinden. Soms zullen de toezichthoudende personen zelf aanleiding zien voor verscherpt toezicht. Maar een verzoek daartoe kan ook door het bestuursorgaan gedaan worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een verzoek om een hogere frequentie van audits of reality-checks. Als een bestuursorgaan zo'n aanvullend verzoek doet, dan zullen de toezichthoudende personen de instructies van het bestuursorgaan in acht moeten nemen bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. De minister is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het toezicht en de wijze waarop de aangewezen personen toezicht houden. Dat is ook het geval indien het toezicht wordt uitgevoerd op verzoek van een decentrale overheid.

6.3. Kosten

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om de kosten die samenhangen met de uitvoering van het toezicht in rekening te brengen bij het verantwoordelijke bestuursorgaan. Achtergrond hiervan is de toepasselijkheid van het profijtbeginsel. Het zijn gedeputeerde staten onderscheidenlijk het dagelijks bestuur die profijt hebben van het namens de minister van Infrastructuur en Milieu uitgevoerde toezicht. Het wordt daarom redelijk geacht om de kosten die samenhangen met dit toezicht ook door te berekenen aan de bestuursorganen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen incidenteel en jaarlijks in rekening te brengen kosten. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop deze kosten worden doorberekend. De bedragen worden zodanig vastgesteld dat de baten niet uitgaan boven de kosten.

6.4. Handhaving

Om de naleving van het bij of krachtens de wet bepaalde af te dwingen is in dit wetsvoorstel voorzien in een uitgebreid handhavingsinstrumentarium. Het gaat dan om reparatoire en punitieve bestuursrechtelijke handhaving en de mogelijkheid van strafrechtelijke sanctionering. De noodzaak om tot vrijheidsbenemende maatregelen over te gaan doet zich slechts in uitzonderingsgevallen voor. Daarom is slechts voor een beperkt aantal overtredingen voorzien in strafrechtelijke sanctionering. Dat betreft bijvoorbeeld het gebruik van alcohol en drugs door veiligheidsfunctionarissen.

Voor wat betreft het afdwingen van de naleving van de overige voorschriften is voorzien in bestuursrechtelijke handhaving. Aan het dagelijks bestuur van de plusregio wordt in dit wetsvoorstel de bevoegdheid geattribueerd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Gedeputeerde staten hebben deze bevoegdheid al op basis van

artikel 122 van de Provinciewet. De bestuursorganen krijgen daarnaast de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom is niet beperkt tot de overtreding van een aantal specifieke voorschriften. Dat is wel het geval bij de oplegging van een bestuurlijke boete. Verwezen zij naar de artikelsgewijze toelichting voor een uitgebreide toelichting op bedoelde bevoegdheden.

Er is in dit wetsvoorstel voor gekozen om de hiervoor beschreven bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden neer te leggen bij het bestuursorgaan en niet bij de door de minister aangewezen personen die belast zijn met het toezicht. De normen in dit wetsvoorstel richten zich met name tot de beheerder, vervoerder en de veiligheidsfunctionarissen. Het betreffen vaak ook 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 op dit niveau neer te leggen. Bovendien wordt op deze wijze recht gedaan aan de decentralisatiegedachte die het uitgangspunt vormt van dit wetsvoorstel.

7. Implementatie van het wetsvoorstel

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden de lokale spoorwegen bij koninklijk besluit aangewezen. Hierdoor wordt transparant gemaakt welke spoorwegen onder de reikwijdte van de nieuwe wet zullen vallen. Om dezelfde reden zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald welk type infrastructuur onder de noemer «lokale spoorweginfrastructuur» valt.

Thans wordt de noodzakelijke lagere regelgeving voorbereid ter uitvoering van het wetsvoorstel. De regelgeving ten aanzien van ademanalyse en alcoholonderzoeken zal gelijklopend zijn aan die van de Spoorwegwet. Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zullen, waar dat zinvol zou kunnen zijn, belanghebbenden en organisaties uit de lokale spoorwegsector worden geraadpleegd.

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

8.1. Advies Overlegorgaan Personenvervoer

De leden van het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) hebben zich in een vergadering van 22 juni 2010 uitgesproken over een concept van dit wetsvoorstel. Het OPV spreekt zich bij rapport van 26 juli 2010 (kenmerk OVW 2010/0373) op positieve wijze uit over het voorstel, maar doet wel een aantal suggesties voor verbetering.

Het OPV constateert dat in het wetsvoorstel verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden belegd bij de decentrale overheden en vraag zich af of decentrale overheden voorbereid zijn op deze taken. De regering heeft er vertrouwen in dat plusregio's en provincies toegerust zijn op hun nieuwe taken en bevoegdheden. Zij hebben inmiddels ruimschoots ervaring opgedaan met de verantwoordelijkheid voor het vervoer op grond van de Wp2000. Er is herhaaldelijk met vertegenwoordigers van de provincies en stadsregio's overlegd. En er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat de decentrale overheden niet in staat zijn om op goede wijze invulling te geven aan zorgplicht die op grond van dit wetsvoorstel op hen rust.

Het OPV pleit daarnaast voor een «echt» onafhankelijke toezichthouder en vindt dat het toezicht op de zogenaamde doorgaande lijnen (lijnen van het hoofdspoorweg naar lokale spoorwegen) niet bij de decentrale overheden moet worden belegd, maar onder de verantwoordelijkheid van de ILT moet komen. Men maakt zich daarnaast zorgen over het ontbreken van kwaliteitseisen die aan de toezichthouder zouden moeten worden gesteld.

Mede gelet op de bezwaren van het OPV is het toezichtmodel zoals opgenomen in het wetsvoorstel aangepast. Het toezicht op de naleving geschiedt ingevolge artikel 42 van het wetsvoorstel door personen die door de Minister van Infrastructuur en Milieu zijn aangewezen. Verwezen zij naar hoofdstuk 6 van deze toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 42.

Daarnaast wordt in het rapport van het OPV de vraag opgeworpen of het wetsvoorstel wel toekomstbestendig genoeg is en adviseert gebruik te maken van de terminologie uit de Wp2000 in plaats van expliciet te verwijzen naar plusregio's. Het wetsvoorstel sluit volledig aan bij de terminologie van de Wp2000. Ook in de Wp2000 wordt gebruik gemaakt van de term plusregio's. Zodra er wijzigingen worden doorgevoerd in de bevoegdheden van de plusregio's in het kader van de Wp2000 of wijzigingen in hoofdstuk XI van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zal ook doorvertaling plaatsvinden in dit wetsvoorstel.

De goederenvervoerders per spoor menen dat het wetsvoorstel onduidelijkheid laat bestaan over het «recht voor overpad» voor spoorgoederenvervoer op lokale spoorwegen. Om de onduidelijkheid van het OPV weg te nemen is in hoofdstuk 3 van de toelichting een passage opgenomen over de mogelijkheden voor het verrichten van goederenvervoer op lokale spoorwegen. Voorts blijkt uit de formulering van artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel dat het niet de bedoeling is om goederenvervoer uit te sluiten van vervoer over lokale spoorwegen.

Het OPV meent voorts dat het ongewenst is dat bij locaties waar het hoofdrailnet en lokale spoorwegen bij elkaar komen of langs elkaar liggen een vergunning is vereist om onderhoud te plegen. Om aan de bezwaren van het OPV tegemoet te komen is in artikel 12, vierde lid, onderdeel b, geregeld dat voor beheerders van hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen onder bepaalde voorwaarden geen vergunningplicht geldt.

Tot slot constateert het OPV dat er een spanningsveld kan ontstaan tussen het moment van aanbesteden en het moment dat de veiligheidseisen bekend zijn. De aanbieders moeten hun bieding doen zonder te weten wat de veiligheidseisen zijn óf alle aanbieders moeten concept zorgplannen maken en afstemmen met de concessieverlener en de beheerder van de infrastructuur. Dit spanningsveld herkent de regering niet. De decentrale overheden moeten ten behoeve van de aanbesteding van de concessie voor openbaar vervoer op grond van artikel 44 van de Wp2000 een programma van eisen opstellen. In dit programma van eisen zal de concessieverlener helderheid moeten bieden over de eisen die aan het vervoer gesteld zullen worden.

8.2. Nationaal Mobiliteitsberaad

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn met vertegenwoordigers van VNG, IPO en SkVV besproken op 16 december 2010 in het Nationaal Mobiliteitsberaad. Alle partijen hebben aangegeven akkoord te zijn met het wetsvoorstel. Naar aanleiding van het overleg met het Nationaal Mobiliteitsberaad zijn nog een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht.

Artikel 25, vierde lid is verruimd op zodanige wijze dat het verzoek van gedeputeerde staten onderscheidenlijk het dagelijks bestuur niet alleen verkeersbesluiten kan betreffen, maar ook het treffen van verkeersmaatregelen waarvoor geen verkeersbesluit nodig is. In artikel 35 van de artikelsgewijze toelichting is verduidelijkt dat de vervoerder niet tevens de eigenaar behoeft te zijn van het materieel waarmee het vervoer wordt verricht. Tevens is in paragraaf 5.3.1 van het algemeen deel van de toelichting nader toegelicht hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de Wro. In hoofdstuk 6 van deze toelichting is verduidelijkt dat de minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor het houden van toezicht op de naleving.

9. Internetconsultatie

Naast de consultatie in het OPV en het NMB is een concept van dit wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd op de website www.internetconsultatie.nl. De looptijd van de consultatie betrof een maand (30 juni 2010 tot en met 30 juli 2010). Er zijn in totaal 15 reacties ontvangen. De reacties zijn afkomstig van een burger, brancheorganisaties, vervoerders, decentrale overheden en ingenieursbureaus. De reacties hebben op diverse punten geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en van deze memorie van toelichting. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder puntsgewijs besproken.

In de toelichting is een passage opgenomen over de toegankelijkheid van lokale spoorwegen voor goederenvervoer. Ook is extra aandacht besteed aan het onderscheid tussen lokale spoorwegen en hoofdspoorwegen en het van toepassing zijn van de Europese spoorrichtlijnen.

Op verzoek van een aantal decentrale overheden is in het wetsvoorstel ten aanzien van een aantal bevoegdheden een delegatiemogelijkheid opgenomen voor gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van de plusregio. Het betreft voornamelijk bevoegdheden met betrekking tot het beheer en de toelating van spoorvoertuigen. De bestuursorganen kunnen deze taken en bevoegdheden delegeren aan een van de in het gebied liggende gemeenten.

Een aantal insprekers heeft een opmerking gemaakt over de in het wetsvoorstel opgenomen medewerkingsplicht. Het concept dat ter consultatie is voorgelegd bevatte een artikel die bestuursorganen verplicht mee te werken aan besluiten van de provincie en plusregio over de aanleg en het beheer van lokale spoorweginfrastructuur. Bedoeld artikel is geschrapt vanwege het feit dat de Wro en de Wgr al instrumenten bevatten om dit doel te bereiken. In paragraaf 5.3.1 is toegelicht hoe de verschillende wettelijke stelsels zich tot elkaar verhouden.

Artikel 35 van het wetsvoorstel bevat regels over de verantwoordelijkheid van de vervoerder voor de veiligheid van het materieel. Een groot aantal insprekers gaf aan dat de vervoerder niet altijd de eigenaar is van het materieel. In artikel 35 en de toelichting is helder gemaakt dat de verantwoordelijkheid van de vervoerder zich beperkt tot het verrichten van vervoer met veilig materieel. Dat laat onverlet dat een ander dan de vervoerder eigenaar kan zijn van het materieel. Ook het onderhoud van het materieel behoeft niet door de vervoerder zelf verricht te worden. De verantwoordelijkheid van de vervoerder beperkt zich tot het gebruik van het materieel.

In de consultatie werden veel opmerkingen gemaakt over het in het conceptwetsvoorstel opgenomen decentrale toezichtmodel. Om recht te doen aan die opmerkingen zijn wijzigingen doorgevoerd. Het toezicht zal

uitgevoerd worden door personen die door de minister worden aangewezen in plaats van door een decentraal aangewezen toezichthouder.

10. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

10.1. Inspectie Infrastructuur en Transport

De ILT heeft een toets uitgevoerd naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De opmerkingen van de ILT betroffen met name de keuze voor decentraal uitgevoerd toezicht op de naleving. Gelet op de opmerkingen van de ILT en de opmerkingen die in de consultatie zijn gemaakt is het toezichtmodel aangepast.

10.2. Nederlandse Mededingingsautoriteit

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft op 11 augustus 2010 een advies uitgebracht over een concept van dit wetsvoorstel. De NMa stelt met instemming vast dat de regelgeving voor lokaal spoor wordt gemoderniseerd en vereenvoudigd. Aangezien het toezicht ingevolge dit wetsvoorstel niet wordt opgedragen aan de NMa is door de NMa geen toets gedaan naar de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Wel is gekeken naar de invloed van het wetsvoorstel op de reikwijdte van de Spoorwegwet. De NMa constateert dat de mogelijkheden om spoorlijnen waarover goederenvervoer plaatsvindt aan te wijzen als lokale spoorweg – gelet op de in hoofdstuk 3 genoemde Europese richtlijnen betreffende het spoorverkeer – beperkt zijn. De NMa adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de (on)mogelijkheid om spoorwegen waarover goederenvervoer plaatsvindt als lokale spoorweg aan te wijzen. Aan dat advies is in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting gevolg gegeven, waar ingegaan is op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de Spoorwegwet. Daarin worden ook uitspraken gedaan over de mogelijkheden voor goederenvervoer over lokale spoorwegen.

11. Administratieve lasten en financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft een kleine verhoging van de administratieve lasten tot gevolg. Het betreft een bedrag groot € 6810,- voor de gehele bedrijfstak. Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL). Het College heeft besloten de onderhavige wijziging niet te selecteren voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten voor bedrijven.

11.1. Inleiding

Uit dit wetsvoorstel vloeien inhoudelijke verplichtingen voort. Als administratieve lasten gelden de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid ofwel de verplichting tot het informeren over handelingen en gedragingen ten aanzien van een maatschappelijk waardevol geachte norm. De norm is het hebben van een veiligheidszorgsysteem en een vergunning tot indienststelling van nieuwe of aanmerkelijk veranderde infrastructuur voor de beheerder alsmede een veiligheidszorgsysteem, een veiligheidscertificaat en een vergunning tot indienststelling van nieuw of aanmerkelijk gewijzigd rollend materieel voor de vervoerder. Daarnaast legt de beheerder verantwoording af aan het verantwoordelijke bestuursorgaan.

De verplichte handelingen zijn daarmee:

- het voorleggen van een veiligheidszorgsysteem aan de toezichthouder voor een toets en aan het verantwoordelijke bestuursorgaan;

- het jaarlijks opstellen van een beheerplan door de beheerder;
- het jaarlijks opstellen van een jaarverslag door de beheerder;
- het aanvragen van een vergunning tot indienststelling van nieuwe infrastructuur of aanmerkelijk gewijzigde infrastructuur door de beheerder;
- het aanvragen van een veiligheidscertificaat door de vervoerder;
- het aanvragen van een vergunning tot indienststelling van nieuw of aanmerkelijk gewijzigd materieel door de vervoerder;
- het leveren van informatie op verzoek van gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van de plusregio door vervoerder of beheerder.

Dit laatste punt is alleen van toepassing in het geval er een situatie optreedt die verder reikende informatie vereist dan hetgeen in het beheerplan en jaarverslag van de beheerder of van de vervoerder is vermeld. Het gaat hierbij om uitzonderlijke omstandigheden. Voor museumbedrijven is hiermee niet gerekend, aangezien hun activiteiten beperkt zijn en niet verwacht wordt dat een dergelijke uitzonderlijke situatie op hen van toepassing zal zijn.

De algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling beperken zich tot het nader invullen van technisch georiënteerde onderwerpen, zoals eisen te stellen aan het materieel, het veiligheidszorgsysteem en verkeersregels en verkeerstekens op de lokaalspoorwegen, de aanwijzing van veiligheidsfuncties en de daarvoor geldende vakbekwaamheidseisen, alsmede voorschriften ten aanzien van een bedrijfspas. De administratieve lasten die hieruit voortvloeien zullen naar verwachting niet leiden tot een toename van hetgeen nu gebruikelijk is.

Het gaat hier om openbaarvervoerbedrijven volgens de SBI 2008 categorieën 49.3 (personenvervoer over spoor) en 49.31 (OV over spoor binnen steden). Het gaat *niet* om regionale treindiensten op het hoofdspoor, maar uitsluitend om tram- en metrobedrijven. In totaal zijn thans vier vervoerbedrijven, vier museumbedrijven en twee beheerders betrokken. Daarnaast zijn er nu al een tweetal beheerders die onderdeel uitmaken van een overheidsinstantie.

11.2. Omvang van de administratieve lasten

Bij de berekening van de administratieve lasten is uitgegaan van het maximum scenario, dat wil zeggen het maximale aantal vergunningen en certificaten dat een vervoerbedrijf of infrastructuurbeheerder mogelijk zou moeten aanvragen. Ten aanzien van de museumbedrijven, die met vrijwilligers in bestuur en exploitatie werken en dus geen personeelskosten hebben, is gerekend alsof het normale bedrijven zijn en zij personeelslasten moeten dragen. Gerekend is met de bedragen die zijn vermeld in de brochure *Met en is Weten II, handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*.

De volgende perioden voor administratieve handelingen zijn onderscheiden:

- een maal per 15 jaar voorleggen van een veiligheidszorgsysteem aan de onafhankelijk toezichthouder voor een toets (AL soort 1);
- een maal per vijf jaar aanvragen van een veiligheidscertificaat door de vervoerder (AL soort 2);
- jaarlijks opstellen van een beheerplan door de beheerder in opdracht van het bestuursorgaan (AL soort 3);
- jaarlijks opstellen van een jaarverslag door beheerder ten behoeve van het bestuursorgaan (AL soort 4);
- een maal in de 10 jaar aanvragen van een vergunning tot indienststelling van nieuw materieel door de vervoerder (AL soort 5);

- een maal in de 10 jaar aanvragen van een vergunning tot in gebruik nemen van aanmerkelijk gewijzigd materieel door de vervoerder met uitzondering van museumbedrijven (AL soort 6);
- een maal per jaar aanvragen van een vergunning tot indienststelling van nieuwe infrastructuur door de beheerder (AL soort 7);
- een maal per jaar aanvragen van een vergunning tot indienststelling van aanmerkelijk gewijzigde infrastructuur door de beheerder (AL soort 8);
- een maal in de 15 jaar op verzoek van het bestuursorgaan nadere informatie aanleveren door vervoerder en/of beheerder aan (AL soort 9);
- eenmalig afsluiten van toegangsovereenkomst tussen vervoerder en beheerder (AL soorten 10 en 11);
- een maal in de 5 jaar laten keuren van veiligheidsfunctionarissen, werkzaam voor de beheerder en de vervoerder;
- het vervaardigen en uitreiken van een bedrijfspas aan het personeel, werkzaam voor de beheerder en de vervoerder;
- het afsluiten van een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid als vervoerder;
- het aanvragen door bedrijven van een vergunning omgevingsregime.

Tabel 1 Administratieve lasten per bedrijf per jaar

AL-soort nummer	AL-soort beschrijving	Bedrag per jaar in euro's
1	Administratieve lasten voor toetsing veiligheidssystemen (1 maal per 15 jaar)	100
2	Administratieve lasten voor aanvragen veiligheidscertificaat (1 maal per 5 jaar)	70
3	Administratieve lasten voor informatievoorziening beheerplan (jaarlijks)	860
4	Administratieve lasten voor informatievoorziening jaarverslag beheer (jaarlijks)	460
5	Administratieve lasten voor vergunning indienststelling nieuw materieel (1 maal per 10 jaar)	35
6	Administratieve lasten voor vergunning indienststelling aanmerkelijk gewijzigd materieel (1 maal per 10 jaar)	35
7	Administratieve lasten voor aanvraag vergunning indienststelling nieuwe infrastructuur (1 maal per jaar)	350
8	Administratieve lasten voor aanvraag vergunning indienststelling gewijzigde infrastructuur (1 maal per jaar)	350
9	Administratieve lasten voor nadere informatievoorziening op aanvraag bestuursorgaan (1 maal per 15 jaar)	170
10	Kosten voor sluiten toegangsovereenkomst vervoerder met beheerder (een maal per 15 jaar)	17
11	11 Kosten voor sluiten toegangsovereenkomst vervoerder met beheerder (een maal per 15 jaar)	17

Tabel 2 Administratieve lasten voor gehele bedrijfstak per jaar (incl. museumorganisaties) in euro's

Bedrijf	Administratieve lastensoort	Omvang AL
GVB Amsterdam	1 + 2 + 5 + 6 + 9 + 10	€ 425,-
TS Amsterdam	1 + 2 + 5 + 10	€ 220,-
Dienst IVV gemeente Amsterdam	Niet van toepassing	overheidsdienst
RET Rotterdam	1 + 2 + 5 + 6 + 9 + 10	€ 425,-
ROMEO Rotterdam	1 + 2 + 5 + 10	€ 220,-
RET Infra Rotterdam	1 + 3 + 4 + 7 + 8 + 9 + 11	€ 2 325,-
HTM Den Haag	1 + 2 + 5 + 6 + 9 + 10	€ 425,-
HOVM Den Haag	1 + 2 + 5 + 10	€ 220,-
TS Den Haag	1 + 2 + 5 + 10	€ 220,-
HTM Infra Den Haag	1 + 3 + 4 + 7 + 8 + 9 + 11	€ 2 325,-
Connexxion	1 + 2 + 5 + 6 + 9 + 10	€ 425,-
Bestuursregio Utrecht	Niet van toepassing	overheidsdienst
Totale administratieve lasten bedrijfstak		€ 7 230,-

11.3. De besparing van de administratieve lasten voortvloeiend uit de huidige wet

Dit wetsvoorstel maakt de provincie en de plusregio verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van lokale spoorwegen. In de vigerende wet- en regelgeving is het vervoerbedrijf daarvoor verantwoordelijk. De vervoerder moet voor de aanleg en exploitatie van interlokale tramwegen en stadsspoorwegen (metro's) een concessie op basis van de Locaalspoor- en tramwegwet aanvragen alsmede een vergunning bij de provincie. Voor wijzigingen aan infrastructuur of in de dienstverlening moet de vervoerder een vergunning aanvragen bij de rijksoverheid en bij de provincies. Stadstramwegen en museumbedrijven op deze stadstramwegen zijn hiervan uitgesloten. De exploitant (vervoerder) van interlokale tramwegen en stadsspoorwegen moet bovendien voor het inzetten van nieuw of aanmerkelijk gewijzigd materieel vergunning aanvragen bij het Rijk.

Gemiddeld wordt er eenmaal in de twee jaar een (deel van een) nieuwe interlokale tramweg of stadsspoorweg aangelegd en in gebruik genomen zodanig dat er eens in de twee jaar bij het Rijk en eens in de twee jaar bij de provincie een concessie respectievelijk vergunning op basis van de Locaalspoor- en Tramwegwet en de Wet aanleg lokaalspoor- en tramwegen moet worden aangevraagd. Verdeeld over vier bedrijven is dat één vergunning per twee jaar. Gemiddeld eens in de tien jaar vindt er per interlokaal tram- en stadsspoorwegbedrijf een wijziging in het materieelpark plaats. Voor indienstelling van dit materieel moet vergunning op basis van de Locaalspoor- en Tramwegwet worden aangevraagd bij het Rijk.

Tabel 3 Besparingen administratieve lasten voor gehele bedrijfstak per jaar (excl. museumorganisaties) in euro's

Bedrijf	AL soortnummer	Omvang AL per jaar
GVB Amsterdam	5	€ 17,50
Dienst IVV gemeente Amsterdam	Niet van toepassing	overheidsdienst
RET Rotterdam	5	€ 17,50
RET Infra Rotterdam	7	€ 175,-
HTM Den Haag	5	€ 17,50
HTM Infra Den Haag	7	€ 175,-
Connexxion	5	€ 17,50
Bestuursregio Utrecht	Niet van toepassing	overheidsdienst
Totale besparing administratieve lasten bedrijfstak		€ 420,-

11.4. Toename administratieve lasten

De netto toename van administratieve lasten als gevolg van het wetsvoorstel bedragen (€ 7230,- minus € 420,-) € 6810,- voor de gehele bedrijfstak per jaar.

Dit bedrag is tot stand gekomen door de jaarlijkse lasten als gevolg van dit wetsvoorstel te verminderen met de jaarlijkse lasten die bespaard worden door het intrekken van de vigerende wet- en regelgeving.

12. Bedrijfs- en markteffecten

Uit de bedrijfseffectentoets is naar voren gekomen dat de sociaal-culturele en economische effecten van dit wetsvoorstel beperkt zijn. De totale bedrijfseffecten voor beheerders € 16 105,- per jaar en voor vervoerders € 1215,- per jaar. Er zijn geen effecten op de werking van de markt. De

marktwerking ten aanzien van openbaar personenvervoer over een lokale spoorweg wordt in de Wp2000 geregeld. In het onderhavige wetsvoorstel worden de verhoudingen tussen de decentrale overheden, de vervoerders, de beheerders en de toezichthouders geregeld. Het wetsvoorstel heeft dan ook geen markteffecten tot gevolg.

13. Financiële-verhoudingswet

De Financiële-verhoudingswet schrijft voor dat bij beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, in de toelichting dient te worden weergegeven welke financiële gevolgen er voor de provincies of gemeenten uit voortvloeien. Bij deze toelichting moet tevens worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. In dit hoofdstuk wordt uitvoering gegeven aan bedoelde verplichtingen uit de Financiële-verhoudingswet.

Met dit wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor de aanleg en het onderhoud van de lokale spoorweginfrastructuur neergelegd bij provincies en plusregio's. Op dit moment ligt die verantwoordelijkheid deels bij de Minister van Infrastructuur en Milieu (voor zover het interlokale tramwegen betreft) en deels bij gemeenten (voor zover het de stadstramwegen en metro betreft). Het grootste deel van de lokale spoorwegen betreft het tram- en metroverkeer binnen gemeenten. Het merendeel van de lokale spoorwegen betrof derhalve al een decentrale verantwoordelijkheid.

Ieder jaar ontvangen plusregio's en provincies een uitkering voor verkeer en vervoer op grond van de Wet BDU verkeer en vervoer. Jaarlijks wordt er door decentrale overheden circa 1 miljard euro aan de exploitatie van het openbaar vervoer besteed. De kosten die voortvloeien uit dit wetsvoorstel maken slechts een zeer klein deel (minder dan 1 procent) uit van deze jaarlijkse besteding en van 1 miljard euro. De kosten die met dit wetsvoorstel gemoeid zijn kunnen met de reguliere BDU-uitkering worden gedekt.

14. Notificatie

Een ontwerp van deze regeling is op 19 mei 2011 gemeld aan de Europese commissie ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG (notificatienummer 2011/236/NL). Naar aanleiding van deze notificatie hebben noch de Europese Commissie, noch de andere EU-lidstaten opmerkingen gemaakt.

II. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

De definities in artikel 1 van het wetsvoorstel zijn voor zover mogelijk afgestemd op het begrippenkader van de Wp2000 en de Spoorwegwet. Anders dan in de huidige, sterk verouderde wetgeving inzake het lokaal spoor wordt geen onderscheid meer gemaakt naar gelang de functionaliteit van de lokale spoorweg of het vervoermiddel. Het wetsvoorstel werpt geen belemmeringen op om andersoortig materieel dan tram- of metrovoertuigen toe te laten op de lokale spoorwegen. Voor het bereiken van de doelstellingen van het wetsvoorstel is differentiatie met het oog op verschillende vervoertechnieken niet noodzakelijk. Een ruimere definiëring

heeft tevens tot gevolg dat de wettelijke voorschriften niet aangepast hoeven te worden naar aanleiding van technologische ontwikkelingen. Als *beheerder* wordt aangemerkt de beheersorganisatie die door het bestuursorgaan op grond van artikel 18, eerste lid, van het wetsvoorstel is aangewezen om de lokale spoorweginfrastructuur te beheren. Een beheersorganisatie die beschikt over een veiligheidszorgsysteem dat voldoet aan artikel 19 van het wetsvoorstel, kan voor een aanwijzing als beheerder in aanmerking komen. De beheersorganisatie kan een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn of een dienstonderdeel van een publiekrechtelijk lichaam, zoals een gemeente.

Als *lokale spoorweg* wordt in het voorgestelde artikel 1 aangemerkt de krachtens artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel bij koninklijk besluit als zodanig aangewezen spoorweg. Het betreft spoorwegen die uitsluitend of overwegend zijn bestemd voor het verrichten van openbaar personenvervoer ten behoeve lokale en interlokale verbindingen. Anders dan in de oude lokaal spoorwetgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen tramwegen, metrowegen, et cetera. In principe kunnen alle vervoertechnieken als lokale spoorweg worden aangewezen. Voldoende is dat het gaat om verkeer over een gebaande weg, zoals over spoorstaven, geleiderails of magneetbanen en dat de spoorweg voornamelijk zal worden gebruikt om daarover openbaar personenvervoer te verrichten. Weggebonden vervoer zoals geleidebus valt hier niet onder. Een spoorweg die op grond van artikel 2 van de Spoorwegwet deel uitmaakt van het hoofdspoorwegnet, kan ingevolge artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel niet tevens worden aangewezen als lokale spoorweg. Indien een spoorweg niet als hoofdspoorweg is aangewezen en voornamelijk wordt gebruikt voor bijvoorbeeld het vervoer van goederen, voor besloten personenvervoer, of voor ritten met museaal spoor- en tramwegmaterieel, valt de spoorweg onder het begrip bijzondere spoorweg, overeenkomstig het derde lid van het nieuwe, in artikel 52 van dit wetsvoorstel te wijzigen artikel 2 van de Spoorwegwet. Met de afbakening in het tweede lid van artikel 2 van het wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de aanleg en het beheer van een spoorweg eenduidig is belegd.

Het voorgestelde artikel 1 omschrijft het begrip *lokale spoorweginfrastructuur*. Deze bestaat enerzijds uit de lokale spoorweg waarover het vervoer daadwerkelijk wordt verricht en anderzijds uit infrastructurele zaken die voor het kwalitatief goed en veilig functioneren van de spoorweg onlosmakelijk met die lokale spoorweg samenhangen. De nadere invulling van het begrip infrastructuur vindt plaats bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de definities omtrent infrastructuur als vervat in de bijlage bij artikel 35 van het Bp2000 en bij de definities omtrent de lokale en regionale infrastructuur in de bijlage bij het Besluit Infrastructuurfonds. In de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen infrastructuur zal het voornamelijk gaan om onroerende voorzieningen ten behoeve van het verkeer en het vervoer van personen en om bijbehorende voorzieningen ter bescherming van het milieu. Voorzieningen ten behoeve van het vervoer van goederen worden niet uitgesloten, hoewel een lokale spoorweg niet primair bedoeld is voor dit type vervoer. Als voorbeelden van aan te wijzen infrastructuur kunnen worden genoemd de railwegen, bovenleidingen en emplacementen, remises voor spoorvoertuigen, gelijkvloerse kruisingen, kunstwerken zoals bruggen, tunnels en andere overwelfde uitgravingen of onderdoorgangen, geluidwerende schermen, infrastructuur ten behoeve van de veiligheid en de verkeersregeling, zoals systemen voor de verkeersleiding, het seinwezen en de telecommunicatie, installaties voor het opwekken, transformeren en verdelen van energie, verlichtingsinstallaties die nodig zijn voor de veiligheid van het verkeer, et cetera.

In het wetsvoorstel worden dezelfde samenwerkingsgebieden als *plusregio* gedefinieerd als de regio's die als zodanig zijn aangewezen in artikel 1, aanhef en onderdeel b, van de Wp2000. Op grond van de Wp2000 zijn de besturen van deze gebieden verantwoordelijk voor de concessieverlening met betrekking tot het verrichten van het openbaar personenvervoer binnen die regio's. Blijkens artikel 104 van de Wgr heeft een plusregio de juridische status van regionaal openbaar lichaam, belast met wettelijke taken in een gebied met stedelijke kenmerken. Een plusregio is ingesteld met het oog op het oplossen van regionale afstemmingsproblematiek.

Het *rechthebbende*-begrip in het voorgestelde artikel 1 komt overeen met het rechthebbende-begrip in artikel 1, onderdeel d, van de Spoorwegwet. Het verwijst naar de eigenaar of de anderszins gerechtigde krachtens het privaatrecht.

Het begrip *spoorvoertuig* heeft overeenkomstig het bepaalde in artikel 1, onderdeel e, van de Spoorwegwet, een ruime betekenis. Onder de omschrijving vallen het klassieke rollend materieel, zoals metro's en trams, maar ook nieuwe vervoertechnieken, zoals voertuigen die op basis van luchtcompressie en magneetkracht langs een baan worden geleid. Niet van belang is of het voertuig wordt voortbewogen door mechanische kracht, door trekkracht met energietoevoer van elders of op welke andere wijze dan ook. De artikelen 31 tot en met 34 van het wetsvoorstel bevatten de voorwaarden waaronder een spoorvoertuig wordt toegelaten tot een lokale spoorweg.

Voor de omschrijving van het begrip *wegbeheerder* wordt verwezen naar de beheerders van de wegen, bedoeld in de artikelen 15 e.v. van de Wegenwet. Blijkens artikel 15 van de Wegenwet zijn het Rijk, de provincie, de gemeente onderscheidenlijk het waterschap als wegbeheerder verplicht een weg te onderhouden, indien de weg door het openbare lichaam is bestemd tot een openbare, voor een ieder toegankelijke weg. De gemeente is op grond van artikel 16 van de Wegenwet wegbeheerder voor de binnen haar gemeentegrenzen liggende wegen, met uitzondering van de wegen, die door het Rijk of de provincie worden onderhouden. Het waterschap is op grond van artikel 17 van de Wegenwet als wegbeheerder belast met de zorg voor de openbare wegen waarop het krachtens zijn inrichting of krachtens zijn reglement heeft toe te zien. Het betreft voornamelijk polderwegen.

Voor de omschrijving van het begrip *weggebruiker* wordt volstaan met verwijzing naar de definitie in artikel 1, onderdeel ap, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Het gaat om gebruikers van voor het openbaar verkeer openstaande openbare wegen en paden, zoals voetgangers, fietsers, bromfietzers, bestuurders van gehandicaptenvoertuigen, motorvoertuigen, trams, bespannen of onbespannen wagens.

Artikel 2

In het voorgestelde artikel 2 is bepaald op welke spoorwegen dit wetsvoorstel betrekking heeft. Spoorwegen worden bij koninklijk besluit aangewezen als lokale spoorweg indien ze voldoen aan de criteria die in het voorgestelde tweede lid zijn opgesomd. In hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting wordt de systematiek uitgebreid toegelicht.

De juridische status van een lokale spoorweg kan om uiteenlopende redenen worden opgeheven. Bijvoorbeeld indien een lokale spoorweg een andere bestemming krijgt of doordat van overwegend openbaar personenvervoer wordt overgeschakeld op overwegend goederenvervoer of besloten personenvervoer. Ook indien de spoorweg haar vervoersfunctie geheel verliest wordt de status als lokale spoorweg opgeheven. Op grond van het voorgestelde derde lid wordt de aanwijzing van de lokale spoorweg bij koninklijk besluit ingetrokken. Blijft de spoorweg na het

intrekkingsbesluit een vervoerfunctie vervullen, dan zal moeten worden beoordeeld of de spoorweg op grond van artikel 2, tweede lid, van de Spoorwegwet kan worden aangewezen als hoofdspoorweg of dat deze zal vallen onder de restcategorie bijzondere spoorweg, bedoeld in het nieuwe derde lid van artikel 2 van de Spoorwegwet. Om tot aanwijzing van de hoofdspoorweg te kunnen overgaan, dient de staat rechthebbende te zijn ten aanzien van de spoorweg.

Omdat de koninklijke besluiten, waarbij de lokale spoorwegen worden aangewezen, de reikwijdte van de voorgestelde wet bepalen, althans de reikwijdte nader concretiseren, dienen die besluiten in het Staatsblad te worden geplaatst. Dit is in het voorgestelde vierde lid van artikel 2 vastgelegd.

Artikel 3

In het voorgestelde artikel 3 wordt onderscheid gemaakt tussen lokale spoorwegen die op grond van richtlijn 2001/14/EG, richtlijn 2004/49/EG en richtlijn 2008/57/EG kunnen worden uitgezonderd van het toepassingsgebied van die richtlijnen (categorie a, eerste lid) en spoorwegen die niet kunnen worden uitgezonderd van voornoemde richtlijnen (categorie b, tweede lid). Voor nadere toelichting zij ook verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Het voorgestelde eerste lid bepaald dat de hoofdstukken 2 tot en met 10 van dit wetsvoorstel van toepassing zijn op spoorwegen die kunnen worden uitgezonderd van de werkingssfeer van de hiervoor genoemde EU-richtlijnen. Tevens is vastgelegd dat deze categorie lokale spoorwegen en gebruik van deze lokale spoorwegen niet onder het toepassingsgebied van de richtlijnen 95/18/EG, 2001/14/EG, 2004/49/EG, 2007/59/EG en 2008/57/EG vallen. De richtlijnen 2001/14/EG, 2004/49/EG en 2008/57/EG hebben betrekking op de infrastructurele kant van het spoorwegsysteem. Deze richtlijn zijn relevant bij de indeling in de a- of b-categorie. De richtlijnen 95/18/EG en 2008/57/EG hebben betrekking op de ondernemersvergunning respectievelijk de eisen aan machinisten. Deze laatste richtlijnen zijn niet relevant zijn bij de categorisering, maar hangen uiteraard wel nauw samen met de infrastructurele richtlijnen. Het is daarom nodig om ten aanzien van alle EU-spoorrichtlijnen helder te maken dat categorie a-spoorwegen worden uitgezonderd van het toepassingsgebied van deze richtlijnen.

Het voorgestelde tweede lid bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over lokale spoorwegen die in de zogenaamde b-categorie vallen en die niet kunnen worden uitgezonderd van de richtlijnen 2001/14/EG, 2004/49/EG en 2008/57/EG. Deze regels kunnen ingevolge het voorgestelde derde lid inhouden het geheel of gedeeltelijk van toepassing verklaren van de richtlijnen 95/18/EG, 2001/14/EG, 2004/49/EG, 2007/59/EG en 2008/57/EG, van dit wetsvoorstel, van de Spoorwegwet en de op die wetten berustende bepalingen.

Het voorgestelde vierde lid regelt dat in het koninklijk besluit tot aanwijzing van lokale spoorwegen helder moet worden gemaakt of de lokale spoorweg onder het eerste of het tweede lid van artikel 3 valt. In andere woorden: of de lokale spoorweg onder categorie a of categorie b valt.

Hoofdstuk 2. Zorg voor de veiligheid op en nabij de lokale spoorwegen

Artikel 4

Het eerste en tweede lid van artikel 4 van het wetsvoorstel leggen de zorg voor de aanleg en het beheer, het onderhoud daaronder begrepen, van de

lokale spoorweginfrastructuur bij gedeputeerde staten ofwel het dagelijks bestuur van de plusregio. Met het aldus beleggen van de zorgplicht voor de lokale spoorweginfrastructuur sluit het wetsvoorstel aan bij de uitgangspunten in de Nota Mobiliteit (PKB IV)¹, alsmede bij de bevoegdheidsverdeling in de artikelen 5 en 16 van de Planwet verkeer en vervoer en het bepaalde in hoofdstuk 2 van de Wp2000.

Ingevolge de Planwet verkeer en vervoer en de Wp2000 zijn de dagelijkse besturen van de provincies en plusregio's reeds verantwoordelijk voor het regionale verkeer- en vervoerbeleid. Zij ontvangen daartoe op grond van de Wet BDU verkeer en vervoer de financiële middelen. Daarentegen is de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de aanleg en instandhouding van de infrastructuur in de vigerende verouderde lokale spoorwegwetten zeer versnipperd belegd bij verschillende bestuurslagen en bij verschillende bestuursorganen. In de uitvoering leidt de versnippering tot complexe afbakeningsvraagstukken. Met het eenduidig beleggen in artikel 4, eerste en tweede lid, van de zorgplicht ontstaat een transparant en consistent bevoegdheidspakket voor de dagelijkse besturen van de provincies en plusregio's en dragen zij de integrale bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor zowel het regionale verkeer- en vervoerbeleid als voor de daarmee samenhangende lokale spoorweginfrastructuur.

De zorgplicht in het voorgestelde eerste en tweede lid is territoriaal afgebakend. Gedeputeerde staten zijn het bevoegde orgaan ten aanzien van de lokale spoorweginfrastructuur voor zover die infrastructuur niet is gelegen binnen het gebied van de plusregio. De plusregio is dat uitsluitend voor wat betreft haar eigen gebied.

Bij gebiedsoverschrijdende lokale spoorwegen waarover doorgaande vervoersdiensten plaatsvinden zullen de verantwoordelijke bestuursorganen over de wijze waarop zij aan hun zorgplicht uitvoering geven, bestuurlijke afspraken moeten maken. Te denken valt aan afspraken over het gezamenlijk aanbesteden van de aanleg van een nieuwe spoorweg of afspraken over het aanwijzen van de beheerder.

Krachtens artikel 107, eerste lid, van de Provinciewet kunnen provinciale bevoegdheden uitsluitend worden gedelegeerd voor zover de aard en schaal van die bevoegdheden zich daartoe lenen. Het is onwenselijk dat over de reikwijdte van deze algemene delegatiebepaling in de Provinciewet in relatie tot dit wetsvoorstel onduidelijkheid zou bestaan. In het voorgestelde derde lid is om die reden nader gepreciseerd dat het bestuursorgaan zijn bevoegdheden ten aanzien van het tactische en operationele beheer van de lokale spoorwegen, kan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van een van de in het gebied liggende gemeenten. De delegataris oefent de gedelegeerde bevoegdheden vervolgens ook uit op grondgebied van de andere in de plusregio of provincie gelegen gemeenten. Het dagelijks bestuur van de plusregio heeft op grond van het voorgestelde derde lid een gelijkkluidende delegatiebevoegdheid. De mogelijkheid van delegatie is beperkt tot de uitvoeringstaken teneinde te waarborgen dat de beleidsmatige integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid van de dagelijkse besturen van de provincies en plusregio's voor het verkeer, het vervoer en de lokale spoorweginfrastructuur op regionaal niveau in tact blijft.

De te delegeren bevoegdheden krachtens dit wetsvoorstel betreffen de omgevingsvergunning (artikel 12), de aanwijzing van een of meer beheerders van de lokale spoorweginfrastructuur (artikel 18), de bevoegdheid om bindende aanwijzingen aan de beheerder te geven (artikel 20, vierde lid), de instemming met het jaarlijks door de beheerder op te stellen beheerplan (artikel 21, tweede lid), het laten afleggen van verantwoording over het gevoerde beheer middels een jaarverslag (artikel 21, derde lid), het geven van voorschriften inzake het beheerplan en jaarverslag van de beheerder (artikel 21, vierde lid), het stellen van regels inzake de veiligheid van de beheerswerkzaamheden (artikel 22,

¹ Nota mobiliteit, naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid (PKB IV).

tweede lid), alsmede de keuze om de verkeersleiding te beleggen bij de beheerder dan wel de vervoerder (artikel 24, eerste lid), het verlenen van een vergunning voor indienststelling van een spoorvoertuig (artikelen 32, tweede en vijfde lid, 33, derde lid, 34, eerste, tweede en zesde lid) en het verbieden van het gebruik van een slecht onderhouden spoorvoertuig (artikel 35, tweede lid).

Op de overdracht van een of meer bevoegdheden ten aanzien van het beheer is het bepaalde in afdeling 10.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. In geval van delegatie gaat de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gedelegeerde beheertaken over op het bestuursorgaan aan wie de bevoegdheden worden gedelegeerd.

De zorgplicht ten aanzien van de lokale spoorweginfrastructuur duurt voort zolang een spoorweg is aangewezen als lokale spoorweg. Het bestuursorgaan blijft, zolang de aanwijzing als lokale spoorweg niet op grond van artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel bij koninklijk besluit is ingetrokken, ervoor verantwoordelijk dat de lokale spoorweginfrastructuur voldoet aan de eisen in de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel. Zij dienen er op toe te zien dat de staat van het onderhoud van de infrastructuur geen gevaar oplevert voor bijvoorbeeld weggebruikers, ook nadat de spoorweg buiten gebruik is gesteld of in onbruik is geraakt.

Artikel 5

Het eerste lid van artikel 5 van het wetsvoorstel beschrijft de eisen waaraan de lokale spoorweginfrastructuur dient te voldoen. Naast deze eisen kunnen ook de voorschriften van het op de Woningwet berustende Bouwbesluit op de infrastructuur van toepassing zijn.

De voorschriften in het eerste lid zijn open normen, die het bestuursorgaan operationaliseert in de aanbesteding van een aan te leggen spoorweg, in de beheervisie, bedoeld in artikel 17, in de voorschriften ten aanzien van het beheer op grond van artikel 18, zesde lid, en in de ter uitvoering hiervan door de beheerder(s) jaarlijks op te stellen beheerplannen, bedoeld in artikel 21 van het wetsvoorstel. Het veiligheidszorgsysteem van de beheerder, bedoeld in artikel 19 van het wetsvoorstel, waarborgt dat de infrastructuur in overeenstemming met deze normen wordt beheerd.

In het voorgestelde tweede lid is de bevoegdheid vastgelegd om, indien zulks nodig blijkt te zijn, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het eerste lid. Aan de bestuursorganen wordt voorshands overgelaten op welke wijze zij invulling wensen te geven aan de normen in het eerste lid. Er bestaat op dit moment geen aanleiding om de gedetailleerde technische voorschriften, zoals nu nog in het sterk verouderde Tramwegreglement en het Metroreglement voorkomen, in het wetsvoorstel op te nemen. Dergelijke voorschriften verouderen snel en moeten voor de toepassing van veilige innovatieve methoden met enige regelmaat worden bijgesteld.

Artikel 6

De inzichten in tunnelveiligheid zijn de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. In het eerste lid van artikel 6 van het wetsvoorstel worden in aanvulling op artikel 5 specifieke eisen gesteld aan de aanleg van tunnels. De voorschriften hebben betrekking op het in geval van nood kunnen verlaten van het voertuig, het kunnen bereiken van vluchtvoorzieningen en op voorzieningen in verband met adequate hulpverlening. Naast de eisen in artikel 6 van het wetsvoorstel gelden voorts de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit (voorschriften ten aanzien van bouwwerken, geen gebouw zijnde). De regering acht het – evenals dat het geval is voor wegtunnels op grond van de Wet aanvullende regels

veiligheid wegtunnels – in de ontwerpfase uitvoeren van een risicoanalyse van belang voor tunnels waardoor vervoer plaatsvindt over lokale spoorwegen. Er is daarom in dit wetsvoorstel een verplichting opgenomen ten aanzien van de uit te voeren risicoanalyse voor tunnels, die langer zijn dan 250 meter. Dit schrijft het voorgestelde tweede lid voor. Al in de ontwerpfase moeten tunnels worden geanalyseerd op veiligheidsrisico's. Uit de risicoanalyse moet blijken welke maatregelen getroffen moeten worden om de tunnel te laten voldoen aan het vastgestelde veiligheidsniveau, met inachtneming van de criteria in het eerste lid. Het veiligheidsniveau waaraan moet worden voldaan wordt op grond van het voorgestelde derde lid vastgesteld bij ministeriële regeling. De ministeriële regeling zal uitvoering geven aan het regeringsbeleid ten aanzien van de risico's die aanvaardbaar worden geacht voor mensen of groepen mensen, zoals onder meer verwoord in de nota Nuchter omgaan met risico's (Kamerstukken II, 1988/89, 21 137, nr. 5) en vastgelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Het derde lid schrijft voor dat tunnels uitsluitend worden aangelegd indien uit de op het ontwerp uit te voeren risicoanalyse blijkt dat het risico beneden de vigerende norm blijft.

Artikel 7

Het voorgestelde artikel 7 merkt lokale spoorweginfrastructuur aan als openbaar werk van algemeen nut. Dat maakt dat de Belemmeringenwet Privaatrecht (BP) van toepassing is op de aanleg en instandhouding van lokale spoorweginfrastructuur. Op grond van de BP kan aan rechthebbenden van onroerende zaken duurzaam of tijdelijk een plicht worden opgelegd om een werk van algemeen nut te gedogen. Artikel 1 van de BP maakt helder dat het opleggen van een gedoogplicht alleen plaatsvindt indien de belangen van de rechthebbenden redelijkerwijs onteigening niet vorderen. Die afweging zal ook moeten plaatsvinden bij de aanleg van lokale spoorweginfrastructuur. Uitgangspunt van de BP is overigens dat eerst moet worden getracht om tot minnelijke overeenstemming te komen. Alleen wanneer het bereiken van minnelijke overeenstemming niet lukt behoort het opleggen van een gedoogplicht op grond van de BP tot de mogelijkheden.

In het voorgestelde tweede lid zijn een aantal afwijkingen van de BP opgenomen. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij artikel 20a van de Tracéwet en artikel 15 van de Spoedwet wegverbreding. De afwijking van de BP is opgenomen vanwege de bijzondere positie die gedeputeerde staten in dit wetsvoorstel innemen. Omdat besluiten over de aanleg van lokale spoorweginfrastructuur veelal door gedeputeerde staten zullen worden genomen en de aanvraag tot het opleggen van een gedoogplicht vaak ook zal worden gedaan door ditzelfde bestuursorgaan is de rol van gedeputeerde staten bij de hoorzitting sterk beperkt. Het tweede lid, onderdeel a, maakt mogelijk om de hoorzitting op een andere plaats te laten plaatsvinden en de hoorzitting te laten leiden door een ander dan een lid van gedeputeerde staten. Ook het horen van gedeputeerde staten wordt op grond van het tweede lid, onderdeel b, achterwege gelaten. Uiteraard worden gedeputeerde staten wel gehoord als aanvrager van de gedoogplicht.

In afwijking van artikel 4 BP kan op grond van het tweede lid, onderdeel c, tegen een besluit tot oplegging van de gedoogplicht rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van bij het Gerechtshof. Artikel 7:1 van de Awb, de bezwaarschriftenprocedure, is derhalve niet van toepassing. Daarnaast wordt op grond van het voorgestelde tweede lid, onderdeel c, de werking van de gedoogplicht opgeschort totdat de termijn voor het indienen van een beroepschrift verstreken is.

Artikel 8

Met het voorgestelde artikel 8 wordt voorkomen dat door rechten van eigenaren, andere zakelijk gerechtigden en vervoerders een goede uitvoering van de beheertaken, bedoeld in de artikelen 20, 22 en 23 van het wetsvoorstel wordt belemmerd. Hoewel de BP ook ziet op de instandhouding van openbare werken van algemeen nut is toch gekozen voor een specifieke gedoogplicht van rechtswege. De veiligheid op het lokaal spoor vordert namelijk dat per direct beheerswerkzaamheden worden uitgevoerd. De gedoogplicht uit artikel 8 staat het recht op schadevergoeding niet in de weg. Voor de rechthebbende staan voldoende rechtsbeschermingmogelijkheden open om eventuele schade ten gevolge van de gedoogplicht te verhalen. Een rechthebbende kan daartoe een verzoek om nadeelcompensatie doen bij het bestuursorgaan. Indien sprake is van een appellabel schadebesluit kunnen tegen het besluit bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. Van een appellabel schadebesluit is bijvoorbeeld sprake indien de grondslag voor het schadebesluit gelegen is in een behoorlijk bekendgemaakte beleidsregel. Betreft het geen appellabel schadebesluit dan moet de civielrechtelijke weg worden gevolgd en moet de vordering tot schadevergoeding worden ingekleed als een vordering op grond van een onrechtmatige daad.

De gedoogplicht strekt niet verder dan hetgeen voor een goede uitvoering van het beheer noodzakelijk is. De beheerder dient bij de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden en bij de in het kader van het beheer te treffen maatregelen in dat verband een afweging te maken tussen de met het beheer te beschermen belangen, de aard en duur van de werkzaamheden en maatregelen, en de belangen van de rechthebbenden. Ten aanzien van voorzienbare werkzaamheden en maatregelen weegt de beheerder die belangen af in het beheerplan, bedoeld in artikel 21 van het wetsvoorstel. In verband daarmee voert de beheerder in het kader van de voorbereiding van het beheerplan overleg met de vervoerder en de andere rechthebbenden op de infrastructuur.

Artikel 9

Het voorgestelde eerste lid van artikel 9 van het wetsvoorstel bepaalt dat nieuw aangelegde lokale spoorweginfrastructuur door de beheerder niet zonder vergunning voor indienststelling van het bestuursorgaan in dienst mag worden gesteld. Een vergunning is vereist om het samenstel van de verschillende subsystemen die tezamen de lokale spoorweginfrastructuur vormen, op kwaliteits- en veiligheidsaspecten te kunnen toetsen. Het gaat om subsystemen voor bijvoorbeeld energie, seingeving, beveiliging en besturing. De vergunningseis geldt uitsluitend voor nieuw aangelegd spoor en voor bijbehorende infrastructurele voorzieningen. Indien een bestaande lokale spoorweg wordt verlengd, wordt het verlengde deel van de spoorweg aangemerkt als nieuw aangelegde spoorweginfrastructuur in de zin van het eerste lid en niet als een aanmerkelijke vernieuwing of wijziging als bedoeld in artikel 10 van het wetsvoorstel. Aanpassingen aan reeds bestaande infrastructuur, zoals spoorverdubbelingen, vallen onder de informatieplicht, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel.

Op grond van het derde lid toetsen de personen die toezicht houden op de naleving, ten behoeve van het vergunningverlenende bestuursorgaan of de verschillende subsystemen zodanig functioneren dat de spoorweginfrastructuur als één veilig geïntegreerd geheel werkt en voldoet aan de eisen bij of krachtens de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel. Het bestuursorgaan kan de vergunning op grond van het vierde lid onder beperkingen verlenen. Bijvoorbeeld door in de vergunning te bepalen dat de spoorweg uitsluitend met een bepaald soort materieel mag worden

bereden. Aan de vergunning kunnen tevens veiligheidsvoorschriften worden verbonden. Het zesde lid opent de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen omtrent het tweede en vijfde lid. Daarbij kan gedacht worden aan regels over de toetsing door de personen die krachtens artikel 42 toezicht houden en de eisen aan de door hen af te geven schriftelijke verklaring over de spoorweginfrastructuur. Daarnaast kunnen op grond van het zesde lid regels worden gesteld over het informatiedossier, bedoeld in het vijfde lid.

Op de voorbereiding en verlening van de vergunning is de Awb van toepassing. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan tegen een verleende of geweigerde vergunning op grond van artikel 7:1 van de Awb een bezwaarschrift indienen en vervolgens op grond van artikel 50 van het wetsvoorstel beroep instellen bij de rechtbank Rotterdam. Krachtens het bepaalde in artikel 60 kan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Artikel 10

Op grond van het eerste lid, onderdeel a, van het artikel 10 van het wetsvoorstel dient de beheerder in geval van aanmerkelijke wijzigingen van de lokale spoorweginfrastructuur aan het bevoegde bestuursorgaan een informatiedossier over te leggen. In het informatiedossier worden de infrastructurele veranderingen zorgvuldig beschreven. Niet iedere verandering aan de lokale spoorweginfrastructuur behoeft op deze wijze te worden aangemeld. Er moet sprake zijn van een substantiële wijziging van de infrastructuur. Het tweede lid vult nader in wanneer daarvan sprake is en bepaalt dat de verplichting uitsluitend geldt indien de technische of functionele eigenschappen op zodanige wijze veranderen dat ook de gebruiksmogelijkheden van de infrastructuur wijzigen. Aanmerkelijke veranderingen aan het spoor als hier bedoeld kunnen ertoe leiden dat een lagere snelheid op een baanvak moet worden doorgevoerd. Ook kunnen door dergelijke wijzigingen wisselverbindingen wegvallen waardoor een bepaalde lijnvoering of dienstregeling niet meer kan worden gerealiseerd. Mogelijk is verder dat een aanmerkelijke verandering ertoe leidt dat de maximaal haalbare capaciteit wordt veranderd. Het voorgestelde derde lid benadrukt dat de rechthebbenden ten aanzien van de lokale spoorweginfrastructuur bij de voorbereiding van de besluitvorming worden betrokken en geeft in die zin invulling aan het zorgvuldigheidsbeginsel in artikel 3:2 van de Awb.

Van de door de rechthebbenden naar voren gebrachte zienswijzen dient in het informatiedossier verslag te worden gedaan. De beheerder dient afwijkingen van de geuite zienswijzen in het informatiedossier te motiveren.

De desbetreffende bestuursorganen kunnen in de voorschriften bij het aanwijzingsbesluit, bedoeld in artikel 18, zesde lid, van het wetsvoorstel voorschriften opnemen ten aanzien van de inhoud van de over te leggen informatiedossiers. In de voorschriften kan voorts worden bepaald wat voor projecten op grond van onderhavig artikel standaard moeten worden aangemeld en in welke fase van de ontwikkeling c.q. realisering van een project de aanmelding dient plaats te vinden.

Aan de hand van het overgelegde informatiedossier bepaalt het desbetreffende bestuursorgaan of voor het in dienst stellen van de wijziging een nieuwe vergunning is vereist, gelet op de gevolgen voor de werking van het samenstel van de reeds ten aanzien van de infrastructuur operationele subsystemen. Indien uit het informatiedossier blijkt dat met de verandering van de infrastructuur tevens een nieuw subsysteem wordt geïntroduceerd, zal meestal een nieuwe vergunning moeten worden verlangd. Voor belangrijke werkzaamheden aan subsystemen van structurele aard, zoals spoorverdubbelingen, opwaarderingen of elektrificatie van een compleet baanvak of de aanleg van een nieuw

systeem van treinbeïnvloeding zal een vergunning voor indienststelling worden geëist. De nieuwe vergunning wordt ingevolge artikel 9, tweede lid, van het wetsvoorstel verleend, indien de wijziging volgens een verklaring van de toezichthouder voldoet aan de eisen, bedoeld in de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel.

Artikel 11

Artikel 11 van het wetsvoorstel regelt de bevoegdheid van het bestuursorgaan om een vergunning voor het in dienst stellen van de lokale spoorweginfrastructuur te schorsen of in te trekken. Een schorsings- of intrekingsbesluit heeft onmiddellijke werking. De beheerder heeft tot taak om terstond de nodige maatregelen te treffen, opdat vanaf de datum van inwerkingtreding van het schorsing- of intrekingsbesluit geen vervoer meer over de lokale spoorweg kan worden verricht. De zorgplicht van het bestuursorgaan ten aanzien van buiten dienst gestelde lokale spoorweginfrastructuur duurt onverminderd voort tijdens de schorsing en na de intrekking.

Artikel 12

Het voorgestelde artikel 12 beoogt directe fysieke bedreigingen van de lokale spoorweg tegen te gaan, te waarborgen dat veilig verkeer over de spoorweg kan plaatsvinden en dat de transfers voor reizigers soepel kunnen verlopen. Het voorgestelde derde lid maakt helder dat daarnaast het doelmatig gebruik van de lokale spoorweginfrastructuur ook een te beschermen belang vormt.

Binnen een door het bestuursorgaan vast te stellen profiel is het verboden om zonder een daartoe verleende vergunning werkzaamheden te verrichten of zaken te plaatsen. Te denken valt aan graafwerkzaamheden, het plaatsen en hebben van vaste voorwerpen, zoals bouwwerken, kabels, beplantingen of aan het storten van vaste stoffen of vloeistoffen. In het eerste lid van artikel 12 dient «het plaatsen van zaken» ruim geïnterpreteerd te worden. Daaronder valt bijvoorbeeld ook het laten groeien van bomen of gewassen. Aangezien overwegen niet altijd automatisch worden beveiligd, dienen de bestuurders van de spoorvoertuigen en de weggebruikers ter plaatse voldoende uitzicht te hebben. Het gebrek aan voldoende zicht kan een reden zijn om de vergunning te weigeren. Een vergunningaanvraag die betrekking heeft op de plaatsing van een hoog gebouw of de aanplanting van hoge bosschages kan derhalve geweigerd worden indien de zichtlijnen van bestuurders in het geding komen. Telecom-aanbieders die voornemens zijn bekabelingswerkzaamheden uit te voeren in de nabijheid van het spoor dienen op grond van het eerste lid een vergunning bij het bestuursorgaan aan te vragen. Het bestuursorgaan behoeft de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels op grond van artikel 5.2 van de Telecommunicatiewet, gelet op het bepaalde in artikel 12, eerste lid, van dit wetsvoorstel niet zonder meer te gedogen. Hetzelfde geldt voor bouwwerken waarvoor een bouwvergunning op grond van de Woningwet is verleend.

Het voorgestelde vierde lid, aanhef en onder a, regelt dat geen vergunning is vereist voor werkzaamheden die in het kader van het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur door of namens de beheerder worden verricht. Op grond van het eerste lid van artikel 20 van het wetsvoorstel dient de beheerder zijn taken immers uit te oefenen met inachtneming van de normen, genoemd in de artikelen 5 en 6. Tevens dient hij op grond van artikel 22 van het wetsvoorstel de werkzaamheden aan en in de directe nabijheid van de lokale spoorweg veilig te doen plaatsvinden en daartoe de nodige maatregelen te treffen. Op bepaalde locaties is aangrenzend aan een lokale spoorweg hoofdspoorweginfrastructuur of bijzondere spoorweginfrastructuur gelegen. De

beheerders van deze infrastructuur hebben een intrinsiek belang om bij de uitvoering van zijn werkzaamheden de interne veiligheid op het hoofdspoor voldoende te waarborgen. In het merendeel van de gevallen zullen in dat kader voorzorgsmaatregelen worden genomen die tevens toereikend zijn om de interne veiligheid op en nabij de lokale spoorweg afdoende te waarborgen. Om die reden is ervan afgezien van de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en van bijzondere spoorweginfrastructuur te eisen dat hij voor alle uit te voeren werkzaamheden of te plaatsen zaken in de nabijheid van een lokale spoorweg een vergunning bij de provincie of de plusregio aanvraagt. In het vierde lid, aanhef en onder b, is alleen een vergunning voorgeschreven indien met de door of namens hem te verrichten werkzaamheden of de te plaatsen zaken de veiligheid op en in de directe nabijheid van de lokale spoorweginfrastructuur in gevaar kan worden gebracht of de mogelijkheden voor het doelmatig gebruik van de infrastructuur in het geding raken. Het voorgestelde vijfde lid biedt de mogelijkheid om een vergunning onder beperkingen te verlenen, bijvoorbeeld door daarin de dagen en tijdstippen vast te stellen waarop de vergunde werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd.

In het voorgestelde zesde lid is bepaald dat het bestuursorgaan een ruimtelijk profiel vaststelt binnen welke begrenzing voor het verrichten van werkzaamheden of het plaatsen van zaken de vergunningplicht, bedoeld in het eerste lid, geldt. Er is voor gekozen het verantwoordelijke bestuursorgaan de profielen vast te laten stellen en deze niet landelijk uniform vast te stellen. De omstandigheden kunnen in een regio volledig verschillen van die in een andere regio. Te denken valt aan het stedenbouwkundige karakter ter plaatse, de gebruikte vervoertechnieken, de voertuigen en de snelheden. Waar het bestuursorgaan de lijn van de begrenzing legt, is dan ook afhankelijk van de lokale situatie, zoals de situering van de infrastructuur in een ingraving of tunnel, op een talud of op een vaste constructie, et cetera. In verband met de bodemgesteldheid kan het bijvoorbeeld nodig zijn om op bepaalde plaatsen een ruimere begrenzing vast te stellen. Het besluit tot vaststelling van het profiel is een besluit van algemene strekking, inhoudende een bestuurlijke maatregel, waarop de voorschriften in afdeling 3 van de Awb onverkort van toepassing zijn.¹

Op grond van het voorgestelde zevende lid kan het bestuursorgaan nadere regels stellen ten aanzien van de vergunningplicht, zoals het stellen van nadere eisen met betrekking tot de bij de vergunningaanvraag over te leggen gegevens en bescheiden, de termijn waarbinnen op een aanvraag wordt beslist, voorschriften met het oog op een veilige uitvoering van de werkzaamheden, de verplichting om de werkzaamheden al dan niet gereed te melden in verband met een uit te voeren veiligheidscontrole op het uitgevoerde werk.

Het voorgestelde achtste lid bevat de mogelijkheid om af te wijken van de in het eerste lid opgenomen vergunningplicht. Het bestuursorgaan kan situaties aanwijzen waarbij de vergunningsplicht niet geldt. Daarbij kan gedacht worden aan kleine en veel voorkomende werkzaamheden of zaken, zoals het plaatsen van kaartautomaten of prullenbakken.

Artikel 13

Voor de situatie waarin de toegang tot de openbare weg door een lokale spoorweg wordt afgesneden, is in dit artikel expliciet een recht van uitweg opgenomen, naar analogie van het vigerende artikel 34 van de Spoorwegwet 1875. 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

¹ ABRvS 6-3-2002, AB 2003, 227, Vzng. Rb. Alkmaar 16-6-2003, AB 2003, 419.

instanties oordelen dat het aanleggen en hebben van een uitweg op de openbare weg een normaal, aan een ieder toegestaan gebruik van de openbare weg betreft.¹ Hoewel het onderscheid tussen een trambaan en een openbare weg in de fysieke ruimte niet altijd scherp waarneembaar is, valt een trambaan die op grond van artikel 2 van het wetsvoorstel is aangewezen als lokale spoorweg niet aan te merken als openbare weg in de zin van de Wegenwet, zodat opname in dit wetsvoorstel van een wettelijk recht om uit te wegen op een door de lokale spoorweg afgesneden openbare weg, noodzakelijk is. Het antwoord op de vraag of sprake is van een afsnijding van de openbare weg zal sterk afhangen van de omstandigheden van het geval. Zo zal indien er sprake is van in de openbare weg gelegen rails van een afsnijding veelal geen sprake zijn. In een dergelijk geval zal een beroep op het recht van uitweg dan ook niet noodzakelijk zijn. Op de rechthebbende van de onroerende zaak rust, in afwijking van artikel 57 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, geen verplichting om aan de provincie of plusregio de schade ten gevolge van het uitwegen te vergoeden. In het nog vigerende artikel 34 van de Spoorwegwet 1875 is de schadevergoedingsplicht op grond van artikel 57, eerste lid, van Boek 5 eveneens uitgesloten.

Artikel 14

Het voorgestelde artikel 14 geeft invulling aan het uitgangspunt dat reizigers met een functiebeperking al dan niet met een hulpmiddel of persoonlijke begeleiding gebruik moeten kunnen maken van het openbaar vervoer. Daarbij moet primair gedacht worden aan reizigers met een motorische, auditieve of visuele beperking. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, ingevolge het voorgestelde eerste lid, regels worden gesteld aan de inrichting en uitrusting van gebouwen of werken waar spoorvoertuigen stoppen en reizigers in-, uit-, of overstappen. Het begrip gebouw of werk in de zin van het eerste lid moet ruim worden uitgelegd. Daaronder vallen stationsgebouwen met bijbehorende voorzieningen, zoals de perrons, liften en toegangshal. Maar ook stations en haltes die geen deel uitmaken van een stationsgebouw, zoals in de openbare ruimte gelegen tramhaltes, dienen zoveel mogelijk aan de moderne toegankelijkheidseisen te voldoen. Artikel 14 richt zich tot de natuurlijk of rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de inrichting en het gebruik van stations of haltes. De op grond van het voorgestelde artikel 18 aangewezen beheerder en de verantwoordelijke voor de inrichting en het gebruik van stations en haltes kunnen één en dezelfde autoriteit inhouden, maar het wetsvoorstel verplicht hiertoe niet. Het toegankelijk maken van het openbaar vervoer vereist ingrepen in stations en haltes, maar natuurlijk ook een aanpassing van de spoorvoertuigen waarmee het vervoer wordt verricht. Om een gelijkvloerse instap mogelijk te maken zullen spoorvoertuigen en perrons op elkaar moeten zijn aangepast. Verwezen zij daarom ook naar het voorgestelde artikel 31. Daarin wordt mogelijk gemaakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de toegankelijkheid van spoorvoertuigen.

Het voorgestelde derde lid van artikel 14 geeft richting aan de inhoud van de krachtens dit artikel gestelde regels. De maatregelen ter bevordering van de toegankelijkheid kunnen voor de verschillende soorten gebouwen of werken verschillend luiden. Zo kan er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden tussen stationsgebouwen met veel voorzieningen en eenvoudig uitgeruste haltes. Gedacht moet worden aan maatregelen die zien op de aansluiting van het perron op het spoorvoertuig, routemarkeringen voor reizigers met een visuele beperking of een onbelemmerde doorgang voor personen met een hulpmiddel (een rolstoel bijvoorbeeld) van de ingang van het stationsgebouw naar het perron.

¹ ARRvS 1-9-1977, AB 1977, 366 en HR 16-5-1986, AB 1986, 573.

In de regels die op grond van artikel 14 worden vastgelegd kan ook worden vastgelegd op welk moment de stations en haltes aan de toegankelijkheidseisen moeten voldoen. Voorstelbaar is dat een aantal maatregelen vrij eenvoudig kan worden doorgevoerd, zoals het aanbrengen van routemarkeringen voor personen met een visuele functiebeperking. Er zullen echter ook maatregelen zijn die een grotere ingreep van bouwkundige aard vergen, zoals de aanleg van toegankelijke liften of de aanpassing van de perronhoogte. Vanzelfsprekend zal bij het vastleggen van het moment waarop de gebouwen en werken aan de vereisten met betrekking tot toegankelijkheid moeten voldoen rekening worden gehouden met de gevolgen van de betreffende maatregel. Een eenvoudig door te voeren maatregel kan vrijwel direct worden doorgevoerd. Voor ingewikkelde bouwkundige ingrepen of maatregelen die een grote investering vergen zal meer tijd nodig zijn. Het moment van invoering kan dan ook voor de verschillende soorten maatregelen en de verschillende soorten gebouwen en werken verschillend luiden. Het moment van invoering kan ingevolge het voorgestelde derde lid, onderdeel b, ook per traject verschillen. Zo wordt mogelijk om de maatregelen bijvoorbeeld eerder in te voeren op reizigersintensieve trajecten en dichtbevolkte locaties.

Om te bereiken dat mensen met een handicap of chronische ziekte dezelfde kansen hebben om aan de samenleving deel te nemen als mensen die geen beperking hebben, wordt een tweesporenbeleid gevoerd. Het eerste beleidsspoor wordt gevormd door voorwaarden-scheppend en stimulerend beleid, waarbij het gaat om het treffen van specifieke voorzieningen en maatregelen die personen met een functionele beperking de mogelijkheid biedt om zoveel mogelijk zelfstandig te functioneren. De maatregelen op grond van artikel 14 en 31 van dit wetsvoorstel maken deel uit van het eerste beleidsspoor. Het tweede beleidsspoor betreft het verbeteren van de individuele rechtsbescherming. Daarin voorziet de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). Het voorgestelde artikel 14 moet dan ook in samenhang worden gezien met de artikelen 7 en 8 van Wgbh/cz die betrekking hebben op het openbaar vervoer en het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer waarin het bepaalde in de Wgbh/cz specifiek voor het openbaar vervoer nader wordt ingevuld. Mensen die vinden dat zij op grond van hun handicap of chronische ziekte ongelijk behandeld worden, kunnen op grond van de Wgbh/cz een oordeel vragen aan de Commissie gelijke behandeling. Bij de uitwerking van artikel 14 zal zoveel mogelijk aangesloten worden bij het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Zo ontstaat een eenduidig pakket van maatregelen die de toegankelijkheid van het lokaal spoor verbetert. Overigens dient bij de bouw van stations en haltes ook rekening te worden gehouden met het bepaalde in Woningwet en Bouwbesluit.

Artikel 15

Het voorgestelde artikel 15, eerste lid, bevat verbodsnormen ten aanzien van handelingen die de veiligheid op en nabij de lokale spoorweginfrastructuur in gevaar kunnen brengen, het gebruik van de lokale spoorweginfrastructuur kunnen hinderen of schade toebrengen aan de infrastructuur. Het voorgestelde onderdeel c regelt dat het verboden is zich te bevinden op een voor personen afgesloten lokale spoorweg. Een lokale spoorweg is niet voor personen toegankelijk als uit de uitvoering van de spoorweg of uit verkeersborden blijkt dat deze niet voor wegverkeer of voetgangers bestemd is, of als een persoon meer dan gewone moeite moet doen om de spoorweg te betreden. Onderdeel d houdt een verbod in op het hinderen van het beheer of verkeer dat op de lokale spoorweg plaatsvindt. In het geval de lokale spoorweg is geïntegreerd in de openbare weg en derhalve voor het publiek en voor

wegverkeer toegankelijk is kan het voorkomen dat de verkeerssituatie er toe leidt dat het spoor tijdelijk geblokkeerd is. Zo wordt er bijvoorbeeld aan taxibestuurders soms een vergunning verleend voor het gebruik van tram- en busbanen. Er is dan geen sprake van hinderen of belemmeren in de zin van dit artikel. De weggebruiker dient zich uiteraard wel te houden aan het bepaalde bij of krachtens de WVV 1994. Doet men dat niet dan kan wel sprake zijn van hinderen of belemmeren als bedoeld in het voorgestelde onderdeel d. Zo wordt ongeoorloofd stilstaan of parkeren op de spoorweg bijvoorbeeld wel als hinderen gezien. De verboden handelingen worden in artikel 46 van het wetsvoorstel strafbaar gesteld. Dit artikel richt zich blijkens het voorgestelde tweede lid overigens niet tegen diegenen die rechtmatig werkzaamheden of handelingen verrichten, zoals de vervoerder, beheerder en toezichthouder.

Artikel 16

Het voorgestelde artikel 16 is ontleend aan artikel 66 van de Spoorwegwet. Het artikel geeft gedeputeerde staten ofwel het dagelijks bestuur van de plusregio de bevoegdheid om onderzoek te verrichten naar de oorzaken van ongevallen, incidenten en andere onregelmatigheden die zich op het lokaal spoor voordoen. Deze onderzoeksbevoegdheid staat naast de bevoegdheid die de beheerder en de vervoerder hebben om binnen hun organisatie intern onderzoek te verrichten naar de oorzaken. Het bestuursorgaan heeft met de onderzoeksbevoegdheid op grond van het eerste lid de mogelijkheid om de effectiviteit en doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van de veiligheid van het lokale spoorverkeer te evalueren. Het voorgestelde tweede lid geeft de met het onderzoek belaste personen een aantal bevoegdheden op grond van de Awb. Dat betreft 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 en het nemen van monsters (artikel 5:18 Awb) en het onderzoeken van vervoermiddelen (artikel 5:19 Awb). Het derde lid bepaalt dat het bestuursorgaan en de door Onze minister aangewezen personen zich van onderzoek dienen te onthouden, indien de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek instelt naar het betreffende voorval.

Hoofdstuk 3. Beheer van lokale spoorwegen

Artikel 17

De beheervisie in het voorgestelde artikel 17 is een instrument aan de hand waarvan het bestuursorgaan zijn eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur vorm geeft. In de beheervisie beschrijft het bestuursorgaan welke veiligheidsdoelstellingen het voor ogen heeft, wat het onder kwalitatief goed en doelmatig beheer verstaat en geeft het invulling aan de voorschriften die in de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel omtrent het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur worden gegeven. De beheervisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen beheersmatige ontwikkelingen op de middellange termijn en heeft een structurerende werking. Het geeft beheerders en rechthebbenden op de lokale spoorweginfrastructuur, zoals eigenaren die niet tevens beheerder van de infrastructuur zijn, en andere belanghebbenden zoals vervoerders en omwonenden, inzicht in de gedragslijnen van het bestuursorgaan ten aanzien van het beheer. In de beheervisie komt de verantwoordelijkheid van de provincie en plusregio voor de integrale veiligheid op het lokaal spoor tot uitdrukking. In het voorgestelde artikel 17 is neergelegd dat de visie van het bestuursorgaan ten minste moet zijn uitgewerkt in een set prestatienormen dat betrekking heeft op de

kwaliteit, betrouwbaarheid, veiligheid en beschikbaarheid van de lokale spoorweginfrastructuur. Ook zullen de momenten waarop de verschillende onderdelen van de lokale spoorweginfrastructuur periodiek door de beheerder moeten worden geschouwd in de visie moeten worden vastgelegd. De prestatienormen zullen vervolgens samen met de beheerder moeten worden geconcretiseerd in meetbare grootheden, zogenaamde prestatie-indicatoren. In een jaarverslag (artikel 21, derde lid) zal de beheerder verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop hij zijn taken heeft uitgeoefend. De prestaties worden daarin aan de hand van de door de beheerder en het bestuursorgaan geformuleerde indicatoren in beeld gebracht.

De beheervisie is een beleidsregel in de zin van artikel 4:81 van de Awb. Voor beheerders vormt de visie de leidraad aan de hand waarvan zij hun jaarlijkse beheerplannen als bedoeld in artikel 21 van het wetsvoorstel opstellen. Het bestuursorgaan, dat op grond van artikel 21, tweede lid, een beheerplan ter instemming krijgt voorgelegd, toetst het beheerplan aan de beheervisie.

Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften ten aanzien van de totstandkoming van de beheervisie. Maar het is wel aan te bevelen om in de ontwerpfasen van de beheervisie te zorgen voor bestuurlijke afstemming, indien bestuurlijke medewerking van relevante andere overheden voor de uitvoering van het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur noodzakelijk is. Het in vroegtijdig stadium betrekken van de betrokken bestuurlijke niveaus biedt onder meer de mogelijkheid om rekening te houden met relevante omgevingsaspecten waar de andere betrokken overheden primair verantwoordelijkheid voor dragen. Binnen de plusregio zal de afstemming op een andere wijze georganiseerd kunnen worden dan binnen de provincie.

Artikel 18

Het bestuursorgaan wijst een beheerder aan voor het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur. De aanwijzing van een beheerder betreft een besluit in de zin van de Awb. Tegen een aanwijzing kan door belanghebbenden dan ook bezwaar en beroep worden ingesteld. Het wetsvoorstel laat het aan het bestuursorgaan over of een marktpartij, een eigen dienstonderdeel of een gemeente wordt aangewezen als beheerder van de lokale spoorweginfrastructuur. De enige formele eis die in het tweede lid van artikel 18 wordt gesteld, is dat een aan te wijzen beheerorganisatie beschikt over een veiligheidszorgsysteem dat voldoet aan artikel 19 van het wetsvoorstel. Op grond van het voorgestelde derde lid moet de beheerder een schriftelijke verklaring van de door de Minister van Infrastructuur aangewezen personen aanleveren waaruit blijkt in hoeverre het veiligheidszorgsysteem voldoet aan het bepaalde in artikel 19. Deze verklaring moet worden gezien als een advies. Het bestuursorgaan zal bij de aanwijzing van een beheerder vanzelfsprekend wel de aanbestedingsregels in acht moeten nemen. Bij de keuze voor een beheerorganisatie kunnen verschillende overwegingen een rol spelen, zoals de prijs-kwaliteitverhouding, de eigendomsverhoudingen ten aanzien van de infrastructuur of de omstandigheid dat de desbetreffende beheerorganisatie reeds het wegbeheer van de aangrenzende openbare wegen uitvoert. Uiteraard zal het bestuursorgaan de beheerder van voldoende financiële middelen moeten voorzien die hem in staat stellen om zijn taak ook naar behoren uit te voeren. Het voorgestelde artikel 17, derde lid, regelt dat er jaarlijks afspraken gemaakt dienen te worden tussen de beheerder en het bestuursorgaan over de financiële middelen die nodig zijn voor de realisatie van de tussen partijen gemaakte afspraken.

Binnen het gebied waarvoor de zorgplicht van de provincie of de plusregio op grond van artikel 4 van het wetsvoorstel geldt, kunnen

verschillende beheerders worden aangewezen. Voor het beheer van een tramwagetracé kan een andere beheerorganisatie als beheerder worden aangewezen dan voor een binnen hetzelfde gebied gelegen metro-netwerk. Indien sprake is van een gebiedsoverschrijdende lokale spoorweg waarover doorgaande vervoerdiensten plaatsvinden zullen door de bestuursorganen bestuurlijke afspraken moeten worden gemaakt over hun keuze van beheerders.

Op grond van het derde lid van artikel 4 van het wetsvoorstel kunnen gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van de plusregio hun bevoegdheid om een beheerder aan te wijzen delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van een in die plusregio of provincie liggende gemeente.

Op grond van het voorgestelde vijfde lid worden rechthebbenden ten aanzien van de lokale spoorweginfrastructuur, zoals de vervoerder of de eigenaar van de infrastructuur, ten aanzien van een voorgenomen aanwijzing gehoord. De verplichting om rechthebbenden te horen, is in het wetsvoorstel opgenomen met het oog op de voor hen op grond van artikel 8 van het wetsvoorstel geldende plicht om het beheer van de infrastructuur te gedogen. Mede in verband hiermee bepaalt het derde lid dat bij het nemen van een aanwijzingsbesluit rekening wordt gehouden met gerechtvaardigde belangen van de rechthebbende.

In de aan het aanwijzingsbesluit op grond van het zesde lid te verbinden voorschriften kunnen eisen worden gesteld aan de inhoud van het beheerplan en het jaarverslag. Gedacht kan tevens worden aan voorschriften over de op grond van artikel 10 van het wetsvoorstel over te leggen informatiedossiers en te melden projecten of over de informatieverstrekking aan de toezichthouder. Voorschriften kunnen worden gegeven ter bescherming van de belangen van de rechthebbenden. De voorschriften kunnen in het belang van de veiligheid op grond van het zevende lid ambtshalve of op verzoek worden aangescherpt of versoepeld.

In het aanwijzingsbesluit vermeldt het bestuursorgaan de duur van de aanwijzing. Het voorgestelde achtste lid regelt dat een aanwijzing als beheerder kan worden geschorst of tussentijds kan worden ingetrokken. Het voorgestelde negende lid vermeldt de gevallen waarin het bestuursorgaan verplicht is tot intrekking van de aanwijzing. Voordat de beheerrelatie tussentijds wordt beëindigd door intrekking van het aanwijzingsbesluit op grond van het achtste lid, dient het bestuursorgaan de beheerder in de gelegenheid te stellen om alsnog aan de eisen te voldoen binnen een door het bestuursorgaan te stellen termijn. De lengte van de termijn is afhankelijk van de aard en ernst van het verzuim van de beheerder. Indien acuut gevaar voor de veiligheid op de lokale spoorweg dreigt kan het bestuursorgaan eisen dat de beheerder met onmiddellijke ingang verbeteringen doorvoert en handelt in overeenstemming met de op grond van de krachtens artikel 20, vierde lid, van het wetsvoorstel door het bestuursorgaan gegeven aanwijzingen. Indien het bestuursorgaan overgaat tot schorsing van een aanwijzing als beheerder, wordt voor de duur van de schorsing een tijdelijke beheerder aangewezen of wordt het beheer door het bestuursorgaan in eigen hand genomen.

Artikel 19

Omdat voor lokale en regionale lightrailssystemen, waaronder metro en tram, geen Europese interoperabiliteitseisen gelden, hebben de lidstaten de mogelijkheid om de Spoorwegveiligheidsrichtlijn geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te laten. In het eerste lid van artikel 19 van het wetsvoorstel wordt uitsluitend het tweede lid van artikel 9 van die richtlijn van toepassing verklaard, alsmede de onderdelen a, b en d tot met j van bijlage III bij die richtlijn. Een verdergaande toepassing van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn wordt voor dit type spoorwegen niet evenredig

geoordeeld. Ingevolge het tweede lid van artikel 9 van de richtlijn dient het veiligheidszorgsysteem te zorgen voor de beheersing van alle risico's die door de activiteiten van de beheerder of de vervoerder ontstaan, met inbegrip van het onderhoud, de materiaalvoorziening en het gebruik van aannemers. Voor zover mogelijk en redelijk houdt het veiligheidszorgsysteem rekening met de risico's die door derden worden veroorzaakt. In verband met de nauwe samenhang tussen de bedrijfsvoering en de veiligheid op het spoor als geheel, bepaalt het tweede lid van artikel 19 dat de beheerder de risico's die ontstaan als gevolg van zijn specifieke activiteiten in kaart brengt. Op basis van een dergelijke risicoanalyse moet de beheerorganisatie een veiligheidszorgsysteem ontwikkelen en implementeren dat de geconstateerde risico's in voldoende mate afdekt. Zo zal de beheerder in het veiligheidszorgsysteem de verantwoordelijkheden binnen zijn organisatie beschrijven en documenteren en aangeven hoe de controle van het beheer op de verschillende niveaus plaatsvindt, hoe het personeel op alle niveaus bij het beheer worden betrokken, hoe het veiligheidszorgsysteem voortdurend wordt verbeterd en welke procedures en methoden worden gevolgd om risico's te beoordelen en te beheersen. In het veiligheidszorgsysteem beschrijft de beheerder tevens programma's voor de opleiding van het personeel, de in- en externe informatievoorziening, alsmede rampenplannen.

De eisen in het tweede lid komen overeen met de eisen die in de Spoorwegwet aan het veiligheidszorgsysteem worden gesteld.

In onderhavig wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor een veilige werking van het spoorwegsysteem en de risicobeheersing gelegd bij de beheerder en de vervoerder. Onderdeel g verplicht de beheerder in dat verband om in onderlinge samenwerking met de vervoerder de nodige maatregelen op het gebied van risicobeheersing te treffen. Op grond van artikel 28, tweede lid, van het wetsvoorstel geldt eenzelfde verplichting voor de vervoerder.

Het wetsvoorstel laat aan de beheerder een grote mate van eigen verantwoordelijkheid in het vormgeven van zijn veiligheidszorgsysteem. Binnen het spoorwegbedrijf bestaan reeds tal van veiligheidsprocedures die in de verouderde lokale spoorwetgeving een plaats hadden gevonden, zoals het RDHL. Naar hun aard behoren dergelijke voorschriften in een veiligheidszorgsysteem thuis. Het derde lid regelt dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over het veiligheidszorgsysteem. Te denken valt hierbij aan de eis dat in het veiligheidszorgsysteem moeten zijn opgenomen de ontwerp-, reparatie- en afkeurnormen voor de infrastructuur en de eisen waaraan een voertuig moet voldoen om veilig van de infrastructuur gebruik te kunnen maken.

Artikel 20

Op grond van het eerste lid van artikel 20 van het wetsvoorstel heeft de beheerder tot taak de kwaliteit en veiligheid van de lokale spoorweg en de daarbij behorende infrastructuur overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel te beheren. Het door de beheerder te plegen onderhoud is gericht is op kwaliteitsbehoud, veiligheidsmanagement, functieherstel na storingen en vervanging waaronder mede begrepen vernieuwing of innovatie door bijvoorbeeld systeemontwikkeling. Voorstelbaar is dat een beheerder voor de uitvoering van bepaalde beheerstaken een onderaannemer inhuurt. Hoewel de feitelijke uitvoering dan niet door de beheerder geschiedt is er wel sprake van beheer dat onder verantwoordelijkheid van de beheerder plaatsvindt. De beheertaken strekken niet zo ver dat het de beheerder zonder meer is toegestaan om veranderingen aan de infrastructuur aan te brengen. Indien de veranderingen gevolgen hebben voor de technische of functionele eigenschappen van de infrastructuur met als gevolg dat de gebruiksmogelijkheden van de infrastructuur aanmerkelijk veranderen, dient de beheerder de procedure

als omschreven in artikel 10, eerste lid, te volgen. In dat geval legt de beheerder het bestuursorgaan de voorgenomen wijziging ter beoordeling voor. Hij doet dit aan de hand van een zorgvuldig gedocumenteerd informatiedossier. Onder het beheer valt tevens het operationeel beheer zoals functioneringsinspectie en administratief beheer.

Op grond van het voorgestelde derde lid stemt de beheerder de beheerwerkzaamheden af met andere spoorbeheerders en met wegbeheerders. De afstemming is van belang in verband met de veiligheid en een, gegeven de omstandigheden, optimale bereikbaarheid van het openbaar vervoergebied. Voorts is de afstemming van belang in verband met het plannen van werkzaamheden aan de spoorweg, de bestrating van de aangrenzende openbare weg en bij de spoorweg behorende voorzieningen. De afstemming stelt de wegbeheerder in staat om tijdig passende maatregelen te treffen voor het wegverkeer.

Artikel 21

Het wetsvoorstel bevat geen gedetailleerde voorschriften ten aanzien van de inhoud van een beheerplan. De beheervisie, bedoeld in artikel 17, van het wetsvoorstel en de daarin vervatte prestatienormen, vormen het richtsnoer voor de invulling van het beheerplan. Denkbaar is dat het bestuursorgaan in de aan de op grond van het zesde lid van artikel 18 van het wetsvoorstel bij het aanwijzingsbesluit te verbinden voorschriften, nadere eisen stelt aan de inhoud van het jaarlijks op te stellen beheerplan, zoals het aanleveren van een actueel overzicht van de bij de beheerder in beheer zijnde lokale spoorwegen en daarbij behorende voorzieningen, een beschrijving van de actuele staat van onderhoud en van de concrete werkzaamheden die de beheerder tijdens het planjaar voornemens is uit te voeren gelet op het bepaalde in de beheervisie, alsmede een beschrijving van de wijze waarop de beheerder voornemens is binnen de voorgenomen planning de werkzaamheden af te stemmen met spoorbeheerders en wegbeheerders van aangrenzende spoorwegen respectievelijk wegen. Ook kunnen in de voorschriften op grond van artikel 18, zesde lid, van het wetsvoorstel eisen worden gesteld aan een door de beheerder op te stellen financiële onderbouwing van het beheerplan. In het voorgestelde eerste en tweede lid van artikel 21 van het wetsvoorstel worden voorschriften gegeven inzake de totstandkoming van een beheerplan. De beheerder dient het beheerplan ter instemming voor te leggen aan het bestuursorgaan. Voordat de beheerder hiertoe overgaat, pleegt hij overleg met de vervoerder en andere rechthebbenden op de lokale 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 lokale 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 rechthebbenden hebben, gelet op de gedoogplicht in artikel 8 van het wetsvoorstel, het beheer niet verder te gedogen dan hetgeen in het kader van een goede uitvoering van het beheer noodzakelijk is. Indien de te gedogen beheerwerkzaamheden of -maatregelen leiden tot schade, dient de beheerder in het beheerplan in te gaan op de flankerende maatregelen ten behoeve van de benadeelden. In bepaalde gevallen zal dit kunnen leiden tot nadeelcompensatie.

Na afloop van het kalenderjaar brengt de beheerder aan het bestuursorgaan op grond van het voorgestelde derde lid verslag uit over de wijze waarop het beheer in het afgelopen kalenderjaar is uitgevoerd. 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. Aan het jaarverslag worden geen wettelijke eisen gesteld. Op grond van het voorgestelde

vierde lid in samenhang met artikel 18, zesde lid, kan het bestuursorgaan in de voorschriften bij het aanwijzingsbesluit nadere eisen aan de verslaglegging stellen. Te denken valt aan het stellen van de eis dat in het jaarverslag de incidenten worden beschreven die zich tijdens het afgelopen kalenderjaar met betrekking tot de betreffende lokale spoorwegen hebben voorgedaan. Daarnaast kan het gaan over de naar aanleiding van die incidenten door de beheerder getroffen maatregelen. Het jaarverslag dient voor 1 april van het nieuwe kalenderjaar uitgebracht te worden. Deze datum stelt het bestuursorgaan in staat te voldoen aan het voorschrift in artikel 10 van de Wet BDU verkeer en vervoer in samenhang met artikel 17a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet, dat bepaalt dat uiterlijk 15 juli volgend op het kalenderjaar waarvoor de specifieke uitkering is verstrekt verantwoording moet worden afgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 22

Het voorgestelde artikel 22 legt bij de beheerder een ruime verantwoordelijkheid neer voor de veiligheid van de door of namens hem uit te voeren werkzaamheden aan het spoor en het met die werkzaamheden gepaard gaande verkeer. De beheerder dient in het kader van uit te voeren werkzaamheden alle nodige preventieve veiligheidsmaatregelen te nemen om gevaar voor het verkeer over het spoor en de daaraan grenzende openbare weg en gevaar voor omwonenden en baanwerkers te voorkomen. Dat geldt ook voor de situatie dat anderen, een aannemer bijvoorbeeld, werkzaamheden verricht namens de beheerder. De zorgplicht in het voorgestelde artikel 22 rust ook dan op de beheerder. Ook het verkeer dat de beheerder verricht in het kader van de uit te voeren werkzaamheden zal op veilige wijze moeten geschieden. Dat bepaalt het voorgestelde eerste lid eveneens. Op grond van het tweede lid kan het bestuursorgaan voorschriften geven om de veiligheid van de onderhoudswerkzaamheden te bevorderen. Wellicht hoeft een bestuursorgaan van deze bevoegdheid echter geen gebruik te maken. De beheerder en aannemers die werkzaamheden verrichten aan het hoofdspoor hebben laten zien dat zelfregulering op dit punt heel goed mogelijk is. Ook de Spoorwegwet bevat een zorgplicht voor de beheerder die erop ziet dat werkzaamheden aan en bij het spoor veilig plaatsvinden. Deze zorgplicht is door de spoorwegbranche nader ingevuld door gezamenlijke vaststelling van het «Normenkader veilig werken».

Artikel 23

De beheerder moet passende veiligheidsmaatregelen treffen in geval van gevaar of dreigend gevaar, waaronder het zo nodig buiten gebruik stellen van de lokale spoorweg of daarbij behorende infrastructurele voorzieningen. De te treffen maatregelen dienen passend en evenredig te zijn, gelet op de in het geding zijnde belangen van de reizigers, vervoerders en eventuele andere belanghebbenden. Het buiten dienst stellen van de spoorweg is de zwaarste maatregel. In bepaalde gevallen kan het veiligheidsbelang afdoende worden gediend door beperkende maatregelen te treffen ten aanzien van het spoorverkeer, zoals omleidingen of snelheidsbeperkingen.

De aanwijzingen in het derde lid van artikel 23 van het wetsvoorstel kunnen variëren van een reguliere opdracht om ergens weg te rijden tot een bevel om bijvoorbeeld een gestrand voertuig weg te slepen of te helpen evacueren. Het merendeel van de aanwijzingen wordt rechtstreeks aan de bestuurders van de spoorvoertuigen gegeven, maar zo nodig moeten ook aanwijzingen gegeven kunnen worden aan degenen die leiding geven aan werkzaamheden. Een aanvullende verplichting kan bijvoorbeeld zijn het verplicht gebruiken van bepaalde communicatiemid-

delen of het voor vertrek verplicht informeren of er individuele aanwijzingen zijn gegeven. De beheerder stelt de toezichthouder onmiddellijk op de hoogte van de veiligheidsmaatregelen.

Hoofdstuk 4. Verkeer

Artikel 24

De verkeersleiding is verantwoordelijk voor het veilig leiden van het spoorverkeer over de lokale spoorweg. De verkeersleiding treft bijvoorbeeld de nodige maatregelen om verstoringen in de dienstregeling op te lossen. Op grond van het voorgestelde eerste lid bepaalt het bestuursorgaan of de verkeersleiding wordt belegd bij de beheerder of de vervoerder. De keuze tussen de beheerder of vervoerder zal afhangen van de complexiteit van het netwerk waarover de verkeersleiding gevoerd dient te worden en het aantal vervoerders dat van het netwerk gebruik zal maken. Bij bepaalde vervoervormen, zoals tram, wordt hoofdzakelijk op zicht gereden met inachtneming van de verkeersregels uit het RVV 1990. In dat geval is in de strikte zin van het woord meer sprake van verkeersbegeleiding dan van verkeersleiding. Het voorgestelde derde lid van artikel 24 regelt dat de veiligheidsfunctionarissen, onder wie de bestuurders van de spoorvoertuigen, de aanwijzingen van de verkeersleiding dienen op te volgen.

Artikel 25

Het RVV 1990, dat berust op de WVV 1994, bevat verkeersregels en verkeerstekens voor het tramverkeer, dat zich mengt met het wegverkeer. Het lokale spoorverkeer dat zich niet mengt met het wegverkeer valt niet onder het toepassingsbereik van het RVV 1990. Onderhavig artikel biedt daarom een bredere kapstok voor het bij algemene maatregel van bestuur regelen van de verkeersregels en verkeerstekens voor zowel dit type spoorverkeer als het tramverkeer dat zich mengt met het wegverkeer. Te denken valt aan een regeling omtrent de maximum snelheden, zoals thans nog geregeld in artikel 53 Metroreglement en artikel 8, eerste lid, van de Locaalspoor- en tramwegwet, of een regeling van de seinen of automatische treinbeïnvloeding, zoals thans geregeld in de artikelen 26 tot en met 31 van het RDHL. De regels die krachtens dit artikel kunnen worden gesteld kunnen daarnaast bijvoorbeeld betrekking hebben op verlichting en andere verplichtingen voor verkeersdeelnemers op lokale spoorwegen. Het voorgestelde tweede lid maakt helder dat de bij of krachtens dit artikel te stellen regels tevens een verplichting kunnen inhouden voor gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur om zelf regels te stellen over een bepaald onderwerp. Omdat gedeputeerde staten onderscheidenlijk het dagelijks bestuur niet altijd tevens ook wegbeheerder zijn van de aangrenzende weg regelt het voorgestelde vierde lid dat de wegbeheerder op verzoek van het bestuursorgaan maatregelen dient te treffen die noodzakelijk worden geacht voor het veilig verkeer op de lokale spoorweg. Het zesde lid maakt helder om welke maatregelen het daarbij gaat. Dat betreft ten eerste de plaatsing of verwijdering van verkeerstekens of onderborden en ten tweede het treffen van maatregelen op of aan de weg. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het plaatsen van een verkeersregelinstallatie. De regels omtrent deze maatregelen zijn neergelegd in Hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de WVV 1994. Voor een deel van deze maatregelen geldt dat eerst een verkeersbesluit moet worden genomen (artikel 15 WVV 1994).

Hoofdstuk 5. Vervoer over de lokale spoorwegen

Artikel 26

Artikel 26 van het wetsvoorstel bevat regels over de toelating tot de lokale spoorweg. Het eerste lid regelt dat het verboden is om met een spoorvoertuig vervoer te verrichten, indien een vervoerder niet beschikt over een geldig veiligheidscertificaat en een met de beheerder gesloten toegangsovereenkomst. In de artikelen 27 tot en met 30 van het wetsvoorstel wordt nadere uitwerking gegeven aan het veiligheidscertificaat en de toegangsovereenkomst. Het voorgestelde eerste lid, onderdeel c, van artikel 26 regelt daarnaast dat een vervoerder voldoende verzekerd dient te zijn in verband met de wettelijke aansprakelijkheid die op vervoerders rust. Zo wordt geborgd dat vervoerders ook daadwerkelijk in staat zullen zijn om een schadevergoeding uit te keren mocht daartoe aanleiding bestaan.

Het voorgestelde tweede en derde lid bevatten een uitzondering op de hoofdregel. Om de vervoerder niet onnodig te belasten, mag er op basis van het tweede lid vervoer worden verricht zonder veiligheidscertificaat, indien proefritten worden uitgevoerd waarbij het doel is het opdoen van ervaring met spoorvoertuigen of het testen van procedures voor wat betreft het veiligheidszorgsysteem. Tijdens deze ritten en tijdens ritten die de beheerder uitvoert voor het beheer en onderhoud van de lokale spoorweg mogen geen reizigers worden vervoerd. De voorschriften in het eerste lid gelden evenmin ten aanzien van vervoer dat wordt verricht in het kader van de uitoefening van de beheertaken, zoals het vervoer dat noodzakelijk is met het oog op de onderhoudswerkzaamheden.

Artikel 27

Bij het borgen van de veiligheid op lokale spoorwegen speelt de vervoerder een cruciale rol. Het is daarbij noodzakelijk dat een vervoerder nauwkeurig in beeld brengt welke risico's er kleven aan zijn specifieke activiteiten op het lokaal spoor. Ook zal moeten worden voorzien in maatregelen om deze risico's te beheersen. In dat verband wordt in het voorgestelde artikel 27 van de vervoerder geëist dat deze beschikt over een door het bestuursorgaan verleend veiligheidscertificaat. Een veiligheidscertificaat wordt ingevolge het voorgestelde tweede lid uitsluitend verleend indien de vervoerder beschikt over een veiligheidszorgsysteem voldoet aan de in artikel 28 vastgelegde eisen. Ingevolge het voorgestelde derde lid zal een vervoerder een schriftelijke verklaring van de toezichthouder moeten aanleveren waaruit blijkt in hoeverre het veiligheidszorgsysteem voldoet aan de gestelde eisen. Het veiligheidszorgsysteem wordt opgesteld op basis van een door de vervoerder uitgevoerde risicoanalyse. Het veiligheidscertificaat wordt slechts verleend indien vaststaat dat het veiligheidszorgsysteem volledig is, de geconstateerde risico's daarmee voldoende worden afgedekt en het systeem ook daadwerkelijk in de bedrijfsvoering is geïmplementeerd. Het voorgestelde zevende lid regelt dat het overtreden van de aan het veiligheidscertificaat verbonden voorschriften en de daarin opgenomen beperkingen verboden is. Die overtreding zal ingevolge het voorgestelde artikel 43 met een bestuurlijke boete kunnen worden bestraft. De beperkingen, verbonden aan het certificaat, kunnen bijvoorbeeld zien op de typen infrastructuur of baanvakken waarvoor het certificaat geldt. Het bestuursorgaan kan de voorschriften en beperkingen op grond van het vijfde lid ambtshalve of op verzoek wijzigen. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt indien gaandeweg blijkt dat zich niet-aanvaardbare risico's voordoen.

Artikel 28

Het voorgestelde artikel 28 vult in waaraan het veiligheidszorgsysteem van de vervoerder zal moeten voldoen. Evenals dat het geval is voor wat betreft het veiligheidszorgsysteem van de beheerder, wordt in het eerste lid uitsluitend artikel 9, tweede lid en bijlage III, onderdelen a, b en d tot en met j, van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn alsmede bijlage III van die richtlijn van toepassing verklaard. Bijlage III beschrijft de basiselementen van het veiligheidszorgsysteem. Onderdeel c en bijlage III bevat een verwijzing naar technische specificaties inzake interoperabiliteit. Die specificaties spelen geen rol bij het lokaal spoor. Onderdeel c is dan ook niet van toepassing verklaard. Het tweede lid verklaart voorts de voorschriften inzake het veiligheidszorgsysteem van de beheerder in artikel 19, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing op het veiligheidszorgsysteem van de vervoerder. Een belangrijk element daarin is dat de beide veiligheidszorgsystemen op elkaar afgestemd dienen te zijn. Het voorgestelde derde lid bevat de verplichting om in het veiligheidszorgsysteem te voorzien in procedures die borgen dat voldaan wordt aan de artikelen 32, vijfde lid en 35, eerste lid. Het gaat om opname van procedures tot naleving van de voorschriften of beperkingen in de vergunning voor indienststelling van de spoorvoertuigen en de verplichting die op de vervoerder rust om uitsluitend met veilige en goed onderhouden voertuigen vervoer te verrichten.

Artikel 29

Het veiligheidscertificaat heeft op grond van het voorgestelde eerste lid van artikel 29 een geldigheidsduur van vijf jaar. Zo wordt periodiek nagegaan of de bedrijfsvoering nog voldoende veiligheidswaarborgen bevat. Daarnaast voorziet het voorgestelde tweede lid in de mogelijkheid van een tussentijdse intrekking van het veiligheidscertificaat. Een dergelijke maatregel wordt niet zomaar toegepast. Voordat tot intrekking wordt overgegaan zal de vervoerder op grond van het derde lid uit oogpunt van proportionaliteit eerst in de gelegenheid worden gesteld om binnen een door het bestuursorgaan vastgestelde termijn verbeteringen door te voeren in de bedrijfsvoering.

Artikel 30

Voor de toelating tot de lokale spoorweginfrastructuur is ingevolge het voorgestelde artikel 26 een tussen de beheerder en de vervoerder gesloten toegangsovereenkomst benodigd. Artikel 30 stelt voor welke zaken in ieder geval in de toegangsovereenkomst moeten zijn geregeld. Dat betreft de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur die door de beheerder zal worden geleverd en de dagen en tijdstippen waarop het vervoer door de vervoerder over de infrastructuur is toegestaan. In de toegangsovereenkomst zal aldus helder worden gemaakt op welke momenten het een vervoerder is toegestaan om van de lokale spoorweg gebruik te maken. De toegangsovereenkomst wordt overigens alleen gesloten met de vervoerder die vervoer verricht over een lokale spoorweg met een spoorvoertuig. Dat blijkt ook uit de definitie van het begrip vervoerder zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 1. De toegangsovereenkomst in de zin van dit artikel heeft dan ook geen betrekking op bijvoorbeeld taxi's en bussen die soms ook gebruik maken trambanen. Bij het toestaan van andersoortig vervoer over lokale spoorweginfrastructuur zal vanzelfsprekend wel rekening gehouden moeten worden met de capaciteit die door de beheerder aan de verschillende vervoerders in de zin van deze wet is toegewezen. De beheerder dient bij het toewijzen van capaciteit rekening te houden met een tweetal zaken. In artikel 35 van de Wp2000 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 Wp2000 te worden gedoogd door een ieder die enig recht kan doen gelden op de desbetreffende infrastructuur. Bij het toewijzen van capaciteit zal derhalve rekening moeten worden gehouden met de concessiehouder aan wie op grond van artikel 20 van de Wp2000 een concessie is verleend voor het verrichten van openbaar personenvervoer. In het tweede lid van artikel 30 van het wetsvoorstel is in aansluiting op de systematiek van de Wp2000 ter wille van de duidelijkheid derhalve bepaald dat bij de capaciteitstoe wijzing 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 lokale spoorweginfrastructuur over is komt in aanmerking voor andere vervoerders en voor andere typen van vervoer dan openbaar personenvervoer. Het bestuursorgaan legt op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 30 in een beleidskader de toewijzingscriteria vast, die de beheerder in acht dient te nemen bij het toewijzen van capaciteit. In dit beleidskader zal het verantwoordelijke bestuursorgaan moeten vastleggen welke vormen van vervoer, na het openbaar personenvervoer op grond van een concessie in de zin van de Wp2000, in aanmerking komen voor toegang tot het lokaal spoor. Vervolgens zal in het beleidskader een uitspraak worden gedaan over de wijze van verdeling van de capaciteit die 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 derde lid van artikel 30 bevat een verbod voor de vervoerder om de toegewezen vervoercapaciteit over te dragen. Het is derhalve niet toegestaan om capaciteit in gebruik te geven aan een andere vervoerder. Zonder dit verbod zou het primaat van het openbaar personenvervoer over de lokale spoorweg, die geborgd wordt in de systematiek zoals in het voorgaande beschreven, oneigenlijk kunnen worden doorkruist.

Artikel 31

Het voorgestelde artikel 31 bevat de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de toegankelijkheid van spoorvoertuigen voor mensen met een functiebeperking. Het gaat daarbij mensen met een visuele, auditieve of motorische beperking. In de toelichting bij artikel 14 is al aangegeven dat er sprake is van een link tussen voertuigen en infrastructuur (stations en haltes). Artikel 14 bevat de mogelijkheid om regels te stellen over de inrichting en uitrusting van gebouwen of werken waar spoorvoertuigen stoppen en reizigers in-, uit-, of overstappen. Artikel 31 van dit wetsvoorstel richt zich op maatregelen die betrekking hebben op de bevordering van de toegankelijkheid van spoorvoertuigen. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld zien op de aansluiting van het spoorvoertuig op de halte of het perron. Daarnaast kan het bijvoorbeeld ook gaan om de eis dat er voldoende zitplaatsen zijn voor personen met een functiebeperking en voldoende opstelplaatsen voor hulpmiddelen, zoals rolstoelen. Ook het ter beschikking stellen van reisinformatie voor personen met een visuele of auditieve beperking kan een maatregel betreffen die op grond van het voorgestelde artikel 31 in regelgeving kan worden vervat. Voor nadere toelichting zij ook verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 14. Daar wordt onder andere ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel met de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. De maatregelen ter bevordering van de toegankelijkheid van spoorvoertuigen kunnen zowel betrekking hebben op bestaande als op nieuwe voertuigen. Bij het vastleggen van regels voor bestaande voertuigen zal

moeten worden gekeken welke maatregelen redelijkerwijs kunnen worden doorgevoerd. Daarbij zal het niet gaan om grootscheepse constructieve wijzigingen, maar worden veeleer eenvoudiger aanpassingen voorzien, zoals reisinformatiesystemen in geluid en beeld voor reizigers met een visuele of auditieve beperking. Nieuwe spoorvoertuigen zullen vanaf het moment van indienststelling moeten voldoen aan de gestelde eisen. Het voorgestelde tweede lid, onderdeel b, maakt helder dat in de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld ook het moment kan worden vastgelegd waarop de maatregelen doorgevoerd moeten zijn. Het moment van invoering kan voor verschillende soorten spoorvoertuigen verschillend worden vastgelegd. Ook kan per traject worden gedifferentieerd. Bij de vaststelling van het moment van invoering zal uiteraard rekening worden gehouden met de investeringen die met het doorvoeren van de maatregelen gepaard zullen gaan. Het moment zal daarnaast mede afhangen van het tijdstip waarop de bijbehorende infrastructuur (stations en haltes) aangepast is. Het voorgestelde derde lid geeft aan dat de maatregelen met betrekking tot toegankelijk niet gelden voor historische voertuigen waarmee op incidentele basis vervoer wordt verricht. Achtergrond hiervan is dat zo het authentieke karakter van deze voertuigen niet wordt aangetast. Het gaat daarbij veelal om pleziervervoer, bijvoorbeeld om een rondrit met een oude tram. Er is voor gekozen om de term incidenteel niet nader getalsmatig te concretiseren. Het gaat in ieder geval niet om regulier op grond van een vervoerconcessie verricht vervoer. De handhaving van het bepaalde in artikel 31 geschiedt via twee wegen. Allereerst geldt dat overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 31, eerste lid, in artikel 44 wordt aangemerkt als beboetbaar feit. De tweede weg betreft de toets die voorafgaand aan het in gebruik nemen van het spoorvoertuig plaatsvindt. Een vervoerder mag een spoorvoertuig namelijk pas in gebruik nemen nadat een vergunning voor indienststelling is verleend (voorgestelde artikel 32). In het voorgestelde artikel 32 is vastgelegd dat een vergunning voor indienststelling uitsluitend wordt verleend indien het spoorvoertuig voldoet aan toegankelijkheidsvereisten die op grond van het onderhavige artikel worden gesteld. Nieuwe voertuigen moeten aldus vanaf het moment van indienststelling voldoen aan de eisen. Datzelfde geldt voor spoorvoertuigen die een aanmerkelijke wijziging ondergaan als bedoeld in artikel 32, tweede lid. Voor bestaande voertuigen die al in gebruik zijn op het moment van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geldt op grond van artikel 65 (overgangsrecht) geen vergunningplicht. Deze voertuigen hoeven op het moment van inwerkingtreding dus nog niet te voldoen aan de complete set van toegankelijkheidseisen. Dat laat onverlet dat er op grond van onderhavig artikel ook eisen kunnen worden gesteld aan bestaande voertuigen. Als eerder opgemerkt zal het daarbij gaan om eenvoudig door te voeren aanpassingen.

Artikel 32

De artikelen 32 tot en met 34 van het wetsvoorstel bevatten een systeem voor de indienststelling van spoorvoertuigen. Het voorgestelde eerste lid van artikel 32 bevat een verbod op het met een spoorvoertuig gebruik maken van een lokale spoorweg zonder een vergunning van het bestuursorgaan voor indienststelling. In hoofdstuk 10 is overgangsrecht opgenomen voor spoorvoertuigen die op het moment van inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 32 al in gebruik zijn. Voor die categorie spoorvoertuigen geldt de vergunningplicht niet. Het bestuursorgaan verleent de vergunning op grond van het voorgestelde artikel 32, tweede lid, uitsluitend indien het voertuig voldoet aan de in het tweede lid gestelde voorschriften. Op grond van het voorgestelde derde lid moet de vervoerder bij de aanvraag van de vergunning een

schriftelijke verklaring van de toezichthouder overleggen waaruit blijkt in hoeverre het spoorvoertuig voldoet aan de voorschriften. Zo moet het voertuig beschikken over eigenschappen die noodzakelijk zijn om veilig gebruik te kunnen maken van de lokale spoorweginfrastructuur en mag het voertuig geen storingen of schade veroorzaken aan de infrastructuur. Daarnaast moet het spoorvoertuig voldoen aan de regels ter bevordering van de toegankelijkheid van spoorvoertuigen voor mensen met een functiebeperking. Zie voor wat betreft de maatregelen met betrekking tot de toegankelijkheid van voertuigen de toelichting bij het voorgestelde artikel 31. Voordat het bestuursorgaan overgaat tot het verlenen van de vergunning, wordt de beheerder op grond van het voorgestelde tweede lid gehoord. Het horen vindt plaats in verband met de afstemming van het voertuig met de infrastructuur.

Het voorgestelde vijfde lid maakt mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over de verlening van de vergunning van indienststelling en de eigenschappen waaraan het materieel moet voldoen. Daarnaast kunnen regels worden gesteld over het informatiedossier en de schriftelijke verklaring van de toezichthouder.

Artikel 33

Indien wijzigingen worden aangebracht aan een voertuig kan dat tot gevolg hebben dat een voertuig niet langer voldoet aan de eisen zoals die zijn opgenomen in het voorgestelde tweede lid van artikel 32. In een dergelijk geval kan de veiligheid op het lokaal spoor in het geding zijn. Het voorgestelde artikel 33 voorziet daarom in een procedure indien aanmerkelijke wijzigingen aan een spoorvoertuig worden aangebracht nadat voor dat voertuig een vergunning voor indienststelling is verleend. Volgens het eerste lid van artikel 33 zal een vergunninghouder in zo'n geval een informatiedossier moeten overleggen aan het bestuursorgaan. Dit informatiedossier moet aan de hand van relevante documentatie helder maken welke wijziging heeft plaatsgevonden. Indien de wijziging van het spoorvoertuig van grote omvang is of gevolgen kan hebben voor de veiligheid op en in de directe nabijheid van de lokale spoorweg kan het bestuursorgaan op grond van het eerste lid, onderdeel b, van de vergunninghouder verlangen dat hij een nieuwe vergunning voor indienststelling aanvraagt. Op dat moment zullen tevens de maatregelen ter bevordering van de toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking in het spoorvoertuig moeten zijn doorgevoerd. Er wordt immers geen nieuwe vergunning verleend indien niet is voldaan aan artikel 32, tweede lid, onderdeel d. Zo wordt geborgd dat ook bestaande voertuigen langzamerhand gaan voldoen aan de nieuwe eisen voor toegankelijkheid. In het tweede lid wordt nader gedefinieerd wanneer sprake is van een aanmerkelijke wijziging van een spoorvoertuig. Hiervoor moet sprake zijn van een verandering van de gebruiksmogelijkheden van het spoorvoertuig door een wijziging in de technische of functionele eigenschappen van het voertuig. Hierbij kan gedacht worden aan het plaatsen van extra rijtuigbakken aan het voertuig of het wijzigen van de deur- of remsystemen. Het voorgestelde derde lid maakt mogelijk om bij ministeriële regeling regels te stellen over het eerste lid. Daarbij moet met name gedacht worden aan nadere regels over het informatiedossier.

Artikel 34

Een vervoerder zal voor het vervoer over lokale spoorwegen vaak meerdere voertuigen van hetzelfde type willen inzetten. Op grond van het voorgestelde artikel 32 dient de vervoerder voor elk individueel voertuig over een vergunning voor indienststelling te beschikken. Het zou inefficiënt zijn om elk individueel voertuig opnieuw aan de toets van artikel 32, tweede lid, te onderwerpen. Daarom bevat artikel 34 een

voorstel voor een vergunning voor indienststelling voor een type spoorvoertuig. De procedure werkt dan als volgt. De vergunning voor het type wordt op aanvraag door het bestuursorgaan verleend indien uit een schriftelijke verklaring van de toezichthouder blijkt dat het type voldoet aan de voorschriften in artikel 32, tweede lid. Voordat het bestuursorgaan de vergunning verleent, wordt de beheerder gehoord met het oog op de afstemming met de infrastructuur. Voor spoorvoertuigen die overeenstemmen met het type geldt een eenvoudiger vergunningverleningssysteem. Indien de vervoerder bij de aanvraag voor de vergunning tot indienststelling een verklaring van overeenstemming overlegt waaruit blijkt dat het spoorvoertuig overeenstemt met het type, dan wordt de vergunning verleend zonder een uitvoerige toets aan de vereisten, bedoeld in artikel 32, tweede lid. Op grond van het voorgestelde zesde lid van artikel 34 kan het bestuursorgaan nadere regels stellen over de verklaring van overeenstemming. In die regels kan bijvoorbeeld ingevuld worden aan welke vereisten de verklaring van overeenstemming moet voldoen. Voorstelbaar is dat nader wordt ingevuld welke documentatie bij het bestuursorgaan moet worden aangeleverd om te kunnen beoordelen waaruit de overeenstemming met het prototype blijkt.

Artikel 35

Het voorgestelde artikel 35 regelt dat een vervoerder uitsluitend vervoer mag verrichten met een veilig en goed onderhouden spoorvoertuig dat blijft voldoen aan de voorschriften in artikel 32, tweede lid. Het voorgestelde artikel 35 regelt overigens niet wie feitelijk verantwoordelijk is voor het onderhoud van de spoorvoertuigen. Grondregel is dat de vervoerder uitsluitend vervoer verricht met veilige spoorvoertuigen die goed onderhouden zijn. Dat is de verantwoordelijkheid van de vervoerder. De vervoerder kan hieraan invulling geven door de voertuigen zelf te onderhouden, maar het onderhoud kan ook worden uitgevoerd door een andere partij. Zo worden er soms leasecontracten afgesloten waarin ook afspraken gemaakt worden over het onderhoud. Het voorgestelde artikel 35 staat daaraan niet in de weg. De vervoerder blijft er ingevolge dit artikel voor verantwoordelijk dat men materieel inzet dat aan de veiligheidsstandaarden voldoet.

Indien de vervoerder geen gevolg geeft aan de zorgplicht kan door het bestuursorgaan worden ingegrepen. Aan een vervoerder kan een last onder bestuursdwang of dwangsom worden opgelegd om te bewerkstelligen dat de vervoerder alsnog invulling gaat geven aan de zorgplicht en zijn voertuigen in veilige staat brengt of laat brengen. Indien reparatoire sancties onvoldoende effect sorteren kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. In artikel 44 van het wetsvoorstel wordt de overtreding van artikel 35 aangemerkt als een beboetbaar feit. Daarnaast is het voorstelbaar dat een voertuig in dermate slechte staat is dat het nodig is om onmiddellijk in te grijpen. Artikel 35, tweede lid, voorziet voor die situatie in de mogelijkheid dat het bestuursorgaan het gebruik van het spoorvoertuig verbiedt.

Hoofdstuk 6. Eisen aan het personeel

Artikel 36

Hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel strekt ertoe te borgen dat alleen personen die aan bepaalde eisen voldoen een veiligheidsfunctie kunnen uitoefenen. Veiligheidsfuncties betreffen functies binnen het lokale spoorwegverkeerssysteem die van aanmerkelijke invloed zijn op de veiligheid van het spoorverkeer. De functie van bestuurder van een spoorvoertuig is op grond van artikel 36, tweede lid, van het wetsvoorstel in ieder geval zo'n veiligheidsfunctie. Het artikel bevat daarnaast de

mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nog andere veiligheidsfuncties aan te wijzen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de functie van verkeersleider of rangeerder. Veiligheidsfuncties kunnen overigens zowel het beheer als het vervoer betreffen.

Artikel 37

Bij veiligheidsfuncties is een goede lichamelijke en geestelijke gezondheid evenals het vermogen tot communiceren cruciaal. Veiligheidsfuncties kunnen op grond van artikel 37, eerste lid, van het wetsvoorstel dan ook slechts worden uitgeoefend door personen die aan een aantal benoemings-eisen voldoen. Personen die een veiligheidsfunctie uitoefenen moeten minimaal achttien jaren oud zijn. De leeftijdsgrens is gelijkgesteld aan die van een meerderjarige. Daarnaast wordt van een veiligheidsfunctionaris geëist dat hij de voertaal zodanig beheerst dat hij de procescommunicatie die in het kader van de functie wordt gevoerd, kan begrijpen en voeren. Op grond van het voorgestelde eerste lid, onderdeel c, mag de veiligheidsfunctionaris geen lichamelijke of geestelijke beperkingen hebben die het op een goede wijze uitoefenen van de functie in de weg staan. Dit kan blijken uit een geneeskundige verklaring afgegeven door een deskundige die door het bestuursorgaan is aangewezen om het onderzoek naar de geschiktheid te verrichten. Het bestuursorgaan kan hiertoe bijvoorbeeld een regionale GGD aanwijzen. Bij ministeriële regeling kan op grond van het vierde lid bijvoorbeeld een keuringsprotocol worden vastgesteld.

Artikel 38

De bedrijfspas vormt voor de veiligheidsfunctionaris een legitimatiebewijs waarmee hij tegenover derden kan aantonen dat hij een veiligheidsfunctie in de zin van dit wetsvoorstel mag uitoefenen. In verband daarmee voorziet het voorgestelde tweede lid in een verplichting voor de houder van een bedrijfspas om de pas op eerste vordering van de krachtens hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel met het toezicht op de naleving belaste personen te tonen.

Met de bedrijfspas wordt bereikt dat veiligheidsfunctionarissen geen certificaat van bekwaamheid en geneeskundige verklaring bij zich hoeven te dragen. Het voorgestelde derde lid maakt het mogelijk om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de bedrijfspas. Daarbij kan gedacht worden aan eisen die het uiterlijk van de bedrijfspas betreffen, zoals de weergave van een pasfoto en de vermelding van de functie van de pashouder. Het niet voldoen aan de verplichting om de bedrijfspas op eerste vordering te tonen wordt in het voorgestelde artikel 44 aangemerkt als een feit waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Artikel 39

Waar het voorgestelde artikel 37 zich richt tot de veiligheidsfunctionaris, richt artikel 39 van het wetsvoorstel zich tot de vervoerder en de beheerder. Artikel 39 stelt een verbod op het doen uitoefenen van een veiligheidsfunctie door een persoon waarvan men weet of redelijkerwijs zou moeten weten dat deze niet voldoet aan de eisen die de wet daaraan stelt. De overtreding van dit verbod wordt op grond van artikel 44, eerste lid, van het wetsvoorstel aangemerkt als beboetbaar feit.

Artikel 40

Het tweede lid van artikel 40 van het wetsvoorstel maakt helder dat de zorgplicht voor vakbekwaam personeel in ieder geval geldt ten aanzien van de veiligheidsfuncties. De vervoerder en beheerder zullen daarnaast

ook na moeten gaan of er nog andere functies zijn die de veiligheid beïnvloeden. Ook ten aanzien van die functies geldt voor de vervoerder en beheerder een zorgplicht om de vakbekwaamheid van deze personen op peil te brengen en houden. Houdt de vervoerder dan wel de beheerder zich niet aan deze zorgplicht dan is er sprake van een overtreding welke op grond van artikel 44, eerste lid, van dit wetsvoorstel wordt aangemerkt als een beboetbaar feit.

Artikel 41

Artikel 41 van het wetsvoorstel bevat een verbod op het onder invloed zijn van alcohol, drugs en bepaalde geneesmiddelen. Het verbod richt zich tot een ieder die een veiligheidsfunctie uitoefent op de lokale spoorweginfrastructuur. De veiligheidsfunctionarissen hebben een sleutelrol bij het borgen van de veiligheid op het lokaal spoor en van hen wordt dan ook geëist dat zij in staat zijn om hun functie op een goede manier uit te voeren. Daarbij past het gebruik van alcohol of verdovende middelen niet. Bij de formulering van artikel 41 is de systematiek van de Spoorwegwet en van de WVV 1994 gevolgd. Artikel 41 moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 47 en 48 van het wetsvoorstel, waarin een adem- en bloedonderzoek wordt voorgesteld en waarin de verplichting tot meewerking aan deze onderzoeken is neergelegd. Voor een meer uitgebreide toelichting bij de voorgestelde artikelen 41, 47 en 48 wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4 van de Spoorwegwet (Kamerstukken II 2000/01, 27 482, nr. 3, blz. 34).

Hoofdstuk 7. Toezicht en handhaving

Artikel 42

Het voorgestelde artikel 42 regelt dat de bij besluit van de minister aangewezen personen verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van het bij of krachtens dit wetsvoorstel bepaalde. De personen die op grond van het voorgestelde eerste lid worden belast met het toezicht beschikken over de in paragraaf 5.2 van de Awb neergelegde bevoegdheden. De toezichthoudende personen zijn niet alleen belast met het toezicht op de naleving, maar hebben ingevolge dit wetsvoorstel ook nog een aantal andere taken. Middels een schriftelijke verklaring geven zij op grond van de voorgestelde artikelen 9, derde lid, 18, derde lid, 27, derde lid, 32, derde lid en 34, derde lid, aan in hoeverre de infrastructuur, de veiligheidszorgsystemen van de beheerorganisatie en de vervoerder en het materieel van de vervoerder aan de in dit wetsvoorstel gestelde eisen voldoen. Het voorgestelde derde lid regelt dat zij ook bij de uitoefening van die taken beschikken over de bevoegdheden die zijn neergelegd in de artikel 5:12 tot en met 5:20 van de Awb. Dat betreft onder andere de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (5:15 Awb), het vorderen van een identiteitsbewijs (5:16a Awb), het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden (5:17 Awb), het nemen van monsters (5:18 Awb) en het onderzoeken van vervoermiddelen (5:19 Awb). De door de minister aangewezen personen verrichten de taken uit eigen beweging of op verzoek van het bestuursorgaan ten behoeve waarvan het toezicht wordt verricht. Worden de taken op verzoek van het bestuursorgaan verricht dan nemen zij daarbij ook de instructies van dat bestuursorgaan in acht. Dit wordt geregeld in het voorgestelde zesde lid. In ieder geval brengen de personen die toezicht houden altijd verslag uit aan het voor het lokaal spoor verantwoordelijke bestuursorgaan. Aan de hand van die rapportages kan het bestuursorgaan beslissen of er aanleiding is om handhavend op te treden. Het voorgestelde zevende en achtste lid maken mogelijk om de kosten die ingevolge dit artikel worden gemaakt in rekening te brengen bij het

bestuursorgaan op wie de zorgplicht voor de aanleg en het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur rust. Zie voor een toelichting daarop ook hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting. De wijze waarop de kosten worden doorberekend zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt moeten worden. Het voorgestelde achtste lid bevat daarvoor de juridische grondslag. In de algemene maatregel van bestuur kan onderscheid gemaakt worden tussen incidentele en jaarlijks in rekening te brengen kosten. Indien op grond van het zevende en achtste 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. Het voorgestelde negende lid regelt dat er een vergoeding kan worden gevraagd voor de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een schriftelijke verklaring en de werkzaamheden die daarmee gepaard gaan. Bij de vaststelling van de bedragen op grond van het achtste en negende lid geldt vanzelfsprekend dat de geraamde baten niet boven de geraamde kosten mogen uitgaan.

Artikelen 43 tot en met 46

Voorgesteld wordt om in dit wetsvoorstel te voorzien in een breed handavingsinstrumentarium. Daarin voorzien de voorgestelde artikelen 43 tot en met 46. Bij de inrichting van dit instrumentarium is zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de Spoorwegwet. Het voorgestelde artikel 43 voorziet in reparatoire bestuursrechtelijke handhaving en bevat de bevoegdheid voor het dagelijks bestuur van de plusregio tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde verplichtingen. Artikel 43 beperkt zich alleen tot een bevoegdheid voor het dagelijks bestuur van de plusregio omdat artikel 122 van de Provinciewet al voorziet in een algemene bevoegdheid voor het provinciebestuur tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom leent zich voor situaties die hersteld kunnen worden en waarbij herstel op korte termijn ook wenselijk is. 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 bestuursorganen de mogelijkheid geboden om per geval te beoordelen of toepassing van reparatoire bestuursrechtelijke handhaving in de rede ligt. Het wetsvoorstel voorziet naast reparatoire handavingsmogelijkheden ook in de mogelijkheid om punitieve sancties op te leggen. Bij de keuze voor een sanctiestelsel is in de eerste plaats bepalend of er sprake is van een open of besloten context. In een besloten context is er in het kader van de uitvoering van de wet een rechtstreekse verbinding tussen een overheidsorgaan en de burger of het bedrijf. Binnen zo'n besloten context kan de overheid gericht toezicht houden op de naleving van de wet door burgers en bedrijven. De toezichthouder kent de doelgroep en omgekeerd kent de doelgroep de toezichthouder. In de besloten context bestaat er een voorkeur voor bestuursrechtelijke sanctionering. Bij een open context is sprake van een niet of niet duidelijk afgebakende doelgroep en het ontbreken van rechtstreekse verbindingen. Bij een open context bestaat er een voorkeur voor strafrechtelijke sanctionering. Dit wetsvoorstel heeft vooral betrekking op de besloten context, maar kent – in beperkte mate – ook een open context. Daarom wordt zowel voorzien in bestuursrechtelijke als in strafrechtelijke sanctionering. Het voorgestelde artikel 44 ziet op punitieve handhaving door gedeputeerde staten ofwel het dagelijks bestuur van de plusregio door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete. Er is waar het de beroepsmatige gebruiker van het spoor betreft sprake van de eerder genoemde

besloten context. Bij beroepsmatig gebruik moet gedacht worden aan gebruik door de beheerder, vervoerders en individuele personen zoals veiligheidsfunctionarissen. Het introduceren van de bestuurlijke boete voor een aantal specifieke overtredingen kan het reparatoire instrumentarium kracht bij zetten. In het voorgestelde tweede lid zijn conform artikel 5:46 van de Awb de maximale hoogtes van de op te leggen boete vastgelegd. Voor de maximale hoogte van de boete voor ondernemingen wordt € 225 000,- voorgesteld. Voor de maximale hoogte van de boete voor natuurlijke personen, niet zijnde ondernemingen wordt een bedrag van € 5700,- voorgesteld. Het vijfde lid bevat de mogelijkheid deze bedragen periodiek te indexeren. Titel 5.4 van de Awb is hierbij van toepassing. De procedure die moet worden gevolgd bij het opleggen van een bestuurlijke boete is geregeld in afdeling 5.4.2 van de Awb. De noodzaak om vrijheidsbenemende maatregelen te kunnen treffen jegens de beroepsmatige gebruiker, is slechts in uitzonderingsgevallen nodig. Bij het overtreden van het voorgestelde artikel 41, dat kortweg het gebruik van alcohol en drugs door veiligheidsfunctionarissen betreft, is sprake van zo'n uitzonderingsgeval en wordt voorgesteld de bestuurlijke boete niet te introduceren. Naast de beroepsmatige gebruiker zijn er ook diverse bepalingen die zich richten tot «een ieder». In dit geval is er geen sprake van een besloten context. Strafrechtelijke sanctionering ligt daarmee in de rede. Dit geldt bijvoorbeeld voor artikel 15. Bij de keuze van het sanctiestelsel voor deze artikelen speelt mee het gevaar dat bepaald handelen of nalaten kan veroorzaken. Het voorgestelde artikel 46 legt vast welke overtredingen als strafbare feiten worden aangemerkt. In het voorgestelde artikel 45 is neergelegd wie als opsporingsambtenaar worden aangemerkt. Artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering bepaalt welke ambtenaren belast zijn met de opsporing van strafbare feiten. Dat betreft officieren van justitie, politieambtenaren en officieren en onderofficieren van de Koninklijke marechaussee. Het is wenselijk om naast deze algemene opsporingsambtenaren ook buitengewone opsporingsambtenaren aan te wijzen die dichter op het werkveld staan en kennis hebben van de situatie ter plekke. Artikel 45 voorziet daarin. Het voorgestelde tweede lid delegeert die bevoegdheid aan de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Infrastructuur en Milieu. De opsporingsambtenaren die aldus worden aangewezen zijn buitengewoon opsporingsambtenaar in de zin van artikel 142, eerste lid, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering. Deze buitengewone opsporingsambtenaren dienen overigens eerst aan bepaalde vakbekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen te voldoen alvorens ze beëdigd kunnen worden. Daarover zijn in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar regels gesteld.

Artikelen 47 en 48

Voor de toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 41 van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 8. Overige bepalingen

Artikel 49

In artikel 49 wordt voorgesteld een informatieverplichting op te nemen voor vervoerders en beheerders. Het artikel regelt dat vervoerders en beheerders 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 beheersvisie, bedoeld in artikel 17 van dit wetsvoorstel. De beheerder en vervoerder zijn volgens het eerste lid van artikel 49 overigens slechts gehouden tot het verstrekken van de onder hen

berustende gegevens. Het gaat derhalve om gegevens die men feitelijk tot zijn beschikking heeft.

Het derde lid legt vast dat de gegevens of inlichtingen die door de vervoerders en beheerders worden verstrekt uitsluitend gebruikt mogen worden voor de uitvoering van deze wet. Het bestuursorgaan mag de door de vervoerders en beheerders verstrekte informatie niet gebruiken voor andere doeleinden.

Artikel 50

De gewone bestuursrechter is in eerste aanleg belast met de toetsing van de bestuursrechtelijke besluiten op grond van deze wet. Het hier voorgestelde artikel regelt naar analogie van artikel 90 van de Spoorwegwet, dat de zaken in eerste aanleg, gelet op de benodigde expertise, zijn geconcentreerd bij de rechtbank Rotterdam, met uitzondering van besluiten op grond van artikel 12. Laatstgenoemd artikel heeft een directe relatie met het omgevingsrecht waarvoor de relatieve bevoegdheidsverdeling van artikel 8:7, eerste lid, Awb blijft gelden.

Hoofdstuk 9. Wijziging andere wetten

Artikel 53

Artikel 53 stelt een wijziging van de artikelen 2, 94 en 95 van de Spoorwegwet voor. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Spoorwegwet was uitgangspunt dat zowel hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen alsmede bijzondere spoorwegen deel zouden uitmaken van de Spoorwegwet. De bepalingen omtrent lokaal en bijzonder spoor zijn echter nooit in werking getreden. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om voor het lokaal spoor een apart wettelijk stelsel te introduceren. Die keuze vraagt om aanpassing van die artikelen in de Spoorwegwet die het lokaal spoor betreffen.

Artikel 2 van de Spoorwegwet bepaalt dat de Spoorwegwet van toepassing is op hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen. In artikel 53, onderdeel A, wordt voorgesteld om de reikwijdte van de Spoorwegwet te beperken tot hoofdspoorwegen en bijzondere spoorwegen. In lijn daarmee wordt voorgesteld om in paragraaf 9 alleen bepalingen op te nemen die betrekking hebben op het bijzonder spoor. Daartoe strekken de onderdelen B tot en met D van het voorgestelde artikel 53.

Artikelen 54 tot en met 57

De artikelen 54 tot en met 57 stellen een wijziging van de Spoorwegwet 1875, de Locaalspoor- en Tramwegwet, de Wet aanleg locaalspoor- en tramwegen en de Wet zwerfstroomen voor. Dit wetsvoorstel heeft tot doel om een nieuw wettelijk stelsel voor lokale spoorwegen te introduceren dat het verouderde stelsel, zoals is neergelegd in voornoemde wetten, vervangt. Artikel 103 van de Spoorwegwet biedt de mogelijkheid om de hiervoor aangehaalde verouderde wetgeving op een bij koninklijk besluit bepaald tijdstip in te trekken. Intrekking van deze wetten is op dit moment echter nog niet mogelijk, aangezien delen ervan nog van toepassing zijn op het bijzonder spoor. Bijzondere spoorwegen betreffen onder meer de zogenoemde raccordementen, museumlijnen en andere particuliere spoorlijnen. Ook voor de bijzondere spoorwegen wordt overigens een moderniseringsoperatie voorzien. Daarbij zal moeten worden bezien of het bepaalde in de nog niet in werking getreden artikelen 94 en 95 van de Spoorwegwet volstaat of dat aanvullende wetgeving nodig is. De voorgestelde artikelen 54 tot en met 57 maken helder dat de Spoorwegwet 1875, de Locaalspoor- en Tramwegwet, de Wet aanleg

locaalspoor- en tramwegen, de Wet zwerfstromen en de krachtens deze wetten vastgestelde bepalingen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet langer van toepassing zijn op lokale spoorwegen die krachtens artikel 2, tweede lid, als zodanig zijn aangewezen.

Artikel 58

Artikel 58 van het wetsvoorstel stelt een wijziging voor van de Wet op de economische delicten (WED). Het voorgestelde artikel regelt de strafbaarstelling als economisch delict van in het wetsvoorstel opgenomen verbodsbepalingen die samenhangen met het optreden in het economisch verkeer. Daarbij is nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de aanduiding als economisch delict van de overtredingen van de bepalingen in de Spoorwegwet. Zo is het voorgestelde artikel 49, tweede lid, ontleend aan artikel 96 van de Spoorwegwet. De overtreding van artikel 96, tweede lid, is aangemerkt als economisch delict en ondergebracht in artikel 1, onder 1° van de WED. In lijn daarmee behelst het voorgestelde artikel 57 een wijziging van de WED in die zin dat er in artikel 1, onder 1° een verwijzing naar artikel 49, tweede lid, is opgenomen. Niet valt in te zien waarom de overtreding van een zelfde soort informatieverplichting als in de Spoorwegwet in onderhavig wetsvoorstel op andere wijze gehandhaafd zou moeten worden.

Daarnaast worden de artikelen 26, eerste lid, onderdelen a en c, 27, zevende lid, 32, eerste, vijfde en zevende lid, 33, eerste lid, 35, eerste en derde lid, 37, eerste en tweede lid, en 40, eerste lid, op grond van dit wetsvoorstel ingedeeld in de lichtste categorie van delicten, bedoeld in artikel 1, onder 4°, van de WED. Ook dat is in lijn met hetgeen in de WED is bepaald omtrent de overtreding van vergelijkbare bepalingen in de Spoorwegwet.

Artikel 59

De voorgestelde wijzigingen zien op aanvulling van de definities in artikel 3b van titel 1 van Boek 8 van het BW met verwijzingen naar de toepasselijke bepalingen van onderhavig wetsvoorstel. De definitiebepalingen in artikel 3b zijn van belang voor het spoorvervoer zoals geregeld in afdeling 8.2.5, titel 8.18 en titel 8.19 van het BW. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot vaststelling en invoering van titel 8.18 (overeenkomst van goederenvervoer over spoorwegen) van het Burgerlijk Wetboek (kamerstukken II, 2005/06, 30 365, nr. 3, blz. 17) is reeds opgemerkt dat in artikel 3b op een zodanige wijze aansluiting is gezocht bij de centrale begrippen in de Spoorwegwet en dat deze omschrijvingen van toepassing zijn op alle spoorwegen en dus niet zijn beperkt tot de hoofdspoorwegen waarvoor de Spoorwegwet geldt.

Artikel 59 van het wetsvoorstel maakt dat afdeling 8.2.5, titel 8.18 en titel 8.19 van het BW ook van toepassing zijn op het lokaal spoor. Zo worden de bijzondere bepalingen omtrent aansprakelijkheid die al golden voor de Spoorwegwet ook van toepassing op het bepaalde in dit wetsvoorstel. Dat heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de aansprakelijkheid voor de beheer van de infrastructuur. Op grond van het BW is de eigenaar van de infrastructuur in beginsel verantwoordelijk voor een goede instandhouding van de infrastructuur. Ingevolge het tweede lid van artikel 174 van Boek 6 van het BW rust op de wegbeheerder van de openbare wegen echter een risicoaansprakelijkheid voor schade als gevolg van onvoldoende onderhoud aan de openbare weg. Artikel 1661 van Boek 8 van het BW bepaalt dat de aansprakelijkheid op grond van artikel 174 van Boek 6 van het BW berust bij de beheerder van de spoorweginfrastructuur. Zo wordt recht gedaan aan de belangen van de eigenaar.

Het voorgestelde artikel 59 heeft daarnaast tot gevolg dat de artikelen 105 (aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van de dood of letsel van de

reiziger), 106 (aansprakelijkheid voor handbagage van de reiziger), 1586 (aansprakelijkheid voor ondergeschikten), en 1673 (aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen aan boord van een spoorvoertuig) van Boek 8 van het BW van toepassing worden op het bepaalde in dit wetsvoorstel.

Artikel 60

Door opname van het wetsvoorstel in de bijlage bij de Wet bestuursrecht-spraak bedrijfsorganisatie kan tegen uitspraken (van de voorzieningen-rechter) van de rechtbank Rotterdam hoger beroep worden ingesteld bij het College van beroep voor het bedrijfsleven. Daarmee wordt aangesloten bij de bijzondere rechtsmachtverdeling die reeds voor de Spoorwegwet geldt. Van de bijzondere rechtsmachtverdeling wordt artikel 12 van het wetsvoorstel uitgesloten, aangezien dat artikel samenhangt met het omgevingsrecht, waarvoor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bevoegde hoogste rechterlijke instantie is.

Artikel 61

De voorgestelde wijzigingen betreffen een technische aanvulling van de Vervoersnoodwet. Door in de artikelen 8 en 13 van de Vervoersnoodwet een verwijzing naar onderhavig wetsvoorstel op te nemen, kan de bestaande noodwetgeving ten aanzien van de lokale spoorwegen, zoals onder andere geregeld in de Spoorwegwet 1875 vervallen. Op grond van de Vervoersnoodwet is de minister van Infrastructuur en Milieu bijvoorbeeld bevoegd om aanwijzingen aan de beheerder van de lokale spoorweginfrastructuur te geven in geval van nood. Ook kan op basis van de wet aan vervoerders een vervoersverplichting worden opgelegd bijvoorbeeld ten behoeve van een evacuatie.

Hoofdstuk 10. Overgangsbepalingen

Artikel 62

Het voorgestelde artikel 6 maakt dat nieuw aangelegde tunnels over een bepaald veiligheidsniveau moeten beschikken. Indien over de bouw van een tunnel al verplichtingen zijn aangegaan zou het van toepassing zijn van artikel 6 onevenredige financiële kosten met zich mee kunnen brengen. Het voorgestelde artikel 62 regelt daarom dat artikel 6 niet van toepassing is op tunnels waarover reeds een overeenkomst tot ontwerp of bouw is gesloten of waarvoor al een bouwvergunning op grond van de Woningwet is verleend. Datzelfde geldt voor tunnelprojecten die zich al in de realisatiefase bevinden en waarvan de bouw al gestart is.

Artikel 63

De strekking van dit artikel is dat voor de lokale spoorweginfrastructuur die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel in gebruik is genomen onder de vigeur van de voordien geldende wetgeving of van de Spoorwegwet, niet alsnog vergunningen afgegeven hoeven te worden op grond van het nieuwe recht. Het voorschrijven van een vergunning in dergelijke gevallen zou onnodige uitvoeringslasten tot gevolg hebben. Het voorgestelde tweede lid verduidelijkt dat ten aanzien van toekomstige wijzigingen aan de reeds in gebruik zijnde infrastructuur, bedoeld in het eerste lid, een vergunning kan worden verlangd op grond van artikel 10 van het wetsvoorstel.

Artikel 64

In verschillende wettelijke voorschriften is met het oog op de interne veiligheid van de lokale spoorwegen geregeld dat vooraf een vergunning of toestemming moet worden gevraagd voor het plaatsen van zaken of uitvoeren van werkzaamheden op of in de directe nabijheid van de lokale spoorweg. Indien de betreffende aangelegenheid zich voordoet binnen het profiel dat door het bestuursorgaan op grond van het vijfde lid van artikel 12 van het wetsvoorstel is vastgesteld en de belanghebbende daarvoor reeds op grond van het oude recht de vereiste toestemming of vergunning heeft verkregen, wordt dat besluit aangemerkt als een vergunning in de zin van artikel 12. Hierdoor worden aanzienlijke uitvoeringslasten bespaard.

Artikel 65

De strekking van het eerste lid van dit artikel is dat voor de spoorvoertuigen die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel in gebruik zijn genomen op grond van de voordien geldende wetgeving niet alsnog vergunningen afgegeven hoeven te worden op grond van het nieuwe recht.

Het voorgestelde tweede lid regelt dat er bij een aanmerkelijke wijziging van zo'n voertuig wel aan de vereisten van artikel 33 moet worden voldaan. Ook is vastgelegd dat de voertuigen zich in veilige staat moeten bevinden zoals bepaald in artikel 35.

Artikel 66

Veiligheidsfunctionarissen moeten op grond van het wetsvoorstel medisch geschikt zijn voor de functie. In verband met de veiligheid op de lokale spoorweg dienen zij na de keuring die wordt verricht voorafgaand aan de benoeming in de functie, vervolgens periodiek medisch gekeurd te worden. Voor degene die op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds benoemd zijn in een veiligheidsfunctie en in het kader van hun benoeming niet eerder zijn gekeurd, bepaalt artikel 66 van het wetsvoorstel dat zij alsnog dienen te worden gekeurd binnen een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De overgangstermijn van een jaar wordt geacht uitvoerbaar te zijn, gelet op de omvang van het aantal te verrichten keuringen.

Artikel 67

Dit artikel strekt ertoe om de bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog lopende bezwaar- en beroepschriften af te handelen volgens het oude recht.

Artikel 68

Het voorgestelde artikel 67 regelt de inwerkingtreding. Hoofdstuk I treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad in werking. De andere artikelen twee jaar na plaatsing in het Staatsblad. De betrokken partijen hebben zo na de bekendmaking nog twee jaar de tijd om hun systemen aan te passen aan het nieuwe wettelijke stelsel. Zo zullen de betrokken bestuursorganen een beheerder moeten aanwijzen en een beheersvisie op moeten stellen en zullen vervoerders en beheerders

moeten zorgen voor een veiligheidszorgsysteem. In de internetconsultatie hebben de betrokken overheden en de vervoerders aangegeven de termijn van twee jaar een realistische termijn te achten.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus