

Kort Betaald
Port Payé
Pays-Bas 



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

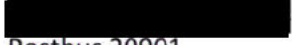
24 SEP 2021

GESCAND


RC3DC #X83DXDX#00#0000#



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directie Openbaar Vervoer en Spoor


Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum:	23 september 2021	Uw kenmerk:	WGK012925
		Ons kenmerk:	MdL/NdB 2021-005569
Onderwerp:	Internetconsultatie en Uitvoerings- toets AMvB-Hoekse Lijn	Afdeling:	Assetmanagement

Geachte heer ,

Op 12 juli 2021 heeft uw Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (“uw Ministerie”) ten behoeve van de internetconsultatie het Wijzigingsvoorstel Besluit lokaal spoor gepubliceerd (“het Wijzigingsvoorstel”).¹ Op 15 juli 2021 heeft u daarnaast aan de Metropoolregio Rotterdam Den Haag een brief gestuurd om dit ontwerp te toetsen op uitvoerbaarheid. De reactietermijn voor de internetconsultatie en uitvoerbaarheidstoets is op 15 juli 2021 bij e-mailbericht van mevrouw  voor onze organisatie vastgesteld op 10 weken (derhalve tot en met 23 september 2021).

Dit Wijzigingsvoorstel introduceert specifieke regels voor een deel van de als lokale spoorweg aangewezen Hoekse lijn.² Deze regels zijn ingegeven door de behoefte om een goede uitvoering te geven aan Europese Richtlijnen, in het bijzonder aan Richtlijn 2012/34/EU van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (“SERA-richtlijn”)³ en tegelijkertijd het veelgevraagde snelle reizigersvervoer ter plaatse zo goed mogelijk te ondersteunen.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag (“MRDH”) is op verschillende manieren betrokken bij de Hoekse lijn. Als dagelijks bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam (artikel 4 Wet lokaal spoor, “Wls”) heeft MRDH de zorg voor de aanleg en het beheer van de lokale spoorweginfrastructuur tussen Rotterdam CS en Hoek van Holland strand. Ex artikel 20 lid 3 van de Wet personenvervoer 2000 (“Wp 2000”) is MRDH voor dit gebied bovendien aangewezen als vervoerdienst die bevoegd is tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor regionaal openbaar vervoer per trein.⁴

In 2016 heeft MRDH een Concessie rail Rotterdam (“concessie”) verleend aan vervoerbedrijf RET NV (“RET”) tot december 2030. De Hoekse lijn is in deze concessie betrokken. De concessieafspraken zijn in 2018 en opnieuw in 2019 deels vernieuwd. RET is op basis van de concessie beheerder van én vervoerder (exploitant) op de Hoekse lijn.⁵

De kern van het Wijzigingsvoorstel is het (verdergaand) verzekeren van de toegang tot de spoorweginfrastructuur van de Hoekse lijn voor spoorgoederenvervoer en eventueel reizigersvervoer, dit in lijn met Europese spoorregelgeving. Het Wijzigingsvoorstel kan aldus het beheer en / of de exploitatie van het tram- en metroverkeer op de Hoekse lijn beïnvloeden en daarmee de concessieafspraken raken. Als rechtstreeks belanghebbenden maken MRDH en de RET dan ook graag van de gelegenheid gebruik te reageren op het ter consultatie voorgelegde wijzigingsbesluit. MRDH zal dit in een separate reactie doen overigens.

Hierbij treft u de reactie van de RET aan.

Reactie

1 Toegang juridisch en praktisch mogelijk, maar vooralsnog in de praktijk nauwelijks vraag

RET merkt allereerst op, dat de toegang tot de Hoekse lijn voor spoorgoederenvervoer fysiek steeds verzekerd is gebleven: er zijn diverse speciale infrastructurele aanpassingen uitgevoerd, juist om het sporadische spoorgoederenvervoer goed en blijvend te kunnen faciliteren.

Ook 'juridisch' of anderszins bestonden en bestaan er geen toegangsbelemmeringen.

Hoewel toegang derhalve mogelijk is, heeft de spoorgoederenpraktijk hieraan tot op heden weinig behoefte. RET als beheerder van de Hoekse lijn heeft tot nu toe slechts van een enkele goederenvervoerder een verzoek om toegang tot en capaciteit op de Hoekse lijn ontvangen voor een beperkt aantal vervoersbewegingen.

De discussie of de Hoekse lijn al dan niet mocht worden aangewezen als lokale spoorweg en aldus onttrokken mocht worden aan zekere Europese regelgeving, lijkt vooralsnog dan ook een meer theoretische.

Met deze meer vanuit de theorie dan vanuit de praktijk ingegeven blik, merkt de RET het volgende op waarbij het uitgangspunt is dat de aanwijzing van de Hoekse lijn als lokale spoorweg in stand blijft.

2 Algemeen: aanwijzing als lokale spoorweg past binnen het regime van de Europese spoorwegrichtlijnen

De RET is ervan op de hoogte dat de EU maatregelen heeft vastgesteld om te komen tot één Europese spoorwegruimte zonder grenzen: SERA, *Single European Railway Area*. Op grond van Richtlijn 2012/34/EU, de SERA-richtlijn, moeten spoorwegondernemingen, zowel spoorgoederenvervoerders als spoorreizigersvervoerders, toegang krijgen tot de spoorweginfrastructuur in alle lidstaten.⁶ Daarnaast zijn er drie andere belangrijke spoorrichtlijnen: de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, de Interoperabiliteitsrichtlijn en de Machinistenrichtlijn.⁷

In de toelichting op het Wijzigingsvoorstel vermeldt uw Ministerie dat de wijziging van de Wet lokaal spoor is ingegeven door de dwingende toepassing van de SERA-richtlijn. Uw Ministerie betoogt daarbij dat de Hoekse lijn *buiten* het toepassingsbereik van andere Europese spoorrichtlijnen valt. Voor dit standpunt bestaan diverse plausibele argumenten die uw Ministerie ons inziens helder en overtuigend in de Toelichting op het Wijzigingsvoorstel uiteen heeft gezet.⁸

De reikwijdte-bepalingen in de SERA-Richtlijn wijken inderdaad, zoals uw Ministerie al schrijft, af van vergelijkbare bepalingen in onder meer de Interoperabiliteits- en de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Waar deze twee laatstgenoemde Richtlijnen (samengevat) uitsluiting mogelijk maken voor 'lightrailinfrastructuur' die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt, kent de SERA-richtlijn deze uitzondering niet expliciet. De RET acht de Europese regelgeving op dit punt in hun onderlinge samenhang niet consistent, maar begrijpt dat uw Ministerie / Nederland ook moet voldoen aan de SERA-reikwijdte. De RET onderschrijft de conclusie van uw Ministerie dat aanwijzing van de Hoekse lijn als lokale spoorweg past binnen de mogelijkheden die de Europese spoorwegregelgeving *inclusief* de SERA-richtlijn biedt. Dat het traject Hoekse lijn daarmee 'onttrokken' wordt aan een spoorwegrechtelijk regime dat in een eerdere periode op anders ingerichte spoorweginfrastructuur ter plaatse wel van toepassing was, staat daaraan niet in de weg.

Ten eerste schrijft de Europese regelgeving nergens voor dat spoorwegen die eenmaal binnen de reikwijdte van het Europese regel-stelsel vallen, te allen tijde daarbinnen moeten blijven vallen. Een wens of het streven naar het 'in beton gieten' van een bestaande situatie blijkt volgens de RET nergens uit de betrokken Europese regelgeving.

Ten tweede geeft de Europese regelgeving juist criteria die maatwerk mogelijk maken: spoorwegen en / of spoorweginfrastructuur die aan bepaalde criteria voldoen, vallen - met recht en reden - buiten het toepassingsbereik van de SERA-richtlijn en andere belangrijke EU-spoorrichtlijnen of kunnen door de lidstaat buiten toepassing gehouden worden. Een beargumenteerde wijziging van de status van spoorwegen zoals is doorgevoerd ten aanzien van de Hoekse lijn past binnen deze kaders.

3 Het Wijzigingsvoorstel artikelsgewijs: verdergaand verzekeren van toegang en capaciteit

Uw Ministerie stelt zich beargumenteerd op het standpunt dat de SERA-richtlijn op de Hoekse lijn als lokale spoorweg deels, maar niet volledig buiten toepassing kan blijven. Uw Ministerie baseert zich daarbij op de diverse reikwijdte-bepalingen van de SERA-richtlijn. De RET acht de uitleg van deze bepalingen door uw Ministerie overtuigend, een herhaling daarvan op deze plaats is onnodig.

Voor zover er in de bestaande wetgeving sprake was van een lacune, werkt het Wijzigingsvoorstel deze weg op een wijze, die voor spoorvervoerders extra zekerheid biedt en die voor zowel de RET, MRDH als voor spoorvervoerders werkbaar is.

Deze verbeteringen betreffen (artikel I van het Wijzigingsvoorstel) de volgende vitale thema's:

- het nadrukkelijk opgenomen recht op niet-discriminerende toegang voor spoorwegondernemingen inclusief het belangrijke minimum toegangspakket (artikel 11c lid 1 Wijzigingsvoorstel);
- de te sluiten toegangsovereenkomst (artikel 11c lid 2 Wijzigingsvoorstel);
- zekerheid voor spoorwegondernemingen over de hoogte van de aan de beheerder te betalen gebruiksvergoeding (artikel 11c lid 2 Wijzigingsvoorstel);
- een heldere procesbepaling voor de aanvraag van capaciteit in enig dienstregelingsjaar (artikel 11c lid 2 Wijzigingsvoorstel);
- gereguleerde en verzekerde toegang tot dienstvoorzieningen via de lokale spoorweg (artikel 11d Wijzigingsvoorstel).

Het Wijzigingsvoorstel bevestigt aldus de rechten van spoorwegondernemingen en regelt de kern van relevante toegangsbepalingen uit de SERA-richtlijn, zonder in de val te trappen van een onnodig gedetailleerde uitwerking. De RET waardeert deze insteek en maakt van de gelegenheid gebruik, nog enige artikelsgewijze opmerkingen te maken.

Artikel 11c lid 1: duidelijke vastlegging recht spoorwegonderneming op non-discriminatoire toegang
Artikel 11c lid 1 bepaalt uitdrukkelijk het recht van spoorwegondernemingen op non-discriminatoire toegang. De RET ziet hierin een belangrijke bevestiging voor spoorwegondernemingen van dit toegangsrecht.

De RET had zich een alternatieve formulering kunnen voorstellen waarbij het verlenen van non-discriminatoire toegang als een actieve verplichting van de beheerder als uitgangspunt genomen was (zoals bijvoorbeeld in artikel 13 SERA-richtlijn is gebeurd), maar met de gekozen formulering kan zij uit de voeten. Naar verwachting zal de gekozen formulering in de praktijk niet op problemen stuiten. Het non-discriminatoire toegangsrecht staat immers voorop. De RET merkt daarbij op dat zij het beginsel van non-discriminatoire toegang zo begrijpt, dat de beheerder bij botsende toegangs aanvragen gelet op artikel 30 lid 2 Wls indien nodig prioriteringscriteria mag toepassen waarbij de uitvoering van de concessie voorrang

krijgt. Mogelijk kan hieraan nog een enkel woord worden gewijd in de Toelichting op uw Wijzigingsvoorstel.

In het verlengde hiervan hecht de RET eraan op deze plaats uit te spreken, dat zij met uw Ministerie van mening is dat de Hoekse lijn vrijgesteld kan en redelijkerwijs ook moet worden van het regime dat is uitgewerkt in hoofdstuk IV van de SERA-richtlijn.

Toepassing van de hiervoor in de SERA-richtlijn aanwezige uitzonderingsgronden is op zijn plaats, omdat, zoals uw Ministerie al schrijft, uitvoering van dit Hoofdstuk IV-regime zou leiden tot disproportionele gevolgen voor de taakuitoefening en organisatie van de RET.⁹ De RET zou zich moeten voegen in en moeten gaan voldoen aan een internationaal capaciteitstoeiwijzingsregime dat is uitgewerkt in vele gedetailleerde bepalingen en verplichtingen, terwijl het hier gaat om een spoorverbinding van ongeveer 3.5 kilometer, met daaraan gelegen slechts één spooransluiting (bij de Vulcaanhaven) waarover uiteindelijk - afgaand op het verleden en de huidige capaciteitsaanvraag - mogelijk slechts één goederenvervoerder minder dan één keer per dag zal rijden.

De RET ziet ook voor spoorwegondernemingen geen winst bij toepassing van dit Europese regime op het betrokken gedeelte van de Hoekse lijn. Het relevante gedeelte van de Hoekse lijn heeft geen strategisch belang voor de werking van de Europese spoorwegmarkt. Dat de toegang voor spoorwegondernemingen niettemin (mede) ook op dit stukje spoor met zoveel woorden is zeker gesteld, is een belangrijk pluspunt van uw Wijzigingsvoorstel.

Artikel 11c lid 2: eventuele gebruiksvergoeding gemaximeerd voor spoorwegondernemingen

Ook artikel 11c lid 2 Wijzigingsvoorstel acht de RET een belangrijke verduidelijking en een eventuele geruststelling voor spoorwegondernemingen. Een vergoeding voor het gebruik van spoorweginfrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket, mag op grond van uw Wijzigingsvoorstel niet hoger zijn dan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Bovendien mag de vergoeding niet hoger zijn dan de vergoeding die de spoorwegonderneming voor het aangrenzende hoofdspoor verschuldigd is. De RET begrijpt deze dubbele cap en ziet voorsnog geen problemen voor de toepassing daarvan. De RET begrijpt deze bepaling bovendien zó, dat het gaat om de mogelijkheid van het heffen van een verbruiksvergoeding maar niet om een verplichting daartoe. Mogelijk hebben wij in een later stadium vragen over de heffing en / of het heffingskader, maar die vallen buiten het bestek van deze internetconsultatie/uitvoerbaarheidstoets.

Artikel 11c lid 2: bevestiging verplichting toegangsovereenkomst

Nu de verplichting om een toegangsovereenkomst te sluiten al bestond op grond van de Wls, voorziet de RET ook in dit opzicht geen problemen. Het is een onderdeel van normale bedrijfsmatige professionaliteit om afspraken met partners contractueel vast te leggen. Nu ook spoorwegondernemingen allang vertrouwd zijn met de eis van een toegangsovereenkomst (deze geldt immers ook voor spoorwegen die wél onder de volledige reikwijdte van de Europese richtlijnen volgen, zoals in Nederland de hoofdspoorweginfrastructuur) mag verwacht worden dat deze bepaling in de praktijk niet op bezwaren stuit.

Artikel 11c lid 3: procesbepaling voor aanvragers nieuwe passagiersdiensten

De RET ziet artikel 11c lid 3 van het Wijzigingsvoorstel, over nieuwe passagiersdiensten, als een begrijpelijk maar vooral theoretisch voortvloeisel uit de SERA-richtlijn. In de praktijk lijkt dit nieuwe artikellid niet gauw te zullen worden aangewend. Aangezien het feitelijk niet mogelijk is om op dit stukje spoor een passagiersdienst aan te bieden, lijkt het opnemen van deze beperking niet nodig. Het is weinig aannemelijk dat er op dit korte stukje van de Hoekse lijn, waarop zich bovendien geen stations bevinden, een reële aantrekkelijke nieuwe passagiersdienst zal worden uitgevoerd. De RET begrijpt deze bepaling en het regime waaruit de bepaling voortvloeit bovendien zó, dat het recht op toegang onder voorwaarden kan worden beperkt. Dit bijvoorbeeld op basis van artikel 30 lid 2 Wls alsmede naar analogie van de prioritering die op hoofdspoorwegen in geval van een botsende capaciteitsclaim mag worden gehanteerd. Wellicht kan hierover nog een enkel woord in de Toelichting worden opgenomen.

Artikel 11d: toegang tot dienstvoorzieningen: vooralsnog theoretisch

De RET begrijpt deze bepaling als een theoretische onontkoombaarheid. Op het deel van de Hoekse lijn waarop het Wijzigingsvoorstel betrekking heeft zijn er geen dienstvoorzieningen aanwezig en het ligt niet in de lijn der verwachtingen, dat hier alsnog dienstvoorzieningen zullen worden gebouwd of aangebracht. Om deze reden acht de RET het op dit moment niet nodig om bijvoorbeeld toegangsprotocollen te ontwikkelen maar de ideeën hierover vallen buiten de scope van deze internetconsultatie.

Slotopmerkingen

Het Wijzigingsvoorstel implementeert bepaalde Europese regelgeving op (een deel van) de lokale spoorweg Hoekse lijn.

De RET waardeert de zorgvuldige afweging die uw Ministerie daarbij gemaakt heeft met betrekking tot onderdelen van het Europese spoorwegrecht die ten aanzien van (het betrokken gedeelte van) de Hoekse lijn geïncorporeerd moeten worden, en van delen van die juridische regimes die buiten toepassing kunnen blijven.

De RET deelt uw overtuiging dat de Hoekse Lijn, waaronder het stuk naar de Vulcaanhaven, buiten de reikwijdte valt van de Interoperabiliteitsrichtlijn, de Machinistenrichtlijn en de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. De RET is bovendien met u van mening dat ook grote delen van de SERA-richtlijn niet van toepassing (hoeven te) zijn op de Hoekse lijn. Wij verwijzen voor dit standpunt graag naar de diverse reikwijdte-bepalingen van de betrokken Richtlijnen in hetgeen daarover met overtuigende onderbouwing is opgemerkt in de Toelichting op uw Wijzigingsvoorstel.

Het Wijzigingsvoorstel biedt spoorwegondernemingen meer zekerheid door een belangrijk recht, het recht op non-discriminatoire toegang, vast te leggen. De RET vindt dit een van de pluspunten van dit Wijzigingsvoorstel. De RET ziet geen aanleiding tot grote wijzigingen hierin en voorziet op dit moment geen (grote) uitvoerbaarheidsproblemen.

De RET wijst tot slot graag nog op de volgende punten van zorg c.q. aandacht. Enerzijds de samenhang en de onderlinge verhouding van het Wijzigingsvoorstel met/tussen de Wet lokaal spoor en het Besluit lokaal spoor en anderzijds voor de toekomst de samenhang met de nieuwe Spoorwegwet en de daarmee samenhangende toekomstige Amvb's. Wij verwijzen hiervoor ook naar de door ons ingediende internetconsultatie voor de nieuwe Spoorwegwet d.d. 9 juni 2020 (uw ref. WGK008091 en ons kenmerk 04602).

Ik vertrouw erop u voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u vragen hebben dan kunt u contact opnemen met de 