



METROPOOLREGIO
ROTTERDAM DEN HAAG

Retouradres: Postbus 21012 3001 AA Rotterdam

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directie Openbaar Vervoer en Spoor

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Per e-mail

Datum
22 september 2021

Onderwerp
Internetconsultatie en Uitvoeringstoets AMvB-Hoekse Lijn

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 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, "**Wis**") heeft MRDH de zorg voor de aanleg en het beheer

¹ Wijziging van het Besluit lokaal spoor in verband met de gedeeltelijke toepasselijkheid op de lokale spoorweg 'Hoekse lijn' van richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte. Het ontwerpbesluit is te downloaden via: https://www.internetconsultatie.nl/besluit_lokaalspoorweg_hoekse_lijn (per datum 30.07.21).

² Aangewezen bij Besluit van 17 februari 2017 houdende wijziging van het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen en het Besluit aanwijzing lokale spoorwegen, in verband met de ombouw van de Hoekse Lijn, *Stb.* 2017, 37.

³ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte, *PbEU* 2012, L 343 / 32.

Westersingel 12
Postbus 21012
3001 AA Rotterdam
Telefoon 088 5445 100
E-mail: informatie@mrhd.nl
Internet: www.mrdh.nl
KvK nummer: 62288024

Bankrekeningnummer
NL96 BNGH 0285 1651 43

contactpersoon
uw Kenmerk

ons kenmerk
84883
projectnummer
83876
doorkiesnummer
088 5445 235

e-mail

aantal bijlage(n)

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 bevoegd gezag voor 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 RET dan ook graag van de gelegenheid gebruik te reageren op het ter consultatie voorgelegde wijzigingsbesluit. RET zal dit in een separate reactie doen overigens.

Hierbij treft u de reactie van MRDH aan.

Reactie

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

MRDH 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 MRDH het volgende op, waarbij het uitgangspunt is dat de aanwijzing van de Hoekse lijn als lokale spoorweg in stand blijft.

⁴ Besluit tot aanwijzing vervoersdienst waarvoor het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Rotterdam bevoegd is tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor regionaal openbaar vervoer per trein, *Stcr*. 2007, 57.

⁵ Zie voor beheerder de definitie in artikel 1 juncto artikel 18 Wls, voor vervoerder de definitie in artikel 1 Wls.

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

MRDH 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 Richtlijnen (samengevat) uitsluiting mogelijk maken voor 'lightrailinfrastructuur' die soms door zware spoorvoertuigen wordt gebruikt, kent de SERA-richtlijn deze uitzondering niet expliciet. MRDH 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.

MRDH 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 regelstelsel vallen, te allen tijde daarbinnen moeten blijven vallen. Een wens of het streven naar het 'in beton gieten' van een bestaande situatie blijkt volgens MRDH 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.

⁶ Richtlijn 2012/34/EU zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur, *PbEU* 2016, L 352/1.

⁷ Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking), *PbEU* 2016, L 138 / 102, Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (herschikking), *PbEU* 2016 L 707 /1 en Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen, *PbEG* 2007, L 351 / 51.

⁸ Het Ministerie van I&W heeft deze m.i. overtuigend uiteen gezet in de Beslissing op Bezwaar van 31 mei 2021, met kenmerk IENW/BSK-2021/120289, zie m.n. p. 3 t/m 7.

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. MRDH 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 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);
- geregleerde 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. MRDH 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. MRDH ziet hierin een belangrijke bevestiging voor spoorwegondernemingen van dit toegangsrecht.

MRDH 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. MRDH 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 WIs 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 MRDH 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 RET's taakuitoefening en organisatie.⁹ RET zou zich moeten voegen in en moeten gaan voldoen aan een internationaal capaciteitstoewijzingsregime 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 spoor aansluiting (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.

MRDH 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 MRDH 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.

MRDH begrijpt deze dubbele cap en ziet voorsnog geen problemen voor de toepassing daarvan. MRDH 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 WIs, voorziet MRDH 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 hoofdspoorweginfrastructuur) mag verwacht worden dat deze bepaling in de praktijk niet op bezwaren stuit.

Artikel 11c lid 3: procesbepaling voor aanvragers nieuwe passagiersdiensten

MRDH 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. MRDH 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 WIs alsmede naar analogie van de prioritering die op hoofdspoorwegen bij botsende capaciteitsclaim mag worden gehanteerd. Wellicht kan hierover nog een enkel woord in de Toelichting worden opgenomen.

⁹ Wijziging van het Besluit lokaal spoor in verband met de gedeeltelijke toepasselijkheid op de lokale spoorweg 'Hoekse lijn' van richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte, Toelichting, p. 5.

Artikel 11d: toegang tot dienstvoorzieningen: vooralsnog theoretisch

MRDH 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 MRDH 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.

MRDH 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.

MRDH 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.

MRDH 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. MRDH vindt dit een van de pluspunten van dit Wijzigingsvoorstel.

MRDH leest uw voorstel tot AMvB dan ook zo dat met de tekst hiervan wordt voldaan aan de Europese richtlijn, maar dat dit niet leidt tot noodzakelijke aanpassingen in de huidige praktijk van het naast elkaar bestaan van goederen- en lightrail-passagiersvervoer op een lokale spoorweg. MRDH gaat er daarbij vanuit dat mochten daar vragen over bestaan, het ministerie dit zal opnemen met de Europese Commissie.

MRDH ziet geen aanleiding tot grote wijzigingen hierin en voorziet op dit moment geen (grote) uitvoerbaarheidsproblemen.

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

Namens het Dagelijks Bestuur van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag,

