

Het veiligheidsbeheersysteem voor spoorwegondernemingen

Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders dienen met het veiligheidsbeheersysteem hun activiteiten veilig te laten verlopen middels het opstellen van procedures om risico's te beheersen en te documenteren. De Europese spoorwegwetgeving die het regelgevend kader hiervoor heeft ontwikkeld is aan verandering onderhevig en dat heeft ook gevolgen voor de nationale wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen andere rechtsbronnen regels scheppen voor de invulling van het veiligheidsbeheersysteem, zoals aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. In deze bijdrage is in kaart gebracht welke huidige en toekomstig geldende wet- en regelgeving van belang is om het veiligheidsbeheersysteem in te richten van spoorwegondernemingen die rijden op hoofdspoorweginfrastructuur.

1. Inleiding

Het spoorwegrecht is voortdurend in beweging. Veel belangrijke nieuwe aanwas van wetgeving is afkomstig van de Europese Unie, die tot doel heeft één Europese spoorwegruimte tot stand te brengen.¹ Spoorwegveiligheid is een belangrijke pijler van deze Europese spoorwegwetgeving. Het kader voor spoorwegveiligheid wordt gegeven in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG,² inmiddels vervangen door de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798.³

Spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders dragen vanuit hun eigen rol een eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid op en rondom het hoofdspoor. Hierbij moet het hoofdspoor onderscheiden worden van lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen, die (deels) eigen wetgeving en een ander veiligheidsregime kennen.⁴ Omwille van voornoemde verantwoordelijkheid verplicht de Spoorwegveiligheidsrichtlijn spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders om de veiligheidsprocessen, gerelateerde activiteiten en procedures vast te leggen in een veiligheidsbeheersysteem. Met een veiligheidsbeheersysteem kan een spoorwegonderneming een veiligheidscertificaat verkrijgen dat weer een voorwaarde is voor een bedrijfsvergunning om toegang tot de spoorweginfrastructuur te krijgen. De infrastructuurbeheerder kan met een veiligheidsbeheersysteem een veiligheidsvergunning verkrijgen.⁵ De eisen waar een veiligheidsbeheersysteem van een infrastructuurbeheerder aan moet voldoen staan in Verordening (EU) 1169/2010.⁶ De eisen voor het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming staan in Verordening (EU) 1158/2010.⁷ Deze verordeningen worden vervangen door de op 25 mei 2018 gepubliceerde Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762.⁸ De Europese richtlijnen dienen te worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Voor Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798 loopt de implementatietermijn bijvoorbeeld tot 16 juni 2019. Verordeningen daarente-

* Mr. V.J.P. Ramaekers is jurist bij OBV-Logistiek B.V. te Eijssden. De auteur dankt mr. A.W. Hagdorn voor zijn hulp bij het schrijven van dit artikel. Ook dankt hij mr. dr. V.J. Sütö voor haar commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. *Kamerstukken II* 2017/18, 34914, 3, p. 4 (MvT).
2. Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (*PbEU* 2004, L 220/16). Deze richtlijn is gewijzigd door Richtlijn 2008/57/EG (*PbEU* 2008, L 191/1), Richtlijn 2008/110/EG (*PbEU* 2008, L 345/62), Richtlijn 2009/149/EG (*PbEU* 2009, L 313/65), Richtlijn 2012/34/EU (*PbEU* 2012, L 343/32) en Richtlijn 2014/88/EU (*PbEU* 2014, L 201/9).
3. 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).
4. Lokale spoorwegen zijn als zodanig bij koninklijk besluit aangewezen ex artikel 2 lid 1 Wet lokaal spoor. Volgens artikel 2 lid 2 Wet lokaal spoor gaat het om een spoorweg, niet zijnde een hoofdspoorweg, die bestemd is voor openbaar personenvervoer met stads-, voorstads- of regionale spoorvervoerdiensten of voor goederenvervoer. Bijzondere spoorwegen zijn volgens artikel 2 lid 4 Spoorwegwet alle spoorwegen die niet zijn aangewezen als hoofdspoorweg of lokaal spoor. De eisen die gelden voor vervoerders op lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen zijn minder hoog dan op het hoofdspoor; het hebben van een veiligheidsbeheersysteem is bijvoorbeeld wettelijk verplicht gesteld op lokale spoorwegen, maar op bijzondere spoorwegen niet.
5. Zie artikel 10 lid 1 en artikel 11 lid 1 Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (*PbEU* 2004, L 220/16).
6. Verordening (EU) 1169/2010 van de Commissie van 10 december 2010 betreffende een gemeenschappelijke veiligheidsmethode ter beoordeling van de conformiteit met de vereisten voor de verkrijging van een veiligheidsvergunning voor spoorwegen (*PbEU* 2010, L 327/13).
7. Verordening (EU) 1158/2010 van de Commissie van 9 december 2010 betreffende een gemeenschappelijke veiligheidsmethode ter beoordeling van de conformiteit met de vereisten voor de verkrijging van veiligheidscertificaten voor spoorwegen (*PbEU* 2010, L 326/11).
8. Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 van de Commissie van 8 maart 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden inzake de eisen voor veiligheidsbeheersystemen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 1158/2010 en (EU) nr. 1169/2010 (*PbEU* 2018, L 129/26), gewijzigd door de Rectificatie van 9 juli 2018 (*PbEU* 2018, L 172/7).

gen hebben rechtstreekse werking,⁹ al behoeven zij uitwerking in het nationale recht. De nationale wetgeving inzake het veiligheidsbeheersysteem wordt zodoende vooral bepaald door Europees recht, maar andere (nationale) rechtsbronnen kunnen aanvullende eisen stellen aan het veiligheidsbeheersysteem.

Mijn ervaring is dat het voor spoorwegondernemingen in de praktijk lastig geworden is om in dit snel veranderende geheel van Europese en nationale spoorwegwetgeving bij te blijven. Om die reden vind ik het belangrijk om een overzichtelijke en actuele weergave van de voor het veiligheidsbeheersysteem relevante wet- en regelgeving te verschaffen. Een veelheid aan nationale en internationale spoorwegondernemingen maakt gebruik van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur, dus zij moeten voldoen aan de regelgeving voor het veiligheidsbeheersysteem. Het (internationale) belang daarvan kan niet worden onderschat. Zo ligt bijvoorbeeld de ernstige treinramp bij Weteren uit 2013 nog vers in het geheugen.¹⁰ Dit artikel zal daarom antwoord geven op de volgende hoofdvraag: wat is de vigerende wet- en regelgeving met betrekking tot het veiligheidsbeheersysteem voor spoorwegondernemingen op hoofdspoorweginfrastructuur? Daarbij wil ik ook bekijken of de Europese wetgeving op juiste wijze is (en wordt) geïmplementeerd in de nationale wetgeving, want de Nederlandse interpretatie van de Europese wetgeving klopt mijns inziens niet overal. Hierna zal allereerst het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegonderneming nader worden toegelicht in het kader van het huidige en toekomstige Europese spoorwegveiligheidsbeleid, waarbij de verschillen tussen de oude (en thans geldende) wetgeving en de nieuwe (toekomstig geldende) wetgeving uiteengezet zullen worden (paragraaf 2). In paragraaf 3 zal vervolgens de nationale wet- en regelgeving over het veiligheidsbeheersysteem op hoofdspoorwegen worden gezien. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de aankomende wetswijzigingen. Tot slot volgt in paragraaf 4 de conclusie.

2. Spoorwegveiligheid en het veiligheidsbeheersysteem in de Europese Unie

2.1. Het huidige Europese spoorwegveiligheidsbeleid

2.1.1. Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG

De Europese Unie heeft met Richtlijn 91/440/EEG¹¹ en de in daaropvolgende jaren verschenen spoorwegregelgeving een Europees spoorwegbeleid ontwikkeld. De veiligheidseisen in de lidstaten vertoonden echter onderling verschillen en de veiligheidsregels van de Europese Unie waren nog niet toereikend.¹² Met de komst van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG is een grote, eerste stap gezet in de richting van het harmoniseren van het veiligheidsbeleid voor het spoorwegsysteem van de Europese Unie. Deze richtlijn beoogt de inhoud van veiligheidsvoorschriften, veiligheids-certificering voor spoorwegondernemingen, taken en functies van veiligheidsinstanties en het onderzoek naar ongevallen te harmoniseren.¹³ Behalve handhaving en waar mogelijk verbetering van de veiligheid beoogt de Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG ook de markttoegang voor spoorwegvervoerdiensten te verbeteren.¹⁴ Ofschoon de richtlijn dat niet met zoveel woorden zegt, is een communautair gewenst neveneffect dat een lidstaat niet een drempel kan opwerpen voor nieuwe toetreders door bijvoorbeeld extreme veiligheids-eisen te stellen. Ook op deze wijze wordt een gelijk speelveld gecreëerd. De zogenaamde gemeenschappelijke veiligheidsdoelen, -methoden en -indicatoren geven invulling aan dit veiligheidsbeleid. De gemeenschappelijke veiligheidsdoelen en -methoden zijn geïntroduceerd om een hoog veiligheidsniveau te handhaven en zo veel als mogelijk te verbeteren door middel van de beoordeling van het veiligheidsniveau en prestaties van exploitanten. De gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren dienen ter beoordeling van het al dan niet voldoen van het spoorwegsysteem aan de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen en ter vergemakkelijking van het toezicht op de veiligheid van spoorwegen.¹⁵

De spoorsector is een industrietak met een hoge betrouwbaarheidsfactor,¹⁶ evenals bijvoorbeeld de burgerluchtvaart, de chemische sector, de nucleaire industrie en de maritieme sector.¹⁷ De verplichtstelling van een veiligheidsbeheersysteem is een middel om de veiligheid te borgen en te verbeteren. In de maritieme sector is het veiligheidsbeheersysteem voor de passagiers- en vrachtscheepvaart bijvoorbeeld geïn-

9. Artikel 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

10. Op 4 mei 2013 ontspoorde een goederentrein met giftige stoffen in Weteren, nabij Gent. De ramp leidde tot één dode, vele gewonden en een groot aantal omwonenden die moesten worden geëvacueerd. De goederentrein reed van het Nederlandse rangeerterrein Kijfhoek via het Belgische Gent-Zeehaven naar eindbestemming Terneuzen (Nederland). De menselijke factor vermoeidheid, als onderdeel van het veiligheidsbeheersysteem van spoorwegondernemingen, speelde een rol bij de totstandkoming van dit ongeval.

11. Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG 1991, L 237).

12. A. Hagdorn, V. Sütö & A. Wedzinga, *Handboek Spoorwegrecht*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2017, p. 369.

13. Punt 2 uit de preambule van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (PbEU 2004, L 220/16).

14. Artikel 1 aanhef van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (PbEU 2004, L 220/16).

15. Punt 8 en 9 uit de preambule van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (PbEU 2004, L 220/16).

16. Alhoewel het woord veiligheid meer in het thema past dan het woord betrouwbaarheid heb ik hier gekozen voor betrouwbaarheid, omdat in *Een systeembenadering. Leidraad voor het ontwerp en de invoering van een veiligheidsbeheersysteem voor spoorwegen* expliciet wordt gesproken over 'industrietakken met een hoge betrouwbaarheidsfactor'.

17. ERA, *Een systeembenadering. Leidraad voor het ontwerp en de invoering van een veiligheidsbeheersysteem voor spoorwegen*, Valenciennes: 13 december 2010 (www.era.europe.eu/), p. 6-7.

introduceerd in Verordening (EG) 336/2006.¹⁸ Voor de spoorwegonderneming en infrastructuurbeheerder is het veiligheidsbeheersysteem verplicht gesteld in artikel 4 lid 3 Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG. De spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders leggen als exploitanten van spoorwegen daarmee elk op hun eigen niveau het veiligheidsbeleid vast. De regels omtrent het veiligheidsbeheersysteem zijn vastgelegd in artikel 9 en bijlage III van Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG. Het veiligheidsbeheersysteem is in voornoemde richtlijn gedefinieerd als 'de organisatie en de regelingen die door een infrastructuurbeheerder of spoorwegonderneming tot stand zijn gebracht om hun activiteiten veilig te laten verlopen'.¹⁹ Het veiligheidsbeheersysteem omvat derhalve processen en procedures die erop gericht zijn om risico's te beheersen en beoordelen, zodat de veiligheid van activiteiten van spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders gewaarborgd kan worden. Hiertoe behoren bijvoorbeeld procedures om risico's die ontstaan door het vervoer van gevaarlijke stoffen of risico's die verbonden zijn aan het gebruik van treinen te beheersen, maar ook bijvoorbeeld de verplichting om deze procedures te documenteren en te laten auditeren. Wanneer een veiligheidsbeheersysteem tot stand is gebracht en voldaan kan worden aan de eisen in technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's),²⁰ andere toepasselijke EU-wetgeving en nationale veiligheidsvoorschriften om risico's te beheersen en veilig op het net te opereren, verkrijgt de spoorwegonderneming een veiligheidscertificaat.²¹ Het veiligheidscertificaat is vereist om toegang te verkrijgen tot de spoorweginfrastructuur en wordt verleend door de nationale veiligheidsinstantie (in Nederland de Inspectie Leefomgeving en Transport). Voor een spoorwegonderneming bestaat dit certificaat uit een A-deel (het land van eerste vestiging van de spoorwegonderneming geeft dit af) en een B-deel (het land of de landen waarin de spoorwegonderneming rijdt geeft of geven een dergelijk certificaat af).²² Het standaardformaat voor deze certificaten is opgesteld in Verordening (EG) 653/2007.²³

De eisen aan het veiligheidsbeheersysteem uit Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG zijn gericht op deelname aan het spoorverkeer. In de Europese wetgeving zijn in de loop der jaren eisen toegevoegd die betrekking hebben op andere activiteiten, zoals de opleiding en examinering van machinisten.²⁴ Verder hebben andere entiteiten een plek gekregen in het veiligheidsbeheersysteem, zoals de met onderhoud belaste entiteit. De met onderhoud belaste entiteit is een spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder of houder (eigenaar of entiteit met gebruiksrecht van een spoorvoertuig) die is belast met de onderhoudsactiviteiten aan spoorvoertuigen (daarvoor eindverantwoordelijk is) en als zodanig staat geregistreerd in het nationale voertuigregister als bedoeld in artikel 33 van de Interoperabiliteitsrichtlijn.²⁵ Voor elk spoorvoertuig moet een met onderhoud belaste entiteit zijn aangewezen. Deze entiteit moet gecertificeerd zijn, al zijn tot op heden slechts regels over het certificeringssysteem met betrekking tot goederenwagens vastgelegd in Verordening (EU) 445/2011.²⁷

2.1.2. Veiligheidscertificering

In 2010 heeft de Europese Commissie met Verordening (EU) 1158/2010 een gemeenschappelijke veiligheidsmethode vastgesteld om de conformiteit met de vereisten voor de verkrijging van een veiligheidscertificaat voor spoorwegondernemingen te beoordelen. De verordening beschrijft in bijlage I en III de procedures voor de beoordeling of voldaan is aan de vereisten voor respectievelijk de verkrijging van een A-certificaat en een B-certificaat, terwijl bijlage IV de principes noemt voor het toezicht voor nationale veiligheidsinstanties na de afgifte van een veiligheidscertificaat. In bijlage II staan de criteria die leidend zijn voor nationale veiligheidsinstanties om de beoordeling te verrichten. Bijlage II vormt in die hoedanigheid tevens de leidraad voor spoorwegondernemingen om de processen van het veiligheidsbeheersysteem in te richten. Hoofdstuk A tot en met S van bijlage II omschrijven dat een spoorwegonderneming procedures en beschrijvingen moet hebben om risico's en te nemen maatregelen te bepalen en controleren. Zo moeten er risicobeheer-

18. Verordening (EG) 336/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 inzake de implementatie van de Internationale Veiligheidsmanagementcode in de Gemeenschap en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 3051/95 van de Raad (*PbEU* 2006, L 64/1). De Europese Unie heeft bepaald dat elke eigenaar van een schip of elke andere organisatie of persoon die de verantwoordelijkheid voor het gebruik van het schip van de scheepseigenaar heeft overgenomen (samengevat: de maatschappij) een veiligheidsbeheersysteem dient te hebben. Dit systeem stelt het personeel van de maatschappij in staat om het veiligheids- en milieubeschermingsbeleid van de maatschappij op een doeltreffende wijze uit te voeren.
19. Artikel 3 sub i Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (*PbEU* 2004, L 220/16).
20. De in totaal elf TSI's zijn door de Europese Commissie vastgestelde verordeningen die elk een subsysteem (of een deel daarvan) behandelen van het Europese spoorwegsysteem. Voorbeelden van subsystemen zijn infrastructuur, energie en exploitatie en verkeersleiding. De TSI's zijn gericht op interoperabiliteit, de geschiktheid van een spoorwegsysteem voor veilig en ononderbroken treinverkeer. Een en ander volgt uit (met name bijlage III van) 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 (*PbEU* 2016, L 138/44).
21. Artikel 10 lid 1 Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (*PbEU* 2004, L 220/16).
22. Artikel 10 lid 2, 3 en 4 Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (*PbEU* 2004, L 220/16).
23. Verordening (EG) 653/2007 van de Commissie van 13 juni 2007 betreffende het gebruik van een gemeenschappelijk Europees formaat voor veiligheidscertificaten en aanvraagdocumenten overeenkomstig artikel 10 van Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad en betreffende de geldigheid van overeenkomstig Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad afgegeven veiligheidscertificaten (*PbEU* 2007, L 153/9).
24. Artikel 23 en 25 Machinistenrichtlijn 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 (*PbEU* 2007, L 315/51).
25. Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (herschikking) (*PbEU* 2008, L 191/1). Deze richtlijn is gewijzigd door Richtlijn 2009/131/EG (*PbEU* 2009, L 273/12), Richtlijn 2011/18/EU (*PbEU* 2011, L 57/21), Richtlijn 2013/9/EU (*PbEU* 2013, L 68/55), Richtlijn 2014/38/EU (*PbEU* 2014, L 70/20) en Richtlijn 2014/106/EU (*PbEU* 2013, L 355/42).
26. Artikel 3 sub t juncto artikel 14 bis Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (*PbEU* 2004, L 220/16).
27. Verordening (EU) 445/2011 van de Commissie van 10 mei 2011 betreffende een systeem voor de certificering van met het onderhoud van goederenwagens belaste entiteiten en tot wijziging van Verordening (EG) 653/2007 (*PbEU* 2011, L 122/22). Vergelijkbare regelgeving voor andere typen spoorvoertuigen is in voorbereiding.

singsmaatregelen worden genomen voor alle aan de activiteit van de spoorwagonderneming verbonden risico's (hoofdstuk A), moeten er procedures bestaan om risico's met betrekking tot onderhoud en materiaalvoorziening (hoofdstuk B) en het gebruik van aannemers en de controle op leveranciers (hoofdstuk C) te beheersen. Verder gelden er eisen voor de documentatie van het veiligheidsbeheersysteem (hoofdstuk E), zullen personeelsleden en hun vertegenwoordigers op alle niveaus betrokken moeten worden bij het ontwikkelen van veiligheidsaspecten van operationele procedures (hoofdstuk H), zullen er risicobeoordelingsprocedures moeten bestaan wanneer er risico's ontstaan door nieuw materieel of een wijziging van de bedrijfsomstandigheden (aldus paragraaf M.2 in samenhang met Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013²⁸) en moeten er programma's bestaan voor de opleiding van personeel en systemen om ervoor te zorgen dat het personeel ter zake kundig blijft en de taken dienovereenkomstig worden uitgevoerd (hoofdstuk N in samenhang met de Machinistenrichtlijn). Tevens dienen er procedures te bestaan om incidenten te onderzoeken en voorkomen (hoofdstuk Q) en zal voorzien moeten worden in de inrichting van periodieke interne audits (hoofdstuk S).²⁹

2.1.3. Aanvullende wetgeving

Verordening (EU) 1158/2010 wordt aangevuld door Verordening (EU) 1078/2012³⁰ en Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013. Deze verordeningen bepalen hoe de risico-evaluatie en -beoordeling en controle van het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwagonderneming uitgevoerd moeten worden, zodat lidstaten van de Europese Unie een hoog veiligheidsniveau³¹ in stand kunnen houden dan wel verhogen op basis van goed werkende beoordeelde en gecontroleerde veiligheidsbeheersystemen. Verordening (EU) 1078/2012 legt spoorwagondernemingen, infrastructuurbeheerders en met onderhoud belaste entiteiten de verplichting op om voor het veiligheidsbeheersysteem te controleren of het correct wordt toegepast en of het de verwachte resultaten oplevert.³² In de bijlage van de verordening is weergegeven hoe het controleproces uitgevoerd moet worden. Voor de praktijk is ook het interfacerisico (in de zin van interactie en samenwerking tussen actoren in de spoorwagsector) van belang, bijvoorbeeld bij emplacementen en de overgangen van hoofdspoor naar bijzonder spoor. De informatie die voortvloeit uit de controles dienen spoorwagondernemingen na-

melijk uit te wisselen met infrastructuurbeheerders, met onderhoud belaste entiteiten en hun contractanten, zodat zij corrigerende maatregelen kunnen nemen voor de systematische handhaving van de veiligheidsprestaties op het spoorwagsysteem. Dit dient contractueel te zijn vastgelegd.³³ Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 vormt de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor de risico-evaluatie en -beoordeling conform artikel 6 lid 3 sub a Spoorwagveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG.³⁴ Deze verordening is van toepassing op een initiatiefnemer in de zin van artikel 3 lid 11 Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 (waaronder de spoorwagonderneming). Dit betekent dat spoorwagondernemingen voor de basiselementen van het veiligheidsbeheersysteem procedures en methoden moeten opstellen om risico's te beoordelen en beheersen wanneer er voor de infrastructuur of activiteiten nieuwe risico's ontstaan door bijvoorbeeld een wijziging in de bedrijfsomstandigheden of door de instroom van nieuwe treinen.³⁵ Het initiatief hiertoe moet liggen bij de partij die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de wijziging. De impact van technische, operationele dan wel organisatorische wijzigingen op veiligheidsniveaus en de naleving van veiligheidsvereisten wordt dus beoordeeld door de spoorwagonderneming indien deze verantwoordelijk is voor de wijziging. Deze zal het risicobeoordelingsproces moeten invullen op basis van bijlage I van de uitvoeringsverordening, waarbij ook de gevaren voor het systeem geïnventariseerd dienen te worden in de gevareninventaris. In aanvulling op het voorgaande vloeien uit de TSI's ook regels voort waarmee spoorwagondernemingen rekening moeten houden in het veiligheidsbeheersysteem. Deze regels gaan dan impliciet over veiligheid en zijn niet zozeer eisen die aan een veiligheidsbeheersysteem worden gesteld. Een voorbeeld is de verplichting voor een spoorwagonderneming om met een trein het juiste remvermogen te bereiken. De regels daaromtrent (maar ook over het niet kunnen waarborgen van het vereiste remvermogen) dienen vastgesteld te worden in het veiligheidsbeheersysteem.³⁶

2.2. Het toekomstige Europese spoorwagveiligheidsbeleid

2.2.1. De nieuwe Spoorwagveiligheidsrichtlijn

De Europese Unie heeft sinds 2001 samenhangende wetgevingspakketten vastgesteld, de zogenaamde spoorwagpakketten. Het Europese Vierde Spoorwagpakket is (voorlopig) het

28. Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 van de Commissie van 30 april 2013 betreffende een gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling en tot intrekking van Verordening (EG) 352/2009 (PbEU 2013, L 121/8). Deze verordening is gewijzigd door Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1136 van de Commissie van 13 juli 2015 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 betreffende de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor risico-evaluatie en -beoordeling (PbEU 2015, L 185/6).

29. Deze audits worden voor spoorwagondernemingen die rijden op Nederlandse hoofdspoorwaginfrastructuur uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport.

30. Verordening (EU) 1078/2012 van de Commissie van 16 november 2012 betreffende een gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor de controle die moet worden uitgevoerd door met onderhoud belaste entiteiten alsmede door spoorwagondernemingen en infrastructuurbeheerders nadat zij een veiligheidscertificaat of veiligheidsvergunning hebben ontvangen (PbEU 2012, L 320/8).

31. De veiligheidsprestaties van de lidstaten worden gekwantificeerd middels nationale referentiewaarden (NRW), waarmee het maximaal aanvaardbare niveau voor een spoorwagrisicocategorie wordt weergegeven. Daarmee worden gemeenschappelijke veiligheidsdoelen berekend. Zie Besluit van de Commissie van 23 april 2012 betreffende de tweede reeks gemeenschappelijke veiligheidsdoelen voor het spoorwagsysteem (2012/226/EU) (PbEU 2012, L 115/27), gewijzigd door Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 december 2013 tot wijziging van Besluit 2012/226/EU betreffende de tweede reeks gemeenschappelijke veiligheidsdoelen voor het spoorwagsysteem (2013/753/EU) (PbEU 2013, L 334/37).

32. Artikel 1 lid 2 Verordening (EU) 1078/2012 (PbEU 2012, L 320/8).

33. Artikel 4 Verordening (EU) 1078/2012 (PbEU 2012, L 320/8).

34. Artikel 1 lid 1 Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 (PbEU 2013, L 121/8).

35. Punt 3 uit de preambule bij Uitvoeringsverordening (EU) 402/2013 (PbEU 2013, L 121/8).

36. Punt 4.2.2.6.2 van bijlage I van Verordening (EU) 2015/995 van de Commissie van 8 juni 2015 tot wijziging van Besluit 2012/757/EU betreffende de technische specificaties inzake interoperabiliteit van het subsysteem exploitatie en verkeersleiding van het spoorwagsysteem in de Europese Unie (PbEU 2015, L 165/1).

laatste spoorwegpakket. Het dient bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit, concurrentiekracht en efficiëntie van de Europese spoorwegsector. Het pakket bestaat uit een marktpijler en een technische pijler. De marktpijler heeft vooral tot doel om de binnenlandse spoormarkt voor personenvervoer in lidstaten verder open te stellen (te liberaliseren) voor spoorwegondernemingen, terwijl de technische pijler betrekking heeft op de veiligheid en interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie.³⁷

In de technische pijler is Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG herschikt door Richtlijn (EU) 2016/798, de nieuwe Spoorwegveiligheidsrichtlijn. Om de ontwikkelingen in de richting van één Europese spoorwegruimte te stuwten zijn er talloze zaken veranderd, zoals het vervallen van het onderscheid tussen A- en B-veiligheidscertificaten. Dit onderscheid heeft plaatsgemaakt voor één uniek veiligheidscertificaat dat geldig is in het hele exploitatiegebied van een spoorwegonderneming. Het B-certificaat komt daarmee te vervallen.³⁸ Verordening (EG) 653/2007 zal hiermee ook vervallen, want Uitvoeringsverordening (EU) 2018/763³⁹ zal (in beginsel vanaf 16 juni 2019) regels verschaffen in bijlage I, II en III over respectievelijk de inhoud van de aanvraag van een uniek veiligheidscertificaat, het veiligheidsbeoordelingsproces en de inhoud van het uniek veiligheidscertificaat. Een veiligheidscertificaat kan vanaf juni 2019 nog steeds worden aangevraagd bij de nationale veiligheidsinstantie indien een spoorwegonderneming het exploitatiegebied beperkt tot één lidstaat, maar de afgifte, vernieuwing, opschorting en wijziging van veiligheidscertificaten komt te liggen bij het Europees Spoorwegbureau.⁴⁰ Het Europees Spoorwegbureau moet gaan samenwerken met de nationale veiligheidsinstanties. Vooralsnog is nog onduidelijk hoe die samenwerking eruit gaat zien. De aanvraag voor een veiligheidscertificaat zal ingediend moeten worden bij de *One Stop Shop*, het digitale eenloketsysteem van het Spoorwegbureau dat nog ingericht zal worden.⁴¹ Een ander opmerkelijk verschil is dat de Spoorwegveiligheidsrichtlijn ook geldt voor andere partijen dan de spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder en de met onderhoud belaste entiteit. Het gaat nu om 'alle andere actoren die een potentiële invloed op de veilige exploitatie van het spoorwegsysteem van de Unie hebben', zoals aanbestedende diensten, laders, lossers, bulklossers en fabrikanten. Niet alleen moeten zij met door hen geleverde subsystemen, materialen en geleverde diensten voldoen aan de vastgelegde eisen en gebruiksvoorwaarden, maar óók moeten zij de nodige maatregelen treffen op het gebied van risicobeheersing (eventueel in samenwerking met andere actoren).⁴²

Voorts is sprake van een scherpere afbakening van de gemeenschappelijke veiligheidsdoelen in artikel 6 en een beperking van toepasselijkheid van nationale voorschriften over veiligheid in artikel 8 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798. Dit zou de Europese Unie beter in staat moeten stellen om het eigen veiligheidsbeleid te ontwikkelen en beheersen.

Artikel 9 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798 behandelt de basiselementen van het veiligheidsbeheersysteem van de spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, maar dit artikel is uitgebreid en geactualiseerd ten opzichte van artikel 9 Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG. Met name van belang is dat in lid 2 van het nieuwe artikel 9 uitdrukkelijk is aangegeven dat alle onderdelen van het veiligheidsbeheersysteem gedocumenteerd moeten worden, het nieuwe element 'menselijke factoren' is geïntroduceerd en aangegeven is dat het systeem moet beschrijven hoe controle door het management op verschillende niveaus wordt gewaarborgd.⁴³ De basiselementen van het veiligheidsbeheersysteem in bijlage III bij Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG zijn geïntegreerd en uitgebreid in artikel 9 lid 3 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798. De enige wijziging daarin die hier vermelding behoeft is de toevoeging van het basiselement voor het veiligheidsbeheersysteem in artikel 9 lid 3 sub d: 'procedures om ervoor te zorgen dat gedurende de gehele levenscyclus van installaties en tijdens alle activiteiten de normen en andere bindende voorwaarden worden geëerbiedigd'. Tot slot moeten spoorwegondernemingen in hun veiligheidsbeheersysteem rekening houden met de potentiële risico's van het vervoer van gevaarlijke goederen.⁴⁴

2.2.2. Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762

Het Spoorwegbureau heeft in september 2016 van de Europese Commissie in de vorm van een mandaat de opdracht⁴⁵ gekregen om Verordening (EU) 1158/2010, (EU) 1169/2010 én (EU) 1077/2012⁴⁶ te herzien. Verordening (EU) 1158/2010 én Verordening (EU) 1169/2010 zijn samengevoegd in de Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762. Ook de nieuwe elementen uit Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798 worden daar verder in uitgewerkt. De gedelegeerde verordening is van toepassing vanaf 16 juni 2019 (zie artikel 6), tenzij een lidstaat uitstel heeft aangevraagd; in dat geval geldt een uitsteltermijn van een jaar. Zodoende geldt de gedelegeerde verordening in ieder geval in alle lidstaten vanaf 16 juni 2020.⁴⁷ Een vóór juni 2019 verkregen veiligheidscertificaat kan nog voor de volledige geldigheidsduur voldoen aan Verordening (EU) 1158/2010.

37. Kamerstukken II 2017/18, 34914, 3, p. 3-4 (MvT).

38. Hagdorn, Sütö & Wedzinga 2017, p. 371.

39. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/763 van de Commissie van 9 april 2018 tot vaststelling van praktische regelingen voor de afgifte van unieke veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Verordening (EG) 653/2007 van de Commissie (PbEU 2018, L 129/49).

40. Artikel 14 Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) 881/2004 (PbEU 2016, L 138/1).

41. Artikel 10 lid 3 Verordening (EU) 2016/798 (PbEU 2016, L 138/102) juncto artikel 12 Verordening (EU) 2016/796 (PbEU 2016, L 138/1).

42. Artikel 4 lid 4 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798 (PbEU 2016, L 138/102).

43. Zie ook artikel 9 lid 2 Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (PbEU 2004, L 220/16), waarin minder nauwkeurig wordt omschreven welke eisen aan het veiligheidsbeheersysteem moeten worden gesteld.

44. Punt 19 uit de preambule van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798 (PbEU 2016, L 138/102).

45. Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 1 september 2016 inzake een opdracht aan het Spoorwegbureau van de Europese Unie om de gemeenschappelijke methoden voor conformiteitsbeoordeling en de gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor toezicht te herzien, en tot intrekking van Besluit C(2014)1649 final (C(2016)5504 final).

46. Verordening (EU) 1077/2012 van de Commissie van 16 november 2012 betreffende een gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor het toezicht door de nationale veiligheidsinstanties na de afgifte van een veiligheidscertificaat of veiligheidsvergunning (PbEU 2012, L 320/3).

47. Nederland heeft geen uitstel aangevraagd.

De gedelegeerde verordening komt inhoudelijk in grote mate overeen met de twee verordeningen uit 2010, maar er zijn ook diverse verschillen. De materiële normen en de opbouw van de gedelegeerde verordening volgen de voor managementsystemen veelgebruikte 'High Level Structure' van de ISO-normen (ISO 9001:2015). Hierdoor is het veiligheidsbeheersysteem relatief eenvoudig in bestaande managementsystemen te passen. Een bijkomend voordeel is dat de ISO-structuur inzicht verschaft in de toepassing van een procesmatige aanpak bij de ontwikkeling, uitvoering, instandhouding en voortdurende verbetering van het veiligheidsbeheersysteem.⁴⁸ De zeven componenten van de ISO 'High Level Structure' vormen de hoofdstukindeling van de bijlagen: context van de organisatie, leiderschap, planning, ondersteuning, uitvoering, evaluatie van prestaties en verbetering. De structuur van de bijlagen van de gedelegeerde verordening wijkt daarmee sterk af van bijlage II van Verordening (EU) 1158/2010. Dat de indeling en de formulering van de tekst flink op de schop zijn gegaan betekent overigens niet dat elk hoofdstuk van bijlage II van Verordening (EU) 1158/2010 is herzien, want sommige hoofdstukken zijn vrijwel ongewijzigd teruggekeerd in de gedelegeerde verordening.⁴⁹ Een ander belangrijk nieuw element is dat in die nieuwe structuur de hiervoor genoemde menselijke factoren en prestaties een rol spelen, want menselijk gedrag kan bijdragen aan een ongeval of incident.⁵⁰ Aan het voorkomen van ongevallen moet voorrang worden gegeven.⁵¹ Organisatorische factoren die het gedrag beïnvloeden kunnen een achterliggende oorzaak zijn van dit ongeval of incident. Een te hoge werkdruk kan bijvoorbeeld de menselijke factor vermoeidheid zodanig beïnvloeden dat een machinist ontspoord met een trein met enkele wagons met een extreem giftige en licht ontvlambare stof, hetgeen grote gevolgen kan hebben.⁵² Binnen de organisatie moeten spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders derhalve rekening houden met menselijke vaardigheden, capaciteiten en beperkingen. Zij dienen daarom systematisch menselijke prestaties en het beheer van menselijke en organisatorische factoren te integreren in het veiligheidsbeheersysteem.⁵³ Denkbaar is bijvoorbeeld dat arbeidsomstandigheden anders worden ingericht door de werkdruk op een andere wijze te verdelen of dat werktijden worden aangepast om (over)vermoeidheid te voorkomen. Daarnaast dient gewezen te worden op de positieve veiligheidscultuur die door het hoogste leidinggevende niveau bevorderd zal

moeten worden. Het veiligheidsbeheersysteem wordt hier als middel gezien om op alle niveaus binnen de organisatie te komen tot een cultuur van wederzijds vertrouwen en leren.⁵⁴ Gevaarlijke voorvallen dienen te worden gerapporteerd door het personeel, hetgeen goed aansluit bij de verplichting voor een spoorwegonderneming om een jaarlijks veiligheidsrapport op te stellen (paragraaf 4.5.1.2 van bijlage I van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762).⁵⁵ Deze verplichting bestaat reeds in de praktijk maar is nu ook expliciet benoemd in de gedelegeerde verordening. Nieuw is ook dat de directieverantwoordelijkheid in de dagelijkse bedrijfsvoering toe zal nemen. Als hoogste leidinggevende niveau zal de directie regelmatig de adequaatheid en effectiviteit van het veiligheidsbeheersysteem moeten toetsen (de directiebeoordeling). De directie zal ook de verantwoordelijkheid moeten nemen voor de planning en uitvoering van noodzakelijke wijzigingen aan het veiligheidsbeheersysteem.⁵⁶ Naast de hiervoor beschreven nieuwe elementen zal de instantie die het veiligheidscertificaat verleent controleren of de spoorwegonderneming rekening heeft gehouden met de gezondheids- en veiligheidsrisico's voor werknemers bij de bouw, exploitatie en het onderhoud van het spoorwegsysteem.⁵⁷ Dit betekent dat de spoorwegonderneming bij de invulling van het veiligheidsbeheersysteem het bepaalde in Richtlijn 89/391/EEG⁵⁸ in acht moet nemen. Ten slotte zal de spoorwegonderneming rekening moeten houden met de ontwikkeling en uitvoering van de treindienstregeling (paragraaf 5.1.3) en de nieuwe regels over het beheer van activa (paragraaf 5.2).

3. Het veiligheidsbeheersysteem in Nederland

3.1. Spoorwegwet

De Spoorwegveiligheidsrichtlijn is geïmplementeerd in de nationale wetgeving van de lidstaten, maar Verordening (EU) 1158/2010 heeft rechtstreekse werking. Daarnaast zijn er op nationaal niveau in Nederland aanvullende regels vastgesteld over het veiligheidsbeheersysteem. Hierna volgt een overzicht van deze nationale regels. Daaruit zal ook blijken dat de Europese wetgeving, behoudens een enkele uitzondering, op juiste wijze is (en zal worden) geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving.

48. Punt 4 uit de preambule van Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 (PbEU 2018, L 129/26).

49. Hoofdstuk J, Q en R van bijlage II van Verordening (EU) 1158/2010 (PbEU 2010, L 326/11) komen vrijwel geheel overeen met respectievelijk paragraaf 2.2.1, 7.1 en 5.5 van bijlage I van Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 (PbEU 2018, L 129/26).

50. De in de inleiding genoemde treinramp bij Weteren lijkt geen directe aanleiding te zijn geweest voor de introductie van menselijke factoren, maar het Belgische Onderzoeksorgaan voor Ongevallen en Incidenten op het Spoor (OOIS) achtte een vermoeidheidsmanagementsysteem reeds in 2014 aanbevelenswaardig. Zie: *Veiligheidsonderzoeksverslag, Ontsporing van een goederentrein, Weteren – 4 mei 2013* (rapport van het Onderzoeksorgaan voor Ongevallen en Incidenten op het Spoor van december 2014), Brussel: OOIS 2014, p. 204, https://mobilit.belgium.be/nl/spoorwegverkeer/onderzoeksorgaan_oois/de_onderzoeken/ontsporingen.

51. Punt 5 uit de preambule van Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798 (PbEU 2016, L 138/102).

52. Rb. Rotterdam 29 juni 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:4960, S&S 2017/19.

53. Zie punt 6 uit de preambule, paragraaf 3.1.1.1 onder a en paragraaf 4.6 uit bijlage I van Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 (PbEU 2018, L 129/26).

54. Zie punt 7 uit de preambule en paragraaf 2.1.1 onder j van Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 (PbEU 2018, L 129/26).

55. Artikel 9 lid 6 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798 (PbEU 2016, L 138/102).

56. Zie paragraaf 6.3 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 (PbEU 2018, L 129/26).

57. Punt 8 uit de preambule van Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 (PbEU 2018, L 129/26).

58. Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk (PbEU 1989, L 183).

Vóór de komst van de nieuwe Spoorwegwet⁵⁹ in 2005 gaven de zogenaamde normbladen van Railned een goed overzicht van de eisen die gesteld worden aan het veiligheidsbeheersysteem van spoorwegondernemingen.⁶⁰ De Spoorwegwet gaf vervolgens voor het eerst op nationaal niveau een wettelijke regeling over het veiligheidsbeheersysteem. Tegenwoordig stelt de Spoorwegwet heel algemeen in artikel 32 lid 1 sub a dat een A-veiligheidscertificaat wordt verleend door de Inspectie Leefomgeving en Transport (in mandaat van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat) aan een spoorwegonderneming met een veiligheidsbeheersysteem dat voldoet aan artikel 9 en bijlage III van Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG. Door de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket zullen de Spoorwegwet en aanverwante regelgeving worden aangepast. In het wetsvoorstel ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket is te zien welke gevolgen dat heeft.⁶¹ Artikel 32 Spoorwegwet zal volledig op de schop gaan om in overeenstemming te worden gebracht met de Europese regels over het unieke veiligheidscertificaat.⁶² Het onderscheid tussen A- en B-certificaten, inclusief de bijbehorende regels daarover, wordt geschrapt in artikel 32 Spoorwegwet. Het artikel zal uitsluitend nog de procedure gaan regelen voor de aanvraag van een veiligheidscertificaat bij de nationale veiligheidsinstantie (geldig voor één lidstaat of een deel daarvan), dus niet de procedure voor de aanvraag bij het Europees Spoorwegbureau. In het voorgestelde lid 1 is, in tegenstelling tot het huidige artikel 32 lid 1 Spoorwegwet, aangegeven dat een spoorwegonderneming voor het veiligheidscertificaat een veiligheidsbeheersysteem tot stand moet hebben gebracht én in staat moet zijn om veilig te opereren binnen het aangevraagde exploitatiegebied. Bij de aanvraag voor een veiligheidscertificaat zal nu blijkens het voorgestelde artikel 32 lid 2 ook een compleet dossier gevoegd moeten worden om aan te tonen dat voldaan is aan de eisen in lid 1. Indien een spoorwegonderneming zijn exploitatiegebied wil uitbreiden kan dat gevolgen hebben voor het veiligheidsbeheersysteem. Het dossier hoeft bij de aanvraag alleen maar te worden uitgebreid voor het uitbreidingsgebied (voorgesteld artikel 32 lid 3 Spoorwegwet). Indien een infrastructuurbeheerder tevens spoorwegonderneming is kan de beheerder op grond van het huidige artikel 32 lid 5 en 6 Spoorwegwet zowel een veiligheidsvergunning als veiligheidscertificaat verkrijgen met (goedgeels) hetzelfde veiligheidsbeheersysteem. Die regel zal gehandhaafd blijven.⁶³

Het veiligheidscertificaat is volgens artikel 33 Spoorwegwet maximaal vijf jaar geldig, al zal de wettelijke grondslag voor deze geldigheidsduur volgens het wetsvoorstel voor de vernieuwde Spoorwegwet verplaatst worden naar een ministeriële regeling.⁶⁴ Aan een veiligheidscertificaat kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden, het kan worden gewijzigd en het kan worden ingetrokken of geschorst. De gronden voor intrekking of schorsing van het veiligheidscertificaat zijn terug te vinden in artikel 33 lid 3 Spoorwegwet. De intrekking is zeer uitzonderlijk, maar het kan bijvoorbeeld doordat het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming niet voldoet aan de wettelijke eisen.⁶⁵ Volgens het wetsvoorstel mag de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het veiligheidscertificaat intrekken of beperken als hij het zelf heeft verleend, maar bij een door het Europees Spoorwegbureau verleend certificaat mag hij slechts adviseren. De daadwerkelijke intrekking, schorsing of beperking kan in dat laatste geval enkel plaatsvinden door het Spoorwegbureau.⁶⁶ De gronden voor beperking of intrekking van het door de minister verleende certificaat zullen worden beperkt tot het geval waarin een certificaathouder niet meer voldoet aan de voorwaarden waaronder hij het veiligheidscertificaat heeft verkregen en de beperkingen en voorschriften die zijn verbonden aan het certificaat, of het geval waarin de bedrijfsvergunning van de spoorwegonderneming is geschorst of ingetrokken.⁶⁷

3.2. Lagere regelgeving

Uit artikel 9 lid 1 Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG volgt dat het veiligheidsbeheersysteem onder andere ten minste dient te voldoen aan de nationale veiligheidsvoorschriften uit artikel 8 en bijlage II van de richtlijn. De nationale veiligheidseisen waar naar wordt verwezen moeten door lidstaten worden vastgesteld. In Nederland zijn de desbetreffende voorschriften via artikel 35 Spoorwegwet geïmplementeerd in het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen (hierna: Bbvh)⁶⁸ en de Regeling aanvraag veiligheidscertificaat en eisen veiligheidsbeheersysteem hoofdspoorwegen.^{69, 70} Artikel 16a Bbvh verplicht de spoorwegonderneming om een adequaat veiligheidsbeheersysteem (lid 1) toe te passen dat past bij de aard en de omvang van de spoorwegonderneming (lid 2), waarbij 'adequaat' duidt op het voldoen aan de eisen uit bijlage III van Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG én bijlage II van Verordening

59. Wet van 23 april 2003, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet), *Stb.* 2003, 264 en het inwerkingtredingsbesluit van 20 december 2004, *Stb.* 2004, 723.

60. *Kamerstukken II* 2000/01, 27482, 3, p. 46 (MvT) en RnV-Normblad V-001 (Norm voor veiligheidszorgsystemen voor railvervoerders) van Railned, kenmerk RnV/97/N20.001/031, 1997.

61. Zie het wetsvoorstel: *Kamerstukken II* 2017/18, 34914, 2.

62. Artikel 10 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798 (*PbEU* 2016, L 138/102).

63. *Kamerstukken II* 2011/12, 32666, 8, p. 10 en *Kamerstukken II* 2017/18, 34914, 3, p. 109 (MvT).

64. *Kamerstukken II* 2017/18, 34914, 3, p. 109-110 (MvT).

65. In april 2017 werd op deze grond het veiligheidscertificaat van HSL Logistiek Benelux B.V. ingetrokken door de Inspectie Leefomgeving en Transport.

66. *Kamerstukken II* 2017/18, 34914, 2, p. 20-21 en *Kamerstukken II* 2017/18, 34914, 3, p. 110-112 (MvT).

67. *Kamerstukken II* 2017/18, 34914, 2, p. 20.

68. Besluit van 3 december 2004, houdende nadere regels over de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest voor spoorwegondernemingen die gebruikmaken van hoofdspoorwegen, *Stb.* 2004, 661 en het inwerkingtredingsbesluit van 20 december 2004, *Stb.* 2004, 741.

69. Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 2 juni 2016, nr. IENM/BSK-2016/112641, houdende vaststelling van regels inzake de aanvraag van een veiligheidscertificaat als bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de Spoorwegwet en de eisen aan een veiligheidsbeheersysteem (Regeling aanvraag veiligheidscertificaat en eisen veiligheidsbeheersysteem hoofdspoorwegen), *Stcrt.* 2016, 29319 en het inwerkingtredingsbesluit van 15 juni 2016, *Stb.* 2016, 232.

70. Hagdorn, Sütö & Wedzinga 2017, p. 373.

(EU) 1158/2010 (lid 3).⁷¹ Artikel 16a lid 1 Bbvh geeft in sub a tot en met e enkele verplichtingen die Verordening (EU) 1158/2010 al dan niet aanvullen. De verplichtingen zijn geformuleerd in de vorm van een doelvoorschrift: ze dienen om een doel te bereiken, maar de rechtmatige wijze waarop het doel kan worden bereikt wordt vrijgelaten aan de spoorwegonderneming (de normadressaat) tot wie het voorschrift zich richt.⁷² Met een adequaat veiligheidsbeheersysteem moet worden gegarandeerd dat de spoorwegonderneming de voornoemde doelen kan verwezenlijken. Artikel 16a lid 1 sub d Bbvh valt hier echter op. Met een adequaat veiligheidsbeheersysteem moet worden gewaarborgd dat de spoorwegonderneming:

‘(...) d. procedures vaststelt en hanteert voor het nemen van corrigerende maatregelen bij afwijkingen en incidenten, alsmede voor het voortdurend verbeteren van het veiligheidsniveau met het oog op zich wijzigende omstandigheden en op grond van opgedane ervaringen; (...)’

De verplichtingen uit artikel 16a Bbvh waren vóór 2013 opgenomen in artikel 33 Spoorwegwet⁷³ en zijn door de wetgever reeds geformuleerd in 2000. Dit verklaart de discrepantie tussen de norm in artikel 16a lid 1 sub d Bbvh en de soortgelijke norm in artikel 4 lid 1 Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG (inhoudelijk gelijk aan artikel 4 lid 1 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798):

‘De lidstaten zien erop toe dat de veiligheid op het spoor over de gehele linie wordt gehandhaafd en, waar dat redelijkerwijs mogelijk is, voortdurend wordt verbeterd, (...)’

De Nederlandse wetgever heeft een strengere nationale norm gehandhaafd: de behoudende toevoeging ‘waar dat redelijkerwijs mogelijk is’ komt niet terug in artikel 16a lid 1 sub d Bbvh, zodat het voortdurend verbeteren van het veiligheidsniveau een hardere verplichting lijkt te zijn. Gesteld kan echter worden dat de normen in artikel 16a Bbvh hun waarde hebben verloren door de rechtstreekse werking van Verordening (EU) 1158/2010. Bovendien wordt in de praktijk wel degelijk volgens de Europese norm gehandeld, want het ‘ALARP’-principe wordt toegepast.⁷⁴ ALARP staat voor ‘as low as reasonably practicable’, hetgeen betekent dat de kansen op gevaar zo laag mogelijk moeten zijn als redelijkerwijs en praktisch haalbaar is.⁷⁵ Daarbij zijn ook aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid van belang, waarover meer in paragraaf 3.3. Naar mijn mening zouden wetgeving en praktijk hier met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht en dient aansluiting te worden gezocht bij de Europese norm.

De bepalingen in het Bbvh en de Regeling aanvraag veiligheidscertificaat en eisen veiligheidsbeheersysteem hoofdspoorwegen zullen worden herzien met de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket, want het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 35 Spoorwegwet stelt dat in een ministeriële regeling regels worden gegeven over het veiligheidsbeheersysteem, waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 9 lid 1 tot en met 6 van Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798. Deze ministeriële regeling wordt de Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorwegen (die in werking had moeten treden op 1 januari 2019), waarmee de Regeling aanvraag veiligheidscertificaat en eisen veiligheidsbeheersysteem hoofdspoorwegen komt te vervallen en diverse zaken worden gewijzigd.⁷⁶ Heel algemeen wordt in artikel 23 van de nieuwe Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorwegen bepaald dat het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming moet voldoen aan de eisen van artikel 9 lid 1 tot en met 4 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798. De norm uit artikel 16a lid 1 sub d Bbvh zal gaan verdwijnen voor spoorwegondernemingen die over een veiligheidscertificaat moeten beschikken. Wel zal deze norm gaan gelden voor spoorwegondernemingen die vrijgesteld zijn van de plicht om een veiligheidscertificaat te hebben (artikel 16b en 16c Bbvh). Deze vrijgestelde spoorwegondernemingen moeten beschikken over een aangepast veiligheidsbeheersysteem dat niet hoeft te voldoen aan bijlage III van Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG.⁷⁷ Samengevat gaat het om een spoorwegonderneming die gebruik maakt van historische spoorvoertuigen (artikel 16b Bbvh) en een spoorwegonderneming die uitsluitend rangeeractiviteiten uitvoert (artikel 16c Bbvh). Hieraan verwant is artikel 16d Bbvh, dat een buitenlandse spoorwegonderneming die rijdt op een als grensbaanvak aan te duiden hoofdspoorweg vanaf de grensovergang tot aan het eerste station vrijstelt van de verplichting om een B-certificaat te hebben (al zijn de eisen uit Verordening (EU) 1158/2010 in dit geval zonder meer van toepassing).⁷⁸ Artikel 16a en 16d Bbvh worden geschrapt, maar artikel 16b en 16c Bbvh blijven bestaan, waarbij het Bbvh zal gaan heten ‘Besluit bedrijfsvergunning en enkele vrijstellingen veiligheidscertificaten hoofdspoorwegen’. Bovendien worden deze vrijstellingsbepalingen nader ingevuld met artikel 30 en 31 van de nieuwe Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorwegen. Deze artikelen zijn echter een goed voorbeeld van oude wijn in nieuwe kruiken, want de opsomming van verplichtingen uit artikel 16a lid 1 Bbvh keert terug in artikel 30 lid 1 van de nieuwe ministeriële regeling. Artikel 30 lid 2 komt goeddeels overeen met artikel 16a lid 2 Bbvh en artikel 30 lid 3 en artikel 31 met artikel 4 en 5 Regeling aanvraag veiligheidscertificaat en eisen veiligheidsbeheersysteem hoofdspoorwegen.

71. Artikel 16a Bbvh lid 3 juncto artikel 3 Regeling aanvraag veiligheidscertificaat en eisen veiligheidsbeheersysteem hoofdspoorwegen.

72. Hagdorn, Sütö & Wedzinga 2017, p. 374 en W.W. Timmer, *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar doelvoorschriften* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 20.

73. *Stb.* 653, 2012, p. 11.

74. In de jurisprudentie zijn er talloze voorbeelden waarin naar voren komt dat het ALARP-principe in de praktijk gehanteerd wordt, al is dat steeds aan de zijde van infrastructuurbeheerder ProRail. Zie bijvoorbeeld Rb. Utrecht 25 juli 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX3544, *NJF* 2012/412 en Rb. Midden-Nederland 12 november 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:5643, *S&S* 2015/59.

75. *Veiligheid van het railvervoer*, Tweede Kadernota Railveiligheid, *Kamerstukken II* 2004/05, 29893, 2, p. 15.

76. De inhoud van de conceptregeling ‘Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorwegen’ is openbaar gemaakt in een internetconsultatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Zie ‘Lagere regelgeving implementatie vierde spoorwegpakket’, *Internetconsultatie* 28 september 2018, www.internetconsultatie.nl/lagere_regelgeving_implementatie_vierde_spoorwegpakket.

77. Artikel 16b en 16c Bbvh juncto artikel 4 Regeling aanvraag veiligheidscertificaat en eisen veiligheidsbeheersysteem hoofdspoorwegen.

78. *Stb.* 267, 2015, p. 46.

Weliswaar kan de nieuwe ministeriële regeling naar aanleiding van commentaar nog worden aangepast, maar te verwachten valt dat het dan om details gaat. Het zou mijns inziens een mooie gelegenheid zijn om de norm uit artikel 16a lid 1 sub d Bbvh in het voorgestelde artikel 30 lid 1 sub d uit te breiden met de belangrijke toevoeging 'waar dat redelijkerwijs mogelijk is', zodat deze, ook met het oog op de verder correcte nationale implementatie van de hier relevante Europese wetgeving, overeenkomt met artikel 4 lid 1 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798. Dat zou eveneens aansluiten op het feit dat de regeling volgens de staatssecretaris geenszins in strijd kan zijn met de tekst en het doel van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.⁷⁹

3.3. Overige rechtsbronnen

Naast wetgeving wordt het veiligheidsbeheersysteem ook door andere rechtsbronnen beïnvloed. Zo is het spoorwegveiligheidsbeleid vormgegeven in de Derde Kadernota Railveiligheid,⁸⁰ geactualiseerd door de Beleidsimpuls Railveiligheid.⁸¹ Dit ministeriële beleid vormt het resultaat van samenwerking in de spoorsector en dient om politiek-maatschappelijk verantwoording af te leggen over het veiligheidsbeleid én om een maatschappelijk aanvaard veiligheidsniveau te bereiken op het spoor.⁸² De spoorwegonderneming draagt aan dit laatste bij met het veiligheidsbeheersysteem en zal in zekere mate rekening moeten houden met dit beleid. Van een andere aard zijn de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). De OVV in Den Haag is op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid⁸³ sinds 1 februari 2005 de onafhankelijke onderzoeksinstantie in Nederland. Doordat de OVV ook onderzoek verricht naar ongevallen en incidenten op het spoor, kwalificeert het als onderzoeksorgaan ex artikel 21 Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG en artikel 22 Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798. Door de ruime formulering van een voorval in artikel 1 sub f Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid strekt de onderzoeksbevoegdheid van de OVV zich ook uit tot ongevallen op het spoor, iets dat duidelijker naar voren komt in met name het Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid⁸⁴ (gewijzigd in 2007 in verband met de Spoorwegveiligheidsrichtlijn⁸⁵). De OVV kan een ongeval of incident onderzoeken en vervolgens aanbevelingen geven om het veiligheidsbeleid (en zodoende eventueel het veiligheidsbeheersysteem)

aan te passen. De aanbeveling kan volgens artikel 74 lid 1 Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid worden gericht aan een spoorwegonderneming, die vervolgens binnen een jaar aan de betrokken minister moet aangeven op welke wijze zij invulling geeft aan de aanbeveling. Ondanks dit voorschrift ontbreekt er een wettelijke grondslag die de opvolging van aanbevelingen van de OVV tot harde verplichting maakt. De aanbeveling lijkt eerder een suggestie dan een verplichting, waardoor de geadresseerde beleidsruimte heeft om te bepalen wat daarmee te doen.⁸⁶ Wel zal hij zijn besluit schriftelijk moeten motiveren. Aanbevelingen door de OVV zijn zodoende minder bindend voor het veiligheidsbeheersysteem van een spoorwegonderneming dan de Europese Commissie wellicht zou willen zien, want Verordening (EU) 1158/2010 en Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 schrijven voor het veiligheidsbeheersysteem voor dat aanbevelingen van de nationale onderzoeksinstantie dienen te worden geëvalueerd en indien nodig geïmplementeerd door de spoorwegonderneming. Hierbij wordt overigens niet voorgeschreven dat een aanbeveling aan één spoorwegonderneming generaliserend werkt voor andere spoorwegondernemingen.⁸⁷ Niettemin zullen aanbevelingen door de OVV, ook als deze aan andere partijen zijn gericht, een belangrijke bron zijn om de veiligheid verder te verbeteren en het veiligheidsbeheersysteem te optimaliseren.

Dit neemt niet weg dat het soms kan voorkomen dat aanbevelingen van de OVV niet of niet volledig uitvoerbaar zijn. Er kan een spanningsveld bestaan tussen de operationele uitvoerbaarheid van aanbevelingen enerzijds en het streven naar het voortdurend verbeteren van de veiligheid op het spoor, waar dat redelijkerwijs mogelijk is, anderzijds. Een voorbeeld is de botsing in 2015 in Tilburg van een reizigers-trein van NS op de achterste wagon van een goederentrein van DB Schenker, gevuld met het brandbare gas butadieen. Deze botsing had een gaslekage en schade aan de voertuigen tot gevolg.

De aan NS gerichte aanbeveling was om voor alle relevante typen reizigerstreinen de botscompatibiliteit ten opzichte van goederenmaterieel te beoordelen en treintypen met een slechte botscompatibiliteit niet in te zetten op routes die zijn aangewezen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.⁸⁸ Dit laatste is voor NS slechts in beperkte mate mogelijk, omdat de daadwerkelijke opvolging ervan zou leiden tot een niet-werkbare situatie; de dienstregeling kan dan niet worden

79. *Kamerstukken II* 2017/18, 34914, 3, p. 111-112 (MvT).

80. *Veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven met spoor*, Derde Kadernota Railveiligheid, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2010.

81. *Beleidsimpuls Railveiligheid*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2016.

82. *Veilig vervoeren, veilig werken, veilig leven met spoor*, Derde Kadernota Railveiligheid, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2010, p. 8.

83. Rijkswet van 2 december 2004, houdende instelling van een Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Stb.* 2004, 677 en het inwerkingtredingsbesluit van 6 januari 2005, *Stb.* 2005, 20.

84. Besluit van 10 december 2004, houdende regels ter uitvoering van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Stb.* 2004, 680 en het inwerkingtredingsbesluit van 6 januari 2005, *Stb.* 2005, 20.

85. *Stb.* 2007, 170, p. 4-5.

86. Dat een aanbeveling suggestief is blijkt uit *Kamerstukken I* 2004/05, 28634-(R1727), D, p. 1 (MvA). Dat de aanbeveling geen verplichting is kan worden gebaseerd op een uitspraak uit 2017: Rb. Amsterdam 4 december 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:8905, r.o. 5.6.3.

87. Zie paragraaf Q.2 van bijlage II van Verordening (EU) 1158/2010 (*PbEU* 2010, L 326/11) en paragraaf 7.1.2 van bijlage I van Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762 (*PbEU* 2018, L 129/26). Opvallend is hier dat paragraaf Q.2 aangeeft dat evaluatie enkel indien nodig uitgevoerd dient te worden, terwijl paragraaf 7.1.2 de evaluatie van aanbevelingen vereist.

88. *Risicobeheersing bij spoorvervoer gevaarlijke stoffen, Treinbotsing Tilburg 6 maart 2015* (rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid van maart 2016), Den Haag: OVV 2016, p. 9 en 54, www.onderzoeksraad.nl/nl/page/3828/risicobeheersing-bij-spoorvervoer-gevaarlijke-stoffen-6-maart-2015.

uitgevoerd en de bereikbaarheid van treindiensten zou eronder lijden. Het niet kunnen opvolgen van deze aanbeveling door NS was desalniettemin gebaseerd op gronden die de OVV later als 'acceptabele argumentatie' heeft bestempeld.⁸⁹

Op grond van het voorgaande concludeer ik dat spoorwegondernemingen ten aanzien van het eigen veiligheidsbeheersysteem, met het oog op de verplichting om de veiligheid waar mogelijk te verbeteren, aanbevelingen van de OVV moeten evalueren en waar mogelijk opvolgen. Implementatie van zulke aanbevelingen is evenwel niet verplicht en is mede afhankelijk van de operationele, logistieke, technische en financiële haalbaarheid ervan.

4. Conclusie

Het veiligheidsbeheersysteem is een essentieel onderdeel van het spoorwegveiligheidsbeleid van de Europese Unie. Infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen dienen met het veiligheidsbeheersysteem hun activiteiten veilig te laten verlopen middels het opstellen van processen en procedures om risico's te beheersen en documenteren. Zodra hieraan voldaan is verkrijgt de spoorwegonderneming een veiligheidscertificaat en de infrastructuurbeheerder een veiligheidsvergunning. In deze bijdrage is onderzocht welke wet- en regelgeving voor het veiligheidsbeheersysteem van spoorwegondernemingen op hoofdspoorweginfrastructuur van belang is. Spoorwegveiligheidsrichtlijn 2004/49/EG vormt de basis. Deze richtlijn is in het kader van het Vierde Spoorwegpakket vervangen door Spoorwegveiligheidsrichtlijn (EU) 2016/798. De algemene regels over het veiligheidsbeheersysteem zijn uitgewerkt in Verordening (EU) 1158/2010, inmiddels vervangen door de nog niet in werking getreden Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/762. In essentie zijn de verschillen tussen de thans geldende en de nieuwe Europese spoorwegwetgeving met betrekking tot het veiligheidsbeheersysteem niet groot. De spoorwegonderneming zal één uniek veiligheidscertificaat moeten aanvragen (waarmee het bestaande onderscheid tussen A- en B-veiligheidscertificaten vervalt). In het veiligheidsbeheersysteem dient onder andere rekening gehouden te gaan worden met de opbouw van de gedelegeerde verordening volgens de ISO 'High Level Structure', zullen menselijke factoren moeten worden geïntegreerd en komt meer nadruk te liggen op de veiligheidscultuur. Ook zal de verantwoordelijkheid van de directie toenemen. Deze relevante Europese wetgeving is ook op nationaal niveau leidend, al bestaan er bepalingen in de Spoorwegwet (vooral artikel 32) en enkele andere regelingen (waaronder het Besluit bedrijfsvergunning en veiligheidscertificaat hoofdspoorwegen) waarmee de Europese wetgeving is geïmplementeerd dan wel aangevuld. In paragraaf 3.1 en 3.2 is ook aandacht geschonken aan de vraag of de nationale wetgeving een juiste implementatie vormt van de Europese wetgeving. Deze vraag beantwoord ik in beginsel bevestigend, al wil ik wijzen op artikel 16a lid 1 sub d Bbvh. In dit artikel heeft de wetgever de Europese normen niet een op een overgenomen. In de praktijk lijkt dit niet tot problemen te leiden, al zou de discrepantie tussen Europese en nationale normen idealiter door de wetgever weggenomen moeten worden. De implementatie van het Vierde Spoorweg-

pakket is daarvoor de geschikte gelegenheid: artikel 16a Bbvh zal gaan vervallen, maar de normen uit artikel 16a lid 1 Bbvh zullen gaan gelden voor spoorwegondernemingen die op grond van artikel 16b en 16c Bbvh zijn vrijgesteld van de plicht om een veiligheidscertificaat te hebben. In artikel 30 van de nieuwe ministeriële Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorwegen keren de normen uit artikel 16a lid 1 Bbvh ongewijzigd terug, maar het wetsvoorstel ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket is nog niet aangenomen (het ligt nog bij de Eerste Kamer) en de nieuwe regeling die een uitvloeisel is van dat wetsvoorstel is bij het schrijven van dit artikel (januari 2019) nog niet definitief vastgesteld. Hopelijk zal de wetgever de genoemde discrepantie toch nog aanpakken. Tot besluit kunnen aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar aanleiding van onderzoek op nationaal niveau waardevolle aanvullingen zijn voor de inrichting en opvolging van het veiligheidsbeheersysteem. Aanbevelingen zullen in principe zo veel als mogelijk opgevolgd worden. Door de juridische status van aanbevelingen en het feit dat het in sommige gevallen niet altijd mogelijk is om aanbevelingen (volledig) op te volgen, hoeven aanbevelingen echter niet zonder meer tot aanpassing van het veiligheidsbeheersysteem of de uitvoering daarvan te leiden.

89. Notitie Onderzoeksraad voor Veiligheid Opvolging aanbevelingen Treinbotsing Tilburg d.d. 30 augustus 2017 bij rapport *Risicobeheersing bij spoorvervoer gevaarlijke stoffen, Treinbotsing Tilburg 6 maart 2015* van maart 2016, Den Haag: OVV 2017, www.onderzoeksraad.nl/page/3828/risicobeheersing-bij-spoorvervoer-gevaarlijke-stoffen-6-maart-2015.