

Vergaderjaar 2001–2002

27 482**Nieuwe regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)****Nr. 14****NADER VERSLAG**

Vastgesteld 30 januari 2002

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft in de vierde nota van wijziging dd. 20 december 2001 aanleiding gevonden tot het stellen van nadere vragen. De commissie is van mening dat het ingrijpende karakter van deze nota van wijziging het uitbrengen van een nader verslag rechtvaardigt. Indien de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Algemeen	2
2. Overheidsverantwoordelijkheid voor railinfrastructuur	6
3. Rechtsvorm beheer railinfrastructuur	8
4. Uitplaatsing taakorganisaties	11
5. Aansturing NS	12
6. Concessie	13
7. Capaciteitstoedeling	17
8. Toegangsovereenkomst	18
9. Kaderovereenkomst	19
10. Gebruiksvergoeding	20
11. Toezicht	20
12. Delegatie	22
13. Artikelsgewijs commentaar	22

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (ChristenUnie), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA), J. ten Hoopen (CDA), Hindriks (PvdA), De Swart (VVD), Vacature (PvdA) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Stroeken (CDA), Halsema (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Slob (ChristenUnie), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Poppe (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Depla (PvdA), Th. A. M. Meijer (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolai (VVD), Crone (PvdA) en Atsma (CDA).

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de vierde nota van wijziging bij het wetsvoorstel Nieuwe regels voor de aanleg het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van de spoorwegen alsmede het verkeer over de spoorwegen, hier verder aangeduid als de Spoorwegwet (27 482, nr.13). Het belang en de urgentie van de nieuwe Spoorwegwet is in het afgelopen jaar alleen maar toegenomen. In de analyse van de ontstane problemen bij de Nederlandse spoorwegen kan niet voorbij worden gegaan aan de onheldere verantwoordelijkheidsverdeling, de inadequate aansturing en het gebrek aan toezicht op de spoorwegbedrijven. De wens van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat in 1995 om de Nederlandse Spoorwegen onder de tucht van de markt te brengen leidde ertoe dat de tucht van de overheid nagenoeg werd weggenomen. De tucht van de markt door middel van concurrentie op het spoor was in de ogen van PvdA-fractie niet alleen niet wenselijk maar ook praktisch gezien niet mogelijk. Vanuit die overtuiging hebben de leden van deze fractie al in 1995 aangedrongen op een publiekrechtelijk kader in de vorm van wetgeving om de publieke functies van het openbaar vervoer per spoor te borgen. De voorliggende nieuwe spoorwegwet moet een dergelijk publiekrechtelijk kader bieden.

De vierde nota van wijziging brengt in de ogen van de leden van de PvdA-fractie enkele verbeteringen aan ten opzichte van het aanvankelijk ingediende wetsvoorstel. Zo worden publieke taken als vergunningverlening en handhaving nu alsnog onder de directe verantwoordelijkheid van de minister gebracht. Ook worden andere voorstellen gedaan voor een onafhankelijke toezichthouder. De rol van deze toezichthouder is natuurlijk afhankelijk van de positie van de taakorganisaties waarop het toezicht plaatsvindt. De regering doet hiervoor nieuwe voorstellen die aanmerkelijk afwijken van de voorstellen in het eerste wetsvoorstel van november 2000. Ging het aanvankelijke wetsvoorstel uit van een bij wet ingestelde publiekrechtelijke rechtspersoon die verantwoordelijk zou zijn voor het beheer van de railinfrastructuur, de vierde nota van wijziging brengt daarin een fundamentele wijziging. Nu wordt voorgesteld dat de minister een publiekrechtelijke concessie verleent aan een privaatrechtelijke beheerder, die op zijn beurt krachtens privaatrechtelijke overeenkomsten afspraken maakt met de spoorvervoerders. Deze koerswijziging roept bij de leden van de PvdA-fractie vele vragen op. In hun bijdrage aan dit verslag zal centraal staan de vraag of de publieke belangen nu voldoende zijn zeker gesteld en of de publieke en private verantwoordelijkheden rond het vervoer per spoor in de toekomst ook kunnen worden waar gemaakt. Los van de vraag hoe het beheer en vervoer op het hoofdspoorwegnet in de toekomst wordt vorm gegeven is het voor de leden van de PvdA-fractie evident dat het juridische eigendom van de spoorweginfrastructuur zo snel mogelijk weer in handen van de staat moet worden gebracht en zij steunen de acties die de regering op dit punt heeft genomen en neemt. Waarom is er niet voor gekozen in dit wetsvoorstel tevens het milieukader voor spoorvervoer op te nemen, zoals bij de Luchtvaartwet is gedaan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op het rapport Second Opinion Toekomstige Concessie Hoofdrailnet, opgesteld door Twynstra en Gudde in september 2001.

De hier aan het woord zijnde leden lezen op bladzijde 17 van de toelichting dat er op Europees niveau al weer nieuwe richtlijnen in de maak zijn. Wat zijn hiervan de consequenties voor de nieuwe spoorwegwet?

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van de vierde nota van wijziging.

Zij nemen er kennis van dat de regering stelt dat de voorgestelde nota van wijziging tot stand is gekomen naar aanleiding van de opgedane ervaringen van het afgelopen jaar met het functioneren van het spoor en naar aanleiding van het onderzoek dat hiernaar is gepleegd.

Het is deze leden echter niet duidelijk waarom dit heeft geresulteerd in voorgestelde fundamentele wijziging van de spoorwegwet van een beheerder met een publiekrechtelijke positie naar een beheerder als privaatrechtelijke rechtspersoon die privaatrechtelijke overeenkomsten met de vervoerders sluit. Uitgaande van de constatering dat EU-richtlijn 2001/14 een publiekrechtelijke regeling niet uitsluit, achten de leden van de CDA-fractie de aangevoerde argumenten niet erg overtuigend. Zo vragen genoemde leden zich af of het beheer van spoorweginfrastructuur, inclusief capaciteitstoedeling en het opleggen van een gebruikersvergoeding niet bij uitstek een publiekrechtelijke taak is. En zij vragen zich af hoe de regering het argument kan hanteren dat dit stelsel meer zou aansluiten op de huidige situatie, daar waar tot heden is aangevoerd dat juist het ontbreken van afdoende publiekrechtelijk kader tot problemen leidt.

In de vierde nota van wijziging wordt vermeld dat, gezien de niet uitgekristalliseerde ontwikkelingen op Europees niveau, het nemen van onomkeerbare stappen als ongewenst wordt beschouwd. Kan de regering aan de leden van de CDA-fractie aangeven of de voorgestelde wijziging als omkeerbaar wordt beschouwd?

Gevolg van het thans voorgestelde systeem is dat de beheerder van de railinfrastructuur een eigen commercieel/economisch belang krijgt bij een optimale benutting van de beschikbare infrastructuur hetgeen immers overeenkomt met zo veel mogelijk inkomsten uit de gebruikersheffing. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de regering tot de conclusie komt dat zo'n aanbodgestuurd systeem in ieder geval leidt tot de maatschappelijk meest gewenste resultaten. Een systeem dat uitgaat van sturing door de vraag van reizigers, verladers en vervoerders lijkt immers een logischere benadering. Wat bedoelt de regering in dit verband precies met «bevordering van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen»?

Volgens de leden van de fractie van D66 geeft de grote beroering over het disfunctioneren van de spoorwegen culminerend in het opstappen van twee directieleden en de voltallige raad van Commissarissen aanleiding tot extra overpeinzingen over de toekomst van het openbaar railvervoer en met name de toekomst van de NS.

De leden van D66-fractie geven grote prioriteit aan het openbaar vervoer om de noodzakelijke mobiliteit in Nederland te waarborgen.

Zonder een goed functionerend openbaar vervoer kan de economie niet meer draaien; immers als het vervoer stilstaat, staat de economie stil met alle gevolgen van dien.

Men kan dus stellen dat het openbaar vervoer voor ons land een zaak van openbare orde is, m.a.w. van het grootst mogelijke belang.

In ons geografisch gezien kleine land met relatief zeer grote bevolking dienen ruimtelijke ordeningsproblemen en mobiliteitsproblemen een nationale afweging omdat altijd het publieke belang in geding is en de overheid daarover waakt, althans dat zou moeten.

De verzelfstandiging van de NS in 1995 is beargumenteerd met de noodzakelijk geachte vergroting van de dynamiek, flexibiliteit, aantal reizigers, prijsbeheersing, kortom een klantvriendelijke, vraaggerichte organisatie. De politiek, parlement en (in mindere mate) minister werden bewust op afstand gezet. Doch het belang van de publieke zaak (openbaar vervoer) verhoudt zich niet met het op afstand zetten van de politiek.

Op ons zeer hoog belaste spoor (kern)net is vanwege pragmatische redenen gekozen voor concurrentie om het spoor in plaats van op het spoor.

In het licht van bovenstaande overwegingen neigen de leden van de fractie van D66 naar het standpunt het monopolie op het kernnet bij de NS te laten.

Rechtstreekse betrokkenheid en invloed van de politiek blijft blijkbaar gewenst en concessies maken het nodeloos (achteraf) ingewikkeld, duurder en sociaal onzekerder en voor de reiziger niet aantoonbaar beter. De leden van de D66-fractie stellen niet voor de verzelfstandiging terug te draaien, omdat het als onderneming functioneren ook goede resultaten heeft gehad en zal hebben (prijnsbeheersing, meer reizigerskilometers etc.) De voorgenomen wijzigingen in de zeggenschap in structuurvennootschappen zal er toe leiden dat de invloed van de aandeelhouders (bij NS de overheid) vergroot wordt ook ten aanzien van de benoeming c.q. ontslag van de raad van commissarissen.

De NS als overheidsvennootschap kan wel overheidscommissarissen benoemen.

In het licht van bovenstaande zou een geheel nieuwe situatie ontstaan, zeker ook met betrekking tot de concessiewet. Om pragmatische redenen geven de leden van de D66-fractie kort hun kanttekeningen bij de door de minister gevolgde systematiek.

Voor de tweede maal maken de leden van de fractie van GroenLinks graag gebruik van de mogelijkheid een schriftelijke inbreng te leveren voor het wetsvoorstel van de spoorwegwet. Met zorg hebben de leden van de fractie van GroenLinks echter kennis genomen van de wijzigingen die met de vierde nota van wijziging in het wetsvoorstel van de Spoorwegwet zijn aangebracht.

Sinds 1995 wacht het parlement tevergeefs op het veelgevraagde wettelijk kader. De grote vertraging van dit wettelijk kader komt volgens de bovengenoemde leden volledig voor rekening van de minister van Verkeer en Waterstaat.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn verbaasd over de ingrijpende breuk met de bestaande structuur en de eerdere beleidsintenties tegenover de positionering van de beheersorganisatie als een n.v. met privaatrechtelijke status zoals nu wordt voorgesteld. Het zeer negatieve advies van de Raad van State over deze constructie sterkt deze leden in de afwijzing van deze stap. Kan de minister toelichten waarom zij nu opeens afziet van de publiekrechtelijke positie van de infrastructuurbeheerder?

De optie om de beheersorganisatie bovendien op te splitsen, eventueel door bepaalde geografische gebieden te gunnen aan andere beheersorganisaties staat volgens de leden van de fractie van GroenLinks al helemaal haaks op het door de minister genoemde uitgangspunt van de vierde nota van wijziging om slechts de bestaande wetgeving te actualiseren, te codificeren aan de praktijk en aan te passen aan Europese regelgeving. De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat hier juist sprake is van een zeer omstreden stap die een breuk vormt met het beleid tot nu toe. Voorts is de aanpassing aan Europese regelgeving, zoals de leden van de fractie van GroenLinks later in deze inbreng zullen aangeven, slecht gebeurd.

Hoewel de leden van de fractie GroenLinks al jaren streven naar een wettelijk kader dat de nieuwe verhoudingen op het spoor regelt, moeten zij tot hun spijt constateren dat dit wetsvoorstel onvoldoende is.

De leden van de SP-fractie nemen met gemengde gevoelens kennis van de vierde nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet. Zij zijn tevreden met het gedeeltelijk onder controle houden van de spoorwegen door de overheid, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel. Deze leden vinden het echter niet verstandig om toch nog veel druk bij verschillende marktpartijen te leggen. Zij zijn van mening dat het beter zou zijn om de spoorwegen in zijn geheel in overheidshanden te houden, zowel formeel als praktisch.

De leden van de SP-fractie delen de mening dat veiligheid gezien behoort te worden als overheidstaak. Nu dit zo duidelijk gesteld is, hopen deze leden dat er ook eindelijk naar gehandeld wordt en dat de KLPD de Spoorwegpolitie weer serieus gaat nemen. Andere diensten die te maken hebben met het spoorvervoer zullen helaas niet rechtstreeks in overheids-handen komen. Dit terwijl de praktijk ondertussen toch al lang duidelijk heeft gemaakt dat de marktpartij (in dit geval de NS) niet bij machte is om goed te handelen in het belang van de reiziger. Met het voorliggend wets-voorstel lijkt het erop dat wederom de concessiehouder mag proberen zoveel mogelijk te verdienen aan het spoorvervoer en dat de belangen van de reiziger onvoldoende gewaarborgd worden. Is het niet beter om de exploitatie van zowel de infrastructuur als het transport te laten geschieden door een bedrijf zonder winstoogmerk? De leden van de SP-fractie denken dat de overheid de aangewezen instantie is om te zorgen voor het openbaar vervoer. Graag zouden zij een heroverweging willen van de voorliggende wetswijziging.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorliggende ingrijpende nota van wijziging. Zij constateren dat hiermee op onderdelen voor een fundamenteel andere insteek wordt gekozen dan in het oorspronkelijk wetsvoorstel. Deze leden betreuren het dat het zo lang moet duren voordat de nieuwe spoorweg-wetgeving tot stand komt.

Met de door de regering voorgestelde keuze voor een wet «die naar alle opties kan doorgroeien» wordt ook niet bepaald de indruk gewekt dat de overheid een consistente en weloverwogen visie heeft op de toekomst van het spoorvervoer. Uiteraard hebben deze leden er begrip voor dat de minister niet een weg wil inslaan die later toch niet de juiste blijkt te zijn. Niettemin leefden zij in de veronderstelling dat er overeenstemming bestond over de principiële vraag of aanleg en beheer van hoofdspoor-weginfrastructuur moet worden aangemerkt als overheidstaak.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de Raad van State een bijzonder kritisch advies heeft uitgebracht. Ten aanzien van drie belangrijke onderdelen van de nota van wijziging (de privaatrechtelijke vormgeving van de infrabeheerder, het sanctiebeleid en de toegangs-overeenkomst) adviseert de Raad zelfs de voorgestelde vormgeving te heroverwegen. Nu ook de reacties vanuit het veld erop duiden dat er kritische vragen leven, vragen deze leden zich af hoe het zit met het draag-vlak van de voorgestelde wijzigingen.

De leden van de SGP-fractie zeggen de regering dank voor de uitvoerige beantwoording van de gestelde vragen in het verslag ten behoeve van het onderhavige wetsvoorstel. Zij willen hieraan nog enkele vragen toevoe-gen, alsmede een aantal vragen stellen met betrekking tot de voorge-stelde nota's van wijziging. In meer algemene zin merken deze leden tot hun vreugde op in de toelichting op de vierde nota van wijziging een meer genuanceerde benadering van decentralisatie en de invoering van markt-werking in het spoorwegbestel te kunnen proeven. Is deze constatering juist? Deze leden vragen voorts op welke wijze dit dan een vertaling krijgt in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben geconstateerd dat met de vierde nota van wijziging een belangrijke en forse ommezwaai wordt gemaakt. De regering komt terug op de met het oorspronkelijke wetsvoorstel beoogde ingrijpende wijziging van de bestaande ordening van het spoorverkeer. De ommekeer uit zich met name hierin, dat de organisatie van het rail-infrastructuurbeheer – bestaande uit de drie functies van beheer, capaciteitsverdeling en verkeersleiding – thans op privaatrechtelijke basis zijn beslag zal krijgen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd nog prin-cipieel gekozen voor een publiekrechtelijke regeling van de genoemde drie functies en was er sprake van een publieke gezagsrelatie tussen de

infrastructuurbeheerder en de vervoerders (memorie van toelichting, blz. 5 e.v.).

De leden van de SGP-fractie achten de functies van beheer, capaciteitsverdeling en verkeersleiding ook bij uitstek geëigend om via publiekrechtelijke weg geregeld te worden.

In de ogen van deze leden wijst ook de Raad van State er terecht op, dat het publieke belang gemoeid is bij de toegang tot het spoor, bij de verdeling van het gebruik daarvan en de ordening van het verkeer daarover. Het ligt dan toch in de rede dat een publiekrechtelijke vormgeving – bijvoorbeeld, zoals aanvankelijk voorgesteld, via een ZBO – hiervoor meer geschikt is dan een privaatrechtelijke? Is het vervolgens niet erg merkwaardig, na de recent breed erkende problematiek in verband met de te grote afstand tussen het Rijk en de NS, dat nu ook de infrastructuurbeheerder op deze afstand wordt geplaatst? Welke voordelen heeft voorts het nu gekozen concessiemodel met betrekking tot de infrastructuurbeheerder ten opzichte van de huidige relatie tussen V&W en de infrastructuurbeheerders? Er zal immers geen sprake zijn van openbare aanbesteding of concurrentie waardoor eventueel een betere kwaliteit/prijsverhouding te verwachten kan zijn. Wat is dus de concrete meerwaarde van het op afstand zetten van de railinfrastructuurbeheerder? De vorm van een concessie voegt toch alleen wat toe indien er sprake is van een werkelijke periodieke betwistbaarheid van de concessie? Daarvan is ten aanzien van de infrastructuurbeheerder geen sprake. Wordt met het nu voorgestelde systeem niet tenminste de schijn gewekt dat het ministerie van V&W de volle verantwoordelijkheid over de railinfrastructuur niet wil of kan dragen?

Het is de leden van de SGP-fractie derhalve onvoldoende duidelijk waarom deze voorgestelde ingrijpende wijziging noodzakelijk is. De regering verwijst in dit verband naar Europese richtlijnen (Toelichting op de vierde nota van wijziging, blz. 21) maar deze richtlijnen waren toch ook bij het maken van het oorspronkelijke wetsvoorstel bekend? Waarom is daarmee toen dan niet zo zwaar gerekend? Is het juist dat de betreffende EU-richtlijn 2001/14 een publiekrechtelijke regeling van het railinfrastructuurbeheer als zodanig bepaald niet uitsluit?

De leden van de SGP-fractie merken op dat deze ingrijpende omslag in denken binnen een relatief kort tijdsbestek van een aantal maanden tot stand is gekomen, namelijk ná het nader rapport van 1 november 2000. Is hier nu wel sprake van een doordachte en weloverwogen keus of is de kans reëel dat binnen afzienbare termijn wordt geconstateerd dat ook het nu voorliggende voorstel niet toekomstvast is, mede gelet op het feit dat het wetsvoorstel expliciet wijst op niet-uitgekristalliseerde ontwikkelingen op Europees niveau? Met andere woorden, worden er thans – onder druk van de omstandigheden op het spoor – geen overhaaste beslissingen genomen?

2. Overheidsverantwoordelijkheid voor railinfrastructuur

De verantwoordelijkheid voor aanleg van nieuwe en instandhouding van bestaande spoorinfrastructuur moet in de ogen van de PvdA-fractie in publieke handen blijven. De minister moet hiervoor ook politiek aanspreekbaar zijn. De verantwoordelijkheid wordt wel geëxpliciteerd in de wet voor de aanleg van nieuwbouw maar niet voor het onderhoud. Waarom niet; wat is de argumentatie om deze te onderscheiden? Is de scheiding tussen aanleg en beheer van infrastructuur zoals die wordt voorgesteld ondubbelzinnig te maken?

De wet opent de mogelijkheid dat de vervoerder aanpassing van de railinfrastructuur bekostigt. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit niet in strijd is met de Europese regelgeving. Genoemde leden zijn van mening dat de regering verantwoordelijk is voor de basiskwaliteit van de

infrastructuur. Zij vragen zich af of de regering deze mening deelt. Zo ja, waar is deze verantwoordelijkheid dan verankerd in de wet? Zo nee, wie is volgens de regering dan voor deze basiskwaliteit verantwoordelijk?

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of de voorgestelde scheiding tussen beheer en aanleg van railinfrastructuur niet in strijd is met EU-richtlijn 2001/14? Deze leden zijn geen voorstander van zo'n scheiding aangezien dit de kans op onduidelijkheden en hiaten vergroot. De opening die de wet biedt dat de vervoerder aanpassingen van de railinfrastructuur bekostigt, lijkt hen in strijd met eveneens Europese regelgeving en houdt sowieso het risico in dat de kosten van achterstallig onderhoud en verbetering van de bestaande infrastructuur bij de vervoerder gelegd worden. Er zijn (nog) geen duidelijke kwaliteitseisen gesteld aan de railinfrastructuur en ook een vaststelling van de grootte van de achterstand op het onderhoud heeft niet plaatsgevonden. De leden van de fractie van D66 pleiten voor het vastleggen van een basiskwaliteit van de railinfrastructuur.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de infrastructuur, capaciteit, veiligheid enz. blijft voor de leden van de fractie van D66 bij de overheid. In artikel 5 wordt gesteld dat de minister zorg draagt voor de aanleg van de hoofdspoorweginfrastructuur. De leden van de fractie van GroenLinks vinden het noodzakelijk dat de minister ook verantwoordelijk is voor de kwaliteit van deze infrastructuur. Dit is meer dan slechts de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan de infrastructuur, zoals gesteld in artikel 6. Beschouwt de minister zich met aanvaarding van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de kwaliteit en dus ook voor het onderhoud? Waar legt de minister met dit wetsvoorstel de financiële verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de spoorwegen?

De leden van de fractie van GroenLinks menen voorts dat de scheiding in verantwoordelijkheden tussen nieuwbouw en onderhoud verwarrend zal werken. Is het verbeteren of moderniseren van een bestaande lijn tijdens het onderhoud in de ogen van de minister ook nieuwbouw in de zin van artikel 5? Kan de minister helder aangeven waar volgens haar exact de scheidslijn ligt?

Voorts vragen de leden van de fractie GroenLinks zich af wat de rol van de taakorganisaties (infrastructuurbeheerder) zal zijn bij de aanleg, zoals genoemd in artikel 1? Blijft de infrastructuurbeheerder de eerst aangewezen instantie voor de coördinatie van verkenningen en planstudies?

Het uitgangspunt dat de minister zorg draagt voor de aanleg van hoofdspoorweg-infrastructuur (artikel 5) wordt door de leden van de SP-fractie gedeeld. Er staat echter niet vermeld hoe hiervoor wordt zorg gedragen. Welke instantie gaat de aanleg en de studies naar extra infrastructuur uitvoeren? Gezien het belang van een goede visie op de spoorweginfrastructuur lijkt het de leden van de SP-fractie raadzaam om dit duidelijker op te nemen in de Spoorwegwet.

Het wetsvoorstel maakt een scheiding tussen de aanleg van infrastructuur (verantwoordelijkheid minister) en het beheer van de railinfrastructuur (infrastructuurbeheerder). De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre dit op gespannen voet staat met EU-richtlijn 2001/14 waarin aan de infrastructuurbeheerder de verantwoordelijkheid voor zowel de totstandbrenging als het onderhoud wordt toebedeeld. Daarnaast vragen deze leden of de mogelijke bekostiging van aanpassingen of vergroting van de capaciteit van de railinfrastructuur door vervoerders (artikel 5) zich wel verdraagt met Europese regelgeving.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de spoorvervoerder op grond van het wetsvoorstel aan tal van vereisten moet voldoen. Geheel anders staat het echter met de zorgplicht van het Rijk. Op welke wijze wordt in de wet gewaarborgd dat de minister verantwoordelijk is voor de basis-

kwaliteit van de infrastructuur? Dient de wet voorts geen duidelijke criteria te bevatten voor de basiskwaliteit van het spoor, zoals criteria van technische kwaliteit, beschikbaarheid, betrouwbaarheid etc.? Een dergelijke, wettelijk verankerde fundamentele zorgplicht is immers noodzakelijk voor een goed functionerend treinverkeer

3. Rechtsvorm beheer railinfrastructuur

De publieke verantwoordelijkheid laat onverlet dat werkzaamheden kunnen worden aanbesteed aan private uitvoerders, zoals al sinds jaar en dag het geval is, aldus de leden van de PvdA-fractie. Zij zien hier geen verschil met aanleg en onderhoud van weginfrastructuur. Het nu voorgestelde model, waarbij aanleg en onderhoud volledig wordt ondergebracht in een zelfstandige NV, aan te sturen met een publiekrechtelijke concessie, roept veel vragen op.

Waarom is de parallel met de weginfrastructuur hier niet getrokken? Waarom is niet gekozen voor een overheidsdienst? Waarom ziet de minister in de vierde nota van wijziging af van het eerder door haar voorgestelde ZBO-model? In de toelichting wordt gesteld dat met de vierde nota van wijziging dichter bij de nu bestaande structuur wordt gebleven. Maar laat de huidige structuur zich niet kenmerken als buitengewoon diffuus? De taakorganisaties zijn formeel nog onderdeel en eigendom van de NV NS terwijl de minister al jaren verantwoordelijk is voor de aansturing. Waarom wordt nu niet eenduidig gekozen voor een model waarbij de minister de directe verantwoordelijkheid gaat dragen voor de infrastructuurbeheerder? Waarom is niet gekozen voor een agentschap-model? Wordt het voor de minister in de nu voorgestelde figuur niet lastiger haar verantwoordelijkheid waar te maken? Wat stelt de EU-richtlijn 2001/14 ten aanzien van een publiekrechtelijke regeling? Is de voorgestelde scheiding tussen het beheer van de railinfrastructuur en de aanleg daarvan niet in strijd met EU-richtlijn 2001/14, waarin immers beiden taken aan de infrastructuurbeheerder wordt toegewezen?

De leden van de PvdA-fractie vragen wie in het nu voorgestelde model de prioriteiten zullen gaan bepalen voor nieuwbouw resp. onderhoud. Wordt dit de nieuwe private inframesanager of toch de minister? Welke invloed hebben de vervoerders, met name de NS hier op? De wet opent de mogelijkheid dat de vervoerder de aanpassing van de railinfrastructuur bekostigt. Is dit wel in overeenstemming met de Europese regelgeving? Hier zijn allerlei potentieel conflicterende belangen denkbaar. Bijvoorbeeld: de vervoerder wil maximale beschikbaarheid van capaciteit teneinde zoveel mogelijk en zo tijdig mogelijk te kunnen rijden. De infrabeheerder wil echter onderhoud uitvoeren en daarvoor baanvakken uit bedrijf halen. Gegeven de problemen bij de vervoerder wordt dit onderhoud in overleg toch maar uitgesteld. Enkele maanden later vindt een ongeval plaats vanwege gebrekkig onderhoud. De minister wordt hiervoor politiek verantwoordelijk gehouden. Dit is slechts één voorbeeld waarmee wordt aangetoond dat de belangen de vervoerder en de inframesanager lang niet altijd parallel zullen lopen. En waar ze parallel lopen er geen garantie is dat de uitkomst de belangen van de reiziger dient. Hoe waarborgt de wet incentives om te komen tot een optimale samenwerking tussen de private infrabeheerder en de vervoerder? Wat gebeurt er in geval van een conflict? Wie treedt op, is dat de Vervoerkamer van de NMa? Ook wanneer de uitkomst effecten kan hebben voor de veiligheid op het spoor? Welke rol heeft dan de Inspectie? Hoe is de minister in deze situatie nog in staat haar verantwoordelijkheid waar te maken?

Waarom worden in de vierde nota van wijziging de taken van de infrastructuurbeheerder niet meer benoemd? In het aanvankelijke wetsvoorstel waren deze immers wel opgenomen? De leden van de PvdA-fractie achten het in ieder geval wenselijk de publieke taken wettelijk vast te leggen, ten aanzien van toegankelijkheid, betaalbaarheid en veiligheid,

die nader kunnen worden ingevuld in de concessievoorwaarden. Welke wettelijke eisen worden verder gesteld aan de vorm, inhoud, vakbekwaamheid betrouwbaarheid, solvabiliteit etc van de beheerder aangezien deze wordt belast met een maatschappelijk zeer vitale functie? Waarom bevat de wet geen duidelijke criteria voor de basiskwaliteit van de infrastructuur in termen van technische kwaliteit, beschikbaarheid, betrouwbaarheid etc., zeer relevant voor de vervoerders? Het komt deze leden zeer merkwaardig voor dat nu wordt voorgesteld te kiezen voor een private infra-organisatie de regering minder kwaliteitseisen wettelijk wil vastleggen ten aanzien van deze organisatie dan in het eerdere voorstel waarin nog sprake was van een overheidsorganisatie.

Wat worden de doelstellingen van de nieuw op te richten infrastructuurholding? Hoe wordt het bestuur gevormd? Wat is de rol van de staat als aandeelhouder? Wie krijgt welke bevoegdheden? Bijvoorbeeld: de minister wordt verantwoordelijk gehouden voor adequate instandhouding van het spoornetwerk en heeft daarvoor een bepaald budget beschikbaar; wie bepaalt nu welke projecten worden aangepakt met welke prioriteit? Is dit de concessiehouder op het hoofdnet die mogelijk dagelijks wordt geconfronteerd met bepaalde capaciteits-knelpunten, is het de infrabeheerholding die immers zelfstandig werkt of is het de minister die de publieke verantwoordelijkheid draagt? Welke publieke zeggenschap is er nog over de beheerholding; ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De Europese Richtlijnen verplichten tot een scheiding tussen vervoer over en beheer van het spoor. De leden van de VVD-fractie vragen of in de Europese Richtlijnen ook uitspraken worden gedaan over de rechtsvorm van de infrabeheerorganisatie en de vervoerders. Wat zijn de minimale voorwaarden waar alle lidstaten aan moeten voldoen? Kan een overzicht worden gegeven van de stand van zaken op het gebied van scheiding van beheer en vervoer in de verschillende lidstaten?

In de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer over de «herbezinning van het spoordossier» wordt het idee losgelaten dat de infrabeheerder een ZBO moet worden. Kan worden uiteengezet wat hiervan de achterliggende gedachte is?

Bij onderdeel F staat vermeld dat de vierde nota van wijziging geen formele uitspraak doet over de rechtspersoon waaraan de concessie zal worden verleend. Kan worden aangegeven wanneer hierover uitsluitel valt te verwachten?

Hoe verhoudt de keuze voor het onderbrengen van het infrabeheer in een vennootschap zich tot de Kadernota ZBO?

Houdt de keuze voor het onderbrengen van de infrabeheerder in een vennootschap ook in dat de minister voorstander is van het omvormen van Rijkswaterstaat tot een vennootschap?

Het eigendom van de spoorinfrastructuur komt – door het overdragen van het aandelenpakket van RIT BV aan de Staat – bij de Staat te liggen. Wie wordt juridisch eigenaar van de stations, vastgoed en de grond, dat nu nog in handen is van de NS? Welke waarderingen gelden bij de aandelenoverdracht en heeft de overdracht financiële consequenties voor de NS? In de toelichting wordt gesproken over het belang dat er voldoende effectieve middelen zijn waarmee de concessiehouder kan worden aangestuurd. Als opties in de toelichting wordt genoemd het formuleren van prestatie eisen, het eventueel intrekken van (een gedeelte van) de concessie en invloed in de personele sfeer, omdat de Staat de enige aandeelhouder is. Houdt invloed in de personele sfeer in dat de Staat als aandeelhouder invloed uit kan oefenen op de samenstelling van het strategisch managementteam? Welke regelingen worden hierover opgenomen in de statuten? Wat houden de voorgenomen wijzigingen van het Boek 2 van het burgerlijk Wetboek in (blz. 18/21)? Doelt de minister op de wijzigingen in het kader van corporate governance? Wanneer worden

deze wijzigingen naar aller waarschijnlijkheid van kracht? Kan de minister concrete aanstuuringsplannen tonen voor het aansturen van de infra-beheerder? Wordt het mogelijk om invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering?

De infrabeheerder wordt verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van de spoorinfrastructuur, terwijl de minister eigenaar van de infrastructuur is. Welke bevoegdheden krijgt de infrabeheerder en waar worden deze geregeld, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het is de leden van de fractie van D66 volstrekt onduidelijk waarom na jarenlange voorbereiding van dit wetsontwerp, welke jaren te laat komt, op het allerlaatste moment een fundamentele wijziging is aangebracht, namelijk een private beheerder i.p.v. een publieke beheerder. De hier aan het woord zijnde leden begrijpen deze ommekeer niet en zouden van de minister meer argumenten willen horen om deze ommezwaai te kunnen rechtvaardigen. Vooral nog zijn deze leden nog steeds voorstander van een publieke beheerder, omdat zij het beheer en aanleg van de spoorinfrastructuur en de capaciteitstoedeling een bij uitstek publiekrechtelijke zaak vinden.

De leden van de D66-fractie zijn niet overtuigd van de voordelen van een private beheerder en hebben, gezien het grote belang van mobiliteit en de rol van het openbaar vervoer, geen bezwaar tegen een monopoliepositie voor de NS op het kernnet, hetgeen impliceert dat privatisering van de NS voor hen definitief van de baan is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich ten principale af waarom de relatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de spoorinfrastructuur een andere zou moeten zijn dan de relatie zoals deze geldt bij de rijkswegen. Kan de minister aangeven of deze vergelijking aan de orde is en of de beheersorganisatie tot een vergelijkbare organisatie als Rijkswaterstaat omgevormd kan worden? Als dit niet het geval is, waarom wordt hier dan wel voor gekozen bij rijkswegen?

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich niet vinden in de voorgestelde privaatrechtelijke structuur die is voorgesteld voor de infrastructuurbeheerder. Zij zien zich gesterkt in de kritiek van de kant van de Raad van State. De leden verwijzen naar de ervaring met het Engelse Railtrack en vrezen dat niet zozeer de maatschappelijke gewenste, publieke taken bij een dergelijke concessiehouder centraal zullen staan, doch met name de belangen van de eigen organisatie. Een vergelijkbaar mechanisme is naar de mening van de bovengenoemde leden opgetreden bij de verzelfstandigde NS, met alle bekende problemen. De reactie op de kritiek van de Raad van State dat de privaatrechtelijke vorm beter aansluit bij de richtlijnen 2001/12/EG en 2001/14/EG wordt door bovengenoemde leden betwijfeld. De richtlijnen vragen slechts een scheiding van de winst- en verliesrekening van de essentiële onderdelen (vervoer en infrabeheer), desnoods binnen één onderneming zoals richtlijn 2001/12/EG art. 6 lid 2 voorschrijft.

Kan de minister exact aangeven op welke artikelen zij hier doelt in de genoemde richtlijnen? Acht de minister een publieke status minder in lijn met deze richtlijnen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met teleurstelling kennis genomen van de gewijzigde opvattingen van de minister over de organisatie van het railinfrastructuurbeheer. In het oorspronkelijk wetsvoorstel werd de infrabeheerder nog als publieke organisatie geregeld, maar met name op grond van pragmatische overwegingen heeft een «ommekeer van uitgangspunt», zoals de Raad van State het noemt, plaatsgevonden. Deze leden zijn, zeker na lezing van het advies van de Raad van State en de reactie van de regering daarop, allerm minst overtuigd

van de juistheid van de keuze van de regering. Wat hen betreft is er veel te zeggen voor een publiekrechtelijk orgaan. De capaciteitstoedeling en andere belangrijke taken kunnen zich in de voorgestelde constructie geheel of in belangrijke mate onttrekken aan de waarneming van de wetgever. Nu de overheid zo op afstand wordt geplaatst wordt op zijn minst de indruk gewekt dat de minister zichzelf op deze wijze uit de «gevaarzone» wil houden.

Begrijpen de leden van de fractie van de ChristenUnie het goed dat het nu voorliggende voorstel vooral is ingegeven door de wens geen onomkeerbare stappen te zetten? En welke conclusie moet worden getrokken uit het gegeven dat de constructie van een privaatrechtelijk vormgegeven beheerder, in samenhang met het onafhankelijk toezicht door de Vervoerkamer van de NMa, beter aansluit bij de EG-richtlijnen? Er is ondanks dat toch wel een alternatieve vormgeving mogelijk, bijvoorbeeld analoog aan het oorspronkelijk wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de nu voorgestelde constructie – binnen een publiekrechtelijk kader wordt een concessie verleend aan de infrastructuurbeheerder, met behoud van diens privaatrechtelijke vorm, die vervolgens privaatrechtelijke overeenkomsten met vervoerders sluit – niet leidt tot een diffuse vermenging van publiek- en privaatrechtelijke regelingen. Wordt op deze wijze niet de basis geschapen voor nieuwe onduidelijkheid?

4. Uitplaatsing taakorganisaties

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het proces van ontrafeling en uitplaatsing van de verschillende spoorwegorganisaties een formele juridische basis gegeven. In het publieke debat over de problemen van de Nederlandse spoorwegen wordt wel gewezen op de uitplaatsing van de taakorganisaties als een mogelijk oorzaak van de toegenomen problemen. Een nadere beschouwing op deze beweerde causaliteit is van belang alvorens tot een nader oordeel te kunnen komen over de gewenste toekomstige relatie tussen NS en de taakorganisaties. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in het nader verslag om een dergelijke beschouwing.

Van de zijde van de PvdA-fractie is ten tijde van de debatten over de verzelfstandiging gewezen op de risico's waarmee de uitplaatsing van de taakorganisaties uit de NV NS gepaard zou kunnen gaan, gegeven het belang van de nauwe samenwerking tussen de spoororganisaties ten behoeve van betrouwbaar en veilig spoorvervoer.

Gegeven de beslissing in 1995 tot uitplaatsing en de reeds vergevorderde reorganisaties, is op dit moment vooral de vraag aan de orde of in de overgang naar de nieuwe situatie voldoende maatregelen zijn genomen om een goede samenwerking en communicatie te verzekeren. Kan de regering op deze vraag nader in gaan?

Het is in de ogen van de leden van de PvdA-fractie in de verdere gedachtewisseling tussen regering en Kamer over de Spoorwegwet belangrijk onderscheid te blijven maken tussen de formele positionering van de taakorganisaties enerzijds en de vormgeving van de praktische van-dag-tot-dag samenwerking tussen de taakorganisaties en de grootste vervoerder, de Nederlandse Spoorwegen anderzijds. Zijn over deze samenwerking nu effectieve afspraken gemaakt? Wanneer zijn de huidige problemen in deze relatie opgelost?

De minister waarschuwt dat het splitsen van de twee bedrijven langere tijd kan duren. De leden van de VVD-fractie vragen hoe ver de implementatie inmiddels is gevorderd. Er lijken praktische punten naar voren te kunnen komen in de splitsing van de taken van Railverkeersleiding en de NS (toelichting, blz. 20). Welke punten betreft dit? Op dit moment ligt de

verkeersleiding op knooppunten bij de NS. Zal dit in de toekomst zo blijven? Zo ja, hoe wordt dan voorkomen dat de NS andere vervoerders benadeelt bij conflictsituaties?

Een van de oorzaken van de vertragingen en met name het langzame herstel, is gelegen in de scheiding tussen NS-reizigers en de (taakorganisatie) verkeersleiding. Onbegrip, discommunicatie, verschuilen enz. hebben gezorgd voor veel langere vertragingen dan strikt noodzakelijk. De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat de taakorganisatie verkeersleiding terug moet naar NS-reizigers ter wille van het sneller oplossen van vertragingen.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat verbeterd toezicht en sturing van de overheid op de taakorganisaties, zoals bepleit door de Algemene Rekenkamer¹, met de vierde nota van wijziging weer ongedaan is gemaakt. Kan de minister hierop reageren?

De leden van de SGP-fractie merken op dat veel problemen op het spoor lijken te worden veroorzaakt door de versnippering in taken en bevoegdheden. Deze leden informeren in dit verband of de verkeersleiding niet zodanig verknoopt is met het operationele proces, dat deze eigenlijk bij de vervoerder zou moeten worden ondergebracht. Zijn er geen constructies denkbaar waarbij dit gestalte kan krijgen? Is het juist dat dit op zich niet strijdig is met EU-regelgeving? Welke waarborgen biedt de wet overigens om te komen tot een adequate samenwerking tussen de privaatrechtelijke infrabeheerder en de vervoerder? De toelichting geeft aan dat het van groot belang is dat de infrastructuurbeheerder adequaat samenwerkt met de vervoerder. Dient de wet daartoe dan geen incentives te bieden?

5. Aansturing Nederlandse Spoorwegen

De toekomstige rol van de staat als aandeelhouder van de Nederlandse Spoorwegen roept bij de leden van de PvdA-fractie vragen op. De veranderingen die worden voorzien in het licht van de «corporate governance» discussie hebben daarop ook de nodige invloed. Is de regering voornemens de grotere zeggenschap die zij wil toekennen aan aandeelhouders ook zelf te benutten in haar rol als groot aandeelhouder van de NV NS? Welke bevoegdheden zal de regering in welke situatie uitoefenen? Recentelijk zijn de statuten van de NV Nederlandse Spoorwegen gewijzigd, mede op initiatief van de minister. Is hierin nu ook de publieke dienstverlening opgenomen als doelstelling van de onderneming? Zo nee, waarom niet? Hoe is het doel van de onderneming dan omschreven? Welke andere wijzigingen zijn in de statuten aangebracht? In de ogen van de PvdA-fractie is het gewenst daarin op te nemen dat de aandeelhouder nauw betrokken zal zijn bij strategische beslissingen die de uitoefening van de publieke taken nu en in de toekomst kunnen beïnvloeden. De leden van de PvdA-fractie wijzen met name op het belang van de statuten met het oog op de taakuitoefening van de commissarissen van de naamloze vennootschap. In de discussie over de overheidscommissaris is vaak gewezen op de spanning die kan ontstaan tussen het dienen van de belangen van de onderneming en het dienen van het publieke belang. In hun ogen kan een dergelijke spanning worden voorkomen wanneer in de eerste plaats de overheid de enige aandeelhouder is en in de tweede plaats het publieke belang wordt verankerd in de statuten van de onderneming. Deelt de regering deze visie? De ervaringen in de achterliggende jaren maken dat het wenselijk is de maatschappelijke doelstelling van de onderneming sterker te verankeren in taakdefinitie van de bestuurders van de NV NS. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering haar visie te geven op de maatschappelijke positie van de onderneming en dus haar bestuurders, in relatie tot het

¹ Algemene Rekenkamer 1999, Toezicht op het spoor.

Nederlandse structuurvennootschapregime. Is het ook mogelijk voor een NV een uitzondering te maken op het structuurregime? Wanneer bestaat deze mogelijkheid, wat houdt zij in en welke voor- en nadelen brengt zij mee; dit alles in het licht van de bijzondere positie van de NV NS? Tenslotte zij gewezen op de mogelijkheid van de overheidscommissaris. Goedbeschouwd zijn de vier recent benoemde topambtenaren allen overheidscommissaris. Ware het niet te overwegen, in aanvulling op het concessiemodel, blijvend een overheidscommissaris te benoemen bij de NV NS met bijzondere aanwijzingsbevoegdheden teneinde de doelstelling van maatschappelijke dienstverlening binnen de onderneming te verzekeren?

In de toelichting wordt op bladzijde 16 uiteengezet dat onder normale omstandigheden de overheid geen omkijken zal hebben naar de dagelijkse bedrijfsvoering van de spoorbedrijven. De leden van de VVD-fractie willen graag weten wanneer de 4 topambtenaren in de Raad van Commissarissen van de NS zullen worden vervangen. Ook wil de VVD-fractie met het oog op de politiek benoemde voorzitter van de Raad van Commissarissen van de NS weten of de minister een situatie zoals in België zal invoeren, waarbij zelfs een stationschef lid moet zijn van een bepaalde politieke partij. Wanneer zal de top van de NS en de taakorganisaties los staan van de politiek?

De leden van de SGP-fractie stellen vast dat de recente stakingen door het NS-personeel tot veel economische schade, wrevel en ongemak bij de reiziger hebben geleid alsmede het imago van het openbaar vervoer sterk hebben beschadigd. Gelet op het feit dat met het openbaar vervoer belangrijke publieke belangen worden gediend, achten de leden van de SGP-fractie het inzetten van het stakingswapen binnen deze sector feitelijk onaanvaardbaar. Welke wettelijke mogelijkheden ziet de regering cq. welke mogelijkheden kunnen worden geïntroduceerd om tijdig te kunnen ingrijpen bij dergelijke arbeidsconflicten en dergelijke conflicten te voorkomen dan wel escalatie te voorkomen? Wat zijn de mogelijkheden om in de nieuwe Spoorwegwet eventueel een wettelijk stakingsverbod op te nemen, dan wel het overgaan tot een dergelijke staking ten minste te verbinden aan zeer strikte randvoorwaarden – betreffende verplichte overleggronden, afkoelingsperiode, aard en duur van de staking, etc. – opdat de publieke dienstverlening niet op onacceptabele wijze wordt doorkruist?

6. Concessie

De keuze voor een concessiemodel suggereert de mogelijkheid dat de concessie voor het spoorbeheer wordt ingetrokken en gegunt aan (een) andere onderneming(en). De leden van de PvdA-fractie vragen hoe reëel deze optie is. Ook hebben deze leden vragen bij de wenselijkheid daarvan. Het behoud van de bij de huidige taakorganisaties aanwezige kennis en ervaring moet hierin zwaar wegen. Hoe wordt dit zeker gesteld als de concessie wordt ingetrokken en opnieuw uitgegeven? Hoe wordt de samenhang behouden tussen de huidige RIB, Railverkeersleiding en Railned wanneer de concessie wordt ingetrokken en verleend aan een andere onderneming? Welke onderneming zou in staat moeten worden geacht deze drie publieke kerntaken over te nemen? Tevens laat het wetsvoorstel de ruimte open voor regionale of functionele opsplitsing. Kan dit nader worden toegelicht? Langs welke lijnen kan functioneel worden opgesplitst? Kortom: wanneer de verwachting gerechtigd is dat de nieuw op te richten organisatie voor infrastructuurbeheer, waarin de drie genoemde taakorganisaties opgaan, tot in lengte der dagen de publieke taken ten aanzien van beheer en management van de spoorinfrastructuur gaat uitvoeren, waarom dan toch kiezen voor een concessiemodel?

Het concessieregime zoals dat gaat gelden voor de personenvervoerder op het hoofdspoornet wordt geregeld in de tevens voorliggende wijziging van de Wet Personenvervoer (de zgn. Concessiewet). Waar wordt het concessieregime voor de infrastructuurbeheerder geregeld, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Gelden bijvoorbeeld de bepalingen ten aanzien van personeel en materieel bij wisseling van de concessiehouder ook voor de concessie voor het infrastructuurbeheer?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de concessie tussen de infra-beheerder en de Staat tot stand komt en hoe de procedure verloopt. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de concessie aan de infrabeheerder eventueel voor onbepaalde tijd kan worden verstrekt. Wie beslist er over de duur van de concessie? Bestaan er Europese Richtlijnen over de maximale duur van een dergelijke concessie? Indien er een bepaalde tijd wordt vastgesteld, moet er dan na het verlopen van de concessie een openbare aanbesteding worden uitgeschreven, naar Europese regelgeving? Ontstaat hierdoor de kans dat een bedrijf, dat geen banden heeft met de Staat, de taken van de inframanager over gaat nemen?

In de ogen van de regering is intrekken van de concessie het zwaarste middel dat kan worden gehanteerd indien de infrabeheerder het contract niet naleeft. Hoe reëel is de kans dat er binnen afzienbare tijd een nieuwe infrabeheerder kan worden gevonden? Is er – bij intrekking van de concessie – sprake van een overgangperiode, gedurende welke de infrabeheerder verplicht is zijn taken uit te blijven voeren?

De leden van de VVD-fractie vragen voor welke taken van de infrabeheerder volgens de minister regionale concessies kunnen worden verstrekt. Hoe wordt bij het verlenen van een concessie aan meerdere infrabeheerders de coördinatie tussen de verschillende beheersorganisaties gewaarborgd? Worden regionale concessies door de centrale overheid verstrekt? Indien er voor een functionele verdeling wordt gekozen (onderdeel F), hoe stelt de minister zich deze onderverdeling voor? Welke taken kunnen middels afzonderlijke concessies worden geregeld?

In de Concessiewet en de Wet personenvervoer 2000 worden de positie van het personeel en productiemiddelen van de NS geregeld bij het verlopen van de concessie. Waar worden deze zaken geregeld voor de infrabeheerder, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat de vervoerder die ingevolge de Concessiewet een concessie krijgt, geen zekerheid heeft over (meerjarige) capaciteitsrechten. Een kaderwet biedt hiertoe onvoldoende zekerheid. In de praktijk, zo verwachten genoemde leden, zal zich dan ook een jaarlijks terugkerend capaciteitstoedelingsproces gaan afspelen. Kan de regering genoemde leden verduidelijken waarom dit systeem in haar ogen het meest optimale is?

Het eventueel in stukken kunnen toedelen van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur kan tot vele (raakvlak) discussies en onduidelijkheden leiden. De leden van de fractie van D66 adviseren dit dus niet te doen.

De leden van de fractie van GroenLinks konden enig begrip opbrengen voor de door de minister geuite klacht over de NS dat het moeilijk afspraken maken is met een monopolist. Verwacht de minister deze problemen ook bij het opstellen van een concessie voor het beheer van het spoor? Hoewel een concessie eenzijdig opgelegd kan worden, zal de concessiehouder deze toch moeten willen accepteren. Verwacht de minister dat er in de toekomst alternatieven ontstaan voor de huidige infrastructuurbeheerder, en dat er mogelijk marktwerking op zal treden na het aflopen van de driejarige concessie?

Voorts zien deze leden zeer veel problemen indien meerdere infrastructuurbeheerders middels verschillende concessies het beheer over de spoorwegen voeren, zoals geregeld in artikel 16 lid 1. Een situatie met meerdere spoorinfrastructuurbeheerders is volgens de leden uniek in Europa. De te verwachten afstemmingsproblemen tussen de infrastructuurbeheerders maken een dergelijke situatie zeer complex en onwenselijk. Hoe ziet de minister de relaties tussen mogelijke meerdere beheerders, met name op de grenzen van gebieden?

De leden van de fractie van GroenLinks zien een gedeeltelijke intrekking van de concessie voor de beheersorganisatie, zoals mogelijk gemaakt door artikel 16 b en toegelicht in de toelichting op pagina 19 als een zeer ingrijpende maatregel. Deze leden veronderstellen dat de minister met dit artikel reeds uit gaat van alternatieve, mogelijk private concessiehouders voor het beheer van de infrastructuur. Klopt dit?

Zij vragen zich ook af welke garantie het personeel van de beheersorganisatie geniet, indien een concessie wordt ingetrokken of niet wordt verlengd. Het wetsvoorstel regelt hier, anders dan bijvoorbeeld het geval is bij de aanbesteding van het stads- en streekvervoer niets voor.

Verder betwijfelen de leden van de fractie van GroenLinks, indien intrekking aan de orde is, of het opnieuw vergeven van de concessie zonder aanbesteding geregeld zou kunnen worden. Ook de Raad van State deelt deze twijfel. Daarmee is artikel 16 b, maar ook artikel 16 lid 3 een opstap naar een systeem van marktwerking in het infrastructuurbeheer. Deelt de minister deze visie, en zo nee, op welke punten niet? Hoe moeten de artikelen dan begrepen worden?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben nog vragen over de positie van de HSL-Zuid lijn naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag. Kan de minister aangeven of en in hoeverre de positie van de HSL-Zuid na de bouw verschilt ten opzichte van de positie die de beheersorganisatie zal hebben ten aanzien van de rest van het spoorwegnet? Is het mogelijk dat de beperktere rol die de taakorganisaties (die opgaan in de beheersorganisatie) spelen bij de aanleg van de HSL-Zuid, leidt tot verschillen in de technische eigenschappen van de lijn (zoals bijvoorbeeld een afwijkend veiligheidssysteem)?

De leden van de SP-fractie hebben twijffels over het verlenen van de concessies en de verantwoordelijkheid van de overheid binnen dit wetsvoorstel. De duur van de te verlenen concessie wordt niet vastgelegd in dit wetsvoorstel. Daarnaast blijft er de mogelijkheid bestaan dat de concessie ingetrokken wordt. Dit zal kunnen leiden tot een angst om flink te investeren in nieuw materieel. Aangezien de afschrijving van het meeste materieel enkele tientallen jaren is, zal de concessiehouder toch een zekerheid willen hebben voordat zij durft te investeren. Hoe denkt de minister voldoende investeringen af te kunnen dwingen?

Een andere onzekerheid is er voor het personeel. De Spoorwegwet noemt niets over de overgang van het personeel in het geval van een verandering van concessiehouder. Graag zien de leden van de SP-fractie hierover iets opgenomen in artikel 16, zodat het spoorwegpersoneel voldoende zekerheid heeft.

Deze zekerheid van een concessiehouder over haar concessie is er alleen maar op het moment dat er geen sprake is van een mogelijke concurrent. In de praktijk zal de overheid namelijk geen concessie in kunnen trekken, wat betekent dat dit machtsmiddel eigenlijk een wassen neus is. Er zal sprake blijven van een monopolie op het spoor met alle gevolgen van dien. Of ziet de minister dit anders? Als er dan toch een monopolie zal zijn, dan bij voorkeur toch een staatsmonopolie, aldus de leden van de SP-fractie.

De concessiestructuur zorgt er voor dat er goede prestatieafspraken tussen de overheid en de concessiehouder moeten komen. Over de inhoud hiervan staat niets vermeld in het onderhavige wetsvoorstel. Vast-

stelling van het prijsniveau, de dienstverlening en de investeringen lijkt de leden van de SP-fractie altijd noodzakelijk. Graag zien deze leden dit dan ook opgenomen in het wetsvoorstel voor de nieuwe spoorwegwet. Dit dient te voorkomen dat de concessiehouder de mogelijkheid krijgt om winst te maken over de ruggen van de reizigers. Is de minister bereid om opname hiervan verplicht te stellen voor het afsluiten van een concessie-overeenkomst, en dus in de spoorwegwet op te nemen?

Als de prestatieafspraken niet nagekomen worden door de concessiehouder heeft de overheid de mogelijkheid om te straffen. De concessie kan (gedeeltelijk) ingetrokken worden. Dit lijkt echter niet waarschijnlijk. Een ander middel om te straffen is het opleggen van een last onder dwangsom. Helaas zal de monopoliepositie van de concessiehouder ook hier belemmerend werken. Intrekking van de concessie is praktisch niet mogelijk, maar een geldboete zal, als er geen duidelijke regels over gesteld zijn, doorberekend worden op de reizigers. Hierdoor worden de reizigers dan dubbel gestraft. Kan de minister garanderen dat zowel direct als indirect afwentelen van boetes op de reiziger onmogelijk is?

De leden van de SGP-fractie betwijfelen of het voorgestelde concessiesysteem voldoende instrumenten biedt om naleving door de concessiehouder te waarborgen. Het intrekken van de concessie ligt slechts in de rede indien er een andere concessiehouder beschikbaar is. Dat is zeker niet vanzelfsprekend. Welke negatieve consequenties kan het intrekken van een beheersconcessie bovendien hebben voor de vervoerder? Wordt die verplicht om met een nieuwe beheerder te gaan onderhandelen? Financiële sancties (last onder dwangsom) zullen uiteindelijk slechts terechtkomen bij de reiziger of de belastingbetaler, zeker gelet op het feit dat de betreffende activiteiten nauwelijks winstgevend zullen zijn. Is dit niet de zwakke stee in het voorgestelde systeem? Ingrijpen in de personele sfeer (wegsturen management) geeft ook geen directe garantie op betere prestaties. Dienen er derhalve niet meer verfijnde nalevingsmechanismen te worden opgenomen?

De leden van de SGP-fractie wijzen in dit verband op de recente, negatieve ervaringen met betrekking tot de prestaties van de NS. Het is daarbij gebleken, dat de overheid sinds de verzelfstandiging van de NS nauwelijks adequate mogelijkheden meer kent om de situatie op de spoorwegen desgewenst aan te sturen. Het bleek daarom noodzakelijk om de aansturingmogelijkheden richting de NS aan te trekken en aan te scherpen. De leden van de SGP-fractie achten het nog steeds twijfelachtig of met de voorliggende voorstellen voldoende aangrijpingspunten worden geboden om de ernstige problemen die zich op het spoor voordoen aan te pakken. Op welke wijze kan die beoogde verbeterde aansturing nu worden bereikt aan de hand van het thans voorliggende pakket wetgeving? Kan overzichtelijk op een rijtje worden gezet wat het Rijk kan uitrichten indien de concessiehouder tekort schiet?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de NS een concessie zal krijgen voor 10 á 15 jaar. Een lange-termijn infracapaciteitsovereenkomst mag echter slechts maximaal 5 jaar duren. Is het niet erg merkwaardig dat de concessie en de infracapaciteit zo expliciet worden losgekoppeld? De capaciteit van de infrastructuur is immers niet alleen nodig voor de uitvoering van de concessie, maar ook voor het goederenvervoer (marktregime van vrije toegang), internationaal reizigersvervoer (marktregime van vrije toegang), regionale concessies en onderhoud. Wordt op deze wijze door het loskoppelen van concessie en infracapaciteit niet een grote onzekerheid gecreëerd voor met name de NS, maar ook voor het reizigersvervoer als zodanig?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de voorgestelde Concessiewet de nodige waarborgen zijn opgenomen ten behoeve van de positie van het personeel in geval de concessie wordt beëindigd. De voorgestelde Spoorwegwet kent dergelijke vergelijkbare waarborgen niet.

Verdiens het geen aanbeveling deze waarborgen ook in de Spoorwegwet op te nemen?

7. Capaciteitstoedeling

De verhouding tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders wordt in de toelichting gekenschetst als een relatie van gelijkwaardigheid, wederzijdse afhankelijkheid en gezamenlijke optimalisatie. Wordt hiermee niet de noodzakelijke onafhankelijkheid van het capaciteitsmanagement ten opzichte van de vervoerders volledig miskent? De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het capaciteitsmanagement (Railned en Railverkeersleiding) onder voorwaarden binnen de infrastructuurbeheerder kan blijven. Het is van belang om een afgescheiden organisatorische eenheid te hebben, gezien het feit dat RIB één van de gebruikers van de infrastructuur is. Een gedegen wettelijke basis (met de mogelijkheid van bezwaar en beroep), een afgeschermd positie binnen de infrabeheerder en een transparante werkwijze garanderen voor alle gebruikers de onafhankelijkheid van het capaciteitsmanagement. In hoeverre komt het voorliggende wetsvoorstel nu tegemoet aan de hier beschreven voorwaarden voor de positie van de capaciteitsmanager binnen de spoorbeheerorganisatie? Leiden de hier geformuleerde voorwaarden niet eerder tot een publieke uitvoeringsorganisatie dan tot de keuze voor een privaat bedrijf?

De schaarse ruimte op het spoorwegnet staat concurrentie op het spoor in de weg. De beschikbare capaciteit zal dus moeten worden verdeeld. De capaciteitsverdeling (nu: Railned) is in de ogen van de PvdA-fractie een evident publiekrechtelijke taak. Dat vloeit voort uit zowel de verdeling van schaarse capaciteit op het publieke netwerk alsook de nauwe relatie met veiligheid op het spoor. Het is gewenst dat geen van de vervoerders op het net een directe zeggenschap heeft over de capaciteitsverdelers. Capaciteit moet onder andere worden gereserveerd voor verschillende nationale maar ook internationale goederenvervoerders, voor vervoerders actief «aan de randen van het net», lightrail-initiatieven, om onderhoud te kunnen plegen en natuurlijk de Nederlandse Spoorwegen. De capaciteitsverdelers moet daarom strikt onafhankelijk te werk kunnen gaan op transparante wijze. De noodzaak van onafhankelijkheid vloeit ook voort uit Europese wetgeving. Waarom is voor de capaciteitsverdelers gekozen voor een privaatrechtelijke organisatie? Wat is hierover in de Europese richtlijnen exact vastgelegd? Hoe is dit geregeld met de verdeling van de landingsrechten op Schiphol?

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen over de manier waarop de spoorcapaciteit wordt toebedeeld door de infrabeheerder aan de verschillende vervoerders. Allereerst willen deze leden n.a.v. het onderzoek van Twynstra en Gudde weten hoe de capaciteitstoedeling wettelijk wordt geregeld. Wanneer zal de AMvB hierover gereed zijn? Heeft deze AMvB een voorhangprocedure? Hoe verhoudt de netverklaring zich tot de bepalingen in de voorgenomen AMvB?

Binnen de infrabeheerder zullen de taken van Railned, Railverkeersleiding en Railinfrabeheer worden samengevoegd. Hierdoor zal de infrabeheerder de capaciteitstoedeling voor zijn rekening nemen, terwijl er door de eigen organisatie ook aanspraak wordt gemaakt op de infrastructuurcapaciteit. Hoe wordt een onafhankelijke capaciteitstoedeling gewaarborgd? In het rapport van Twynstra en Gudde wordt gesteld dat het mogelijk is RIB en Railned beide onder te brengen bij een infrabeheerder, mits er een gedegen wettelijke basis komt voor het aantekenen van bezwaar en beroep door vervoerders, die zich benadeeld voelen. Hoe wordt dit geregeld binnen de nieuwe concessiewet personenvervoer per trein en de spoorwegwet?

Is er onderzocht wat de mogelijkheid is van het financieel veilen van capaciteit? Kan dit oplossing bieden in conflictsituaties?

De concessie van het hoofdrailnet wordt verleend aan één partij. Hoe wordt het gebruik van het hoofdrailnet door andere gebruikers geregeld? Hierbij wordt gedacht aan regionale vervoerder, die gebruik maken van een deel traject of aan Light Rail projecten die over bestaand spoor rijden, zoals bijvoorbeeld Randstadspoor.

Op dit moment is de verkeersleiding op knooppunten in handen van NSR en niet in handen van NS Verkeersleiding. Hoe kan deze situatie garanderen dat vervoerders, die ook van de knooppunten gebruik maken, niet benadeeld worden bij het verlenen van voorrang?

De huidige dienstregeling is gebaseerd op het Interimbesluit Capaciteitstoedeling. De leden van de VVD-fractie vragen wanneer dit besluit vervalt. Wat zijn hiervan de consequenties voor het contract tussen Staat en NS, dat per 1 juli 2002 van kracht moet zijn? Heeft het aflopen van het Interimbesluit Capaciteitstoewijzing gevolgen voor het opstellen van de nieuwe dienstregelingen van NSR?

Onder beheer valt ook capaciteitstoedeling, hetgeen volgens de leden van de fractie van D66 duidelijker beschreven moet worden. De voorbereiding wordt nu nog door NS gedaan. Zou dit niet ook naar infrabeheer moeten met de daarbij behorende middelen? Meerjarige afspraken voor de vervoerder (concessie) worden gefrustreerd doordat geen zekerheid gegeven wordt over de capaciteitstoetsing, hetgeen naar de mening van deze leden zeer belemmerend zal werken.

Capaciteitstoedeling moet wel separaat blijven gezien het belang van andere vervoerders.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat de capaciteitsverdeling een dermate gevoelig en belanghebbend besluit is dat een grote betrokkenheid van het parlement vereist is. De uitgangspunten zouden in de wet moeten worden opgenomen. Voor de concrete besluiten op basis van deze uitgangspunten zien de bovengenoemde leden graag een voorhangprocedure opgenomen, opdat instemming vooraf mogelijk is. Is de minister hiertoe bereid?

Krijgt de infrastructuurbeheerder ook de taak voor de verkeersleiding op de knooppunten? Zullen voor deze verbreding van de taak ook de benodigde financiële middelen vrijgemaakt worden voor de infrabeheerder?

De leden van de SGP-fractie merken op dat in de derde nota van wijziging door de minister aan de spoorwegbeheersorganisatie het verzoek kon worden gedaan om verkennende studies uit te voeren inzake de behoefte aan capaciteit van hoofdspoorwegen, mede ter voorbereiding van de strategische en tactische planning ter zake. In de vierde nota van wijziging wordt over deze strategische taken echter niet meer gesproken. Waarom komt de betreffende bepaling over deze taken in de vierde nota van wijziging niet meer terug? Hoe wordt nu met deze taken omgegaan?

8. Toegangsovereenkomst

De minister spreekt over overeenkomsten tussen de infrabeheerder en de vervoerders. Tussen deze partijen zullen prijsafspraken worden gemaakt over het gebruik maken van infrastructurele voorzieningen. De leden van de VVD-fractie vragen of de minister als eigenaar van de infrastructuur invloed op de prijsafspraken heeft.

Het is de leden van de fractie van de ChristenUnie niet duidelijk welke meerwaarde het voorstel van de regering heeft om de toegangs-overeenkomst te introduceren als instrument voor de regeling van de toegang tot het spoornet, de verdeling van de capaciteit en van de

verkeersleiding. Wat verandert nu precies aan de situatie ten opzichte van de regeling zoals voorgesteld in het oorspronkelijk wetsvoorstel? De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of de minister onder de werking van de nieuwe wet voldoende mogelijkheden zal hebben om de beheerder te corrigeren als hij zijn functie niet naar behoren uitoefent. Daarnaast vragen zij in welke mate de eenheid en de samenhang van het vervoersaanbod voor de reiziger in het nieuwe stelsel zal worden gegarandeerd en welke taak de beheerder in dat opzicht heeft.

De leden van de SGP-fractie merken op, dat in de nieuw gekozen constellatie de privaatrechtelijke toegangsovereenkomst het instrument vormt tot regeling van de toegang tot het spoornet, de verdeling van de beschikbare capaciteit en van de verkeersleiding. Deze privaatrechtelijke regeling vervangt derhalve de aanvankelijk voorgestelde publiekrechtelijke rechtshandelingen van de publiekrechtelijke Spoorwegbeheersorganisatie. Dit impliceert een aantasting van de rechtsbescherming; de betreffende besluiten inzake toegang tot het spoornet en dergelijke staan immers niet meer open voor bezwaar en beroep. Is dit geen groot nadeel van de gekozen privaatrechtelijke opzet? De regering verwijst in dit verband naar de vrijheid van overeenkomst, maar wat betekent dit indien er feitelijk slechts één aanbieder (de beheerder) is en enkele vragers? Deze beheerder is dan feitelijk toch monopolist en kan derhalve de voorwaarden «dicteren»? Wat zijn bovendien de incentives voor de infrastructuurbeheerder om optimale prestaties te leveren? Hoe valt een dergelijke monopoliede organisatie te prikkelen tot goede prestaties? In dit verband is ook de vraag relevant wat de financiële relatie wordt tussen V&W en de infrastructuurbeheerder. Komt er een vast budget? Geeft dit dan wel voldoende incentives, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Beslissingen van de beheerder of afspraken tussen de beheerder en vervoerder zijn privaatrechtelijk van aard en staan derhalve niet open voor bezwaar en beroep, zo wordt in het wetsvoorstel betoogd. Is het echter denkbaar dat in bepaalde gevallen deze beslissingen toch worden aange-merkt als besluiten in de zin van artikel 1:3 AWB en dan toch wel open staan voor bezwaar en beroep? De leden van de SGP-fractie denken in dit verband aan de netverklaring, de beslissing tot aanmerkelijke wijziging van de infrastructuur en beslissing tot geheel of gedeeltelijke intrekking van de beheersconcessie.

Is het theoretisch bovendien niet denkbaar, dat er tussen de partijen (beheerder en vervoerder) geen «toegangsovereenkomst» tot stand komt en er derhalve geen treinen zullen rijden? Wat staat de overheid dan te doen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de SGP-fractie informeren in hoeverre de inbedding van de voorwaarden voor de toegangsovereenkomst in een AMvB zal leiden tot een vergaande beperking van de contractsvrijheid van beide partijen. Hoeveel ruimte wil de regering geven aan deze contractsvrijheid?

9. Kaderovereenkomst

De eisen aan en toezicht op de kaderovereenkomst tussen een vervoerder en de infrastructuurbeheerder, zoals geregeld in artikel 58, zijn naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks wel zeer beperkt. De eerdergenoemde problematische verhoudingen bij het sluiten van een contract met een private monopolist zullen volgens de bovengenoemde leden de vervoerders eveneens ondervinden bij het sluiten van overeenkomsten als geregeld in artikelen 57 en 58 met de infrastructuurbeheerder. Ook hier gaat het om privaatrechtelijke afspraken. Deze afspraken hebben een grote impact op het functioneren van het spoorvervoer. De verwachting van de minister dat beide partijen er wel uit zullen komen met een (ook voor de reiziger) optimaal contract beschouwen deze leden als slechts één van de mogelijkheden. Zij delen de kritiek van de Raad van

State op de problemen bij deze privaatrechtelijke overeenkomst. Kan de minister voorbeelden uit andere landen geven die tonen dat dergelijke verhoudingen tussen een privaatrechtelijke infrastructuurbeheerder en meerdere privaatrechtelijke vervoerders toch succesvol zullen uitwerken? De leden van de fractie van GroenLinks maken zich zorgen over de veelheid aan overeenkomsten tussen spoorwegbeheerorganisaties en vervoerders. Een overeenkomst tussen een vervoerder en de infrastructuurbeheerder heeft ook gevolgen voor andere vervoerders. Mochten er ook meer infrastructuurbeheerders komen, zoals de wet mogelijk maakt, dan is een enorme kluwen aan relaties het gevolg waarover privaatrechtelijke overeenkomsten gesloten moeten worden. Deze leden vrezen een situatie die qua complexiteit niet meer te overzien is. Verder vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe de overeenkomst tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder zich verhoudt tot de concessie tussen overheid en vervoerder. Kan het zijn dat een concessie verleend wordt zonder zekerheid dat de benodigde infrastructurele capaciteit ook vrijgemaakt wordt? Kan omgekeerd de infrastructuurbeheerder capaciteit vrijmaken voor een vervoerder waarbij het nog de vaag is of er een concessie verleend zal worden aan deze vervoerder?

10. Gebruiksvergoeding

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich vinden in de mogelijkheid zoals geschapen in artikel 66 lid 3 om differentiatie van de gebruiksvergoeding mogelijk te maken naar milieueffecten. Indien de kosten van de milieueffecten echter door anderen dan de beheerder worden gedragen (bijvoorbeeld de overheid) ontbreekt volgens deze leden de mogelijkheid om deze door te berekenen door de expliciete opname van de zinsnede «kosten van milieueffecten» in artikel 66 lid 3. Voorts ontbreekt de stimulans voor de beheerder, als het al mogelijk is, deze milieueffecten door te berekenen, indien de kosten niet door de organisatie zelf gedragen hoeven te worden. Naar de inschatting van de fractie van GroenLinks zal er bijvoorbeeld geen extra gebruikersheffing komen voor de maatschappelijk ongewenste diessellocs. Het belang hiervan en de mogelijkheid hiervoor ontbreken. Kan de minister hier op reageren?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kan gebeuren dat de gebruiksvergoeding zal worden verhoogd, zonder dat sprake is van voldoende infrastructuur. Zo ja, acht de regering het acceptabel dat reizigers om die reden meer moeten betalen voor hun kaartje, zonder dat ze daarvoor extra kwaliteit krijgen?

11. Toezicht

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de precieze taken van de Vervoerkamer van de NMa zullen zijn. Zal deze toezien op capaciteitsverdeling, tarieven, conflicten rond capaciteitsverdeling en -benutting? Wanneer kan de NMa ingrijpen? Heeft de NMa slechts een repressieve handhavingstaak? Bepaalt EU-richtlijn 2001/14 echter ook niet dat de toezichthouder de bevoegdheid moet hebben om bij geschillen over capaciteitsverdeling in te grijpen en daarover te beslissen? Kunnen spoorwegorganisaties naar de NMa toestappen met klachten?

De NMa gaat toezicht houden op de relatie tussen de vervoerders en de inframanager. De leden van de VVD-fractie vragen of NMa alleen toezicht houdt op de eerlijke mededinging. Hoe verhoudt zich dit tot EU-richtlijn 2001/14, waarin wordt bepaald dat de toezichthoudende instantie in moet kunnen grijpen in geschillen over capaciteitsverdeling? Wat zijn de overige taken van de Vervoerkamer van de NMa? Wie houdt er toezicht op de NMa?

Over het toezicht op het naleven van de concessies tussen de staat en vervoersbedrijven en tussen de staat en de infrabeheerder hebben de leden van de VVD-fractie een aantal vragen. Afgesproken is dat aan de NS tien jaar concessie wordt verleend, inclusief de periode waarin de concessie is geregeld middels overgangscontracten. De VVD-fractie houdt hieraan vast. Gedurende deze periode is de Staat de enige aandeelhouder van het vervoersbedrijf. Kan de minister uitleggen hoe zij belangenverstrengeling denkt te voorkomen? Dezelfde vraag geldt voor het toezicht op de relatie tussen de Staat en de infrabeheerder.

De leden van de VVD-fractie willen graag weten of er onderzoek is verricht naar de mogelijkheden om het toezicht op de relaties tussen de Staat en de vervoerders en de relatie tussen de Staat en de inframanager tevens door de NMa (bijvoorbeeld de Vervoerkamer) uit te laten voeren, zoals ook gebeurd in de energiemarkt. Ook willen deze leden weten of een dergelijk onderzoek is uitgevoerd naar het instellen van een onafhankelijke toezichthouder, naar voorbeeld van de telecommarkt.

In het onderzoeksrapport van Twynstra en Gudde wordt uiteengezet dat het in de toekomst, onder druk van Europese wetgeving, noodzakelijk kan worden dat er een onafhankelijke toezichthouder komt. Wat is de visie van de minister hierop?

De aan de NMa toekomende bevoegdheid ex artikel 91a betreft slechts repressieve handhaving van de eerlijke toegang tot het spoor en de bijkomende voorzieningen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de EU-richtlijn 2001/14 niet ook bepaalt dat de toezichthoudende instantie de bevoegdheid moet hebben om bij geschillen over capaciteitsverdeling desgevraagd in te grijpen en daarover te beslissen. Valt de verantwoordelijkheid van de minister voor de aanleg van infrastructuur ook onder dit toezicht, zo vragen deze leden.

Bepaalt de EU-richtlijn 2001/14 niet dat de toezichthoudende instantie de bevoegdheid moet hebben om bij geschillen over capaciteitsverdeling in te kunnen grijpen, zo vragen de leden van de fractie van D66. Kan de NMa (vervoerkamer) dit doen en valt de aanleg (verantwoordelijkheid minister) van de infrastructuur ook onder dit toezicht?

Naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks is het toezicht op het spoor onvoldoende geregeld. Ten eerste zal de vervoerkamer van de NMa slechts toezicht uitoefenen op het mededingingsterrein. Ten tweede ziet de NMa slechts toe op de relatie tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder. Ten derde heeft de NMa slechts een instrumentarium voor repressief toezicht. Dit is anders dan Richtlijn 2001/14 art. 30 lid 5 bepaalt. Naar de mening van de fractie van GroenLinks heeft de NMa niet de bevoegdheid in te grijpen bij geschillen over de capaciteitsverdeling, zoals EU-richtlijn 2001/14 bepaalt, met name artikel 21 en artikel 30 van de richtlijn. Kan de minister hier op reageren?

De relatie van de reiziger ten opzichte van de monopolist is geen onderwerp van toezicht. Evenmin is er in de relatie tussen vervoerders (concessiehouders) en de overheid als concessieverlener sprake van onafhankelijk toezicht. Voorts is er geen toezicht op conflicten tussen vervoerders, hoewel richtlijn 91/440 (art. 10) en richtlijn 2001/14 (art. 30) dit voorschrijven. Waarom heeft de minister hier geen onafhankelijk toezicht ingesteld? De hier aan het woord zijnde leden blijven pleiten voor een onafhankelijke toezichthouder, die toeziet op de bovengenoemde relaties en onderworpen is aan sectorspecifieke regelgeving.

Volgens de leden van de fractie van GroenLinks moet er volgens Richtlijn 2001/14 artikel 30 lid 2 een toezichthoudende instantie zijn waartoe de vervoerder zich kan wenden, voor zowel besluiten van de concessieverlenende overheid over bijvoorbeeld het al dan niet verlenen van een concessie en de daarin opgenomen voorwaarden voor de vervoerder, als

de besluiten genomen door de infrastructuurbeheerder over capaciteits-toedeling en heffingen. Dit is met dit wetsvoorstel niet het geval. Kan de minister hierop reageren?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van de voorgestelde toezichtstructuur. Is de regering van mening dat hiermee een voldoende heldere structuur wordt gecreëerd? Deze leden informeren in dit kader of is overwogen de Vervoerkamer in de NMa een uitgebreider mandaat te geven.

12. Delegatie

Op bladzijde 20 van de toelichting wordt gewezen op nog vast te stellen algemene maatregelen van bestuur op basis van deze wet. Kan de regering voor de plenaire behandeling van deze wet een overzicht geven van alle algemene maatregelen van bestuur (AMvB's)? De leden van de VVD-fractie ontvangen graag voor behandeling van de spoorwegwet en de concessiewet een conceptversie van deze AMvB's.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat de Raad van State ook vraagtekens zet bij de mate waarin wordt gekozen voor gedelegeerde wetgeving. Met name voor wat betreft de verdeling van de capaciteit van de infrastructuur zijn de leden van de fractie van de ChristenUnie er niet van overtuigd dat dit niet in de formele wet moet worden vastgelegd.

De leden van de SGP-fractie merkten in het verslag met betrekking tot het oorspronkelijke wetsvoorstel reeds op het te betreuren, dat veel essentiële thema's nadere regeling behoeften bij of krachtens AMvB. In de formele wet zijn relatief weinig materiele normen opgenomen, waardoor de invloed van het parlement navenant gering is. Dit gegeven maakt het bovendien moeilijk een totaaloordeel over het wetsvoorstel te geven. Deze leden menen echter dat met de nu voorgestelde wijzigingen, waarbij ook het beheer van de infrastructuur en de ordening van het spoorwegverkeer middels een concessie op «afstand» van het Rijk wordt gezet, het te meer aanbeveling verdient om de essentialia van het toekomstig spoorwegbestel bij formele wet vast te leggen en dit niet over te laten aan nadere regelgeving. Deze leden constateren echter dat hiervan geen sprake is.

Als voorbeeld noemen de leden van de SGP-fractie de artikelen 16a lid 4 en 57 waarbij in algemene zin de bevoegdheid wordt verleend om bij AMvB regels te stellen over het verlenen van een concessie en de aan een concessie te verbinden voorschriften, het wijzigen van een concessie en over de toegangsovereenkomst. Zijn dit niet belangrijke onderdelen, die bij formele wet geregeld zouden moeten worden? De leden van de SGP-fractie menen in het bijzonder, dat in de formele wet veel meer inhoud gegeven zou moeten worden omtrent hetgeen in de beheersconcessie zal worden toebedeeld. De voorgestelde tekst in artikel 16 lid 2 «Een concessie bevat een beschrijving van de werkzaamheden waarvoor de concessie wordt verleend» geeft noch aan het parlement, noch aan de vervoerders de vereiste duidelijkheid.

13. Artikelsgewijs commentaar

Artikel 5

Nu de beheerder niet meer expliciet in artikel 5 wordt genoemd dringt zich de vraag op of het wel vanzelfsprekend is dat de aanleg van de hoofdspoorinfrastructuur in handen komt van de beheerder. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het wellicht mogelijk is dat deze taak

al dan niet gedeeltelijk door een buitenlandse onderneming wordt ver-
richt, op basis van Europese aanbestedingsregels. Moet de positie van de
beheerder niet steviger worden verankerd?

Moet uit dit artikel overigens worden afgeleid dat de minister verantwoor-
delijk is voor de basiskwaliteit van de infrastructuur en voor een storings-
vrij spoor? Zo nee, waar is dit dan vastgelegd?

Artikel 6

De leden van de fractie van GroenLinks zien voor artikel 6 graag een
opname van een kwalitatieve invulling van de eigenschappen waaraan de
spoorweginfrastructuur zou moeten voldoen. Welke basiskwaliteit wil de
minister garanderen? Voorts bepleiten deze leden een zware voorhang-
procedure voor deze algemene maatregel van bestuur.

In artikel 6 ontbreekt naar de mening van de leden van de fractie van
GroenLinks «storingsgevoeligheid» als onderwerp waar nadere regels
over te stellen zijn. Is hier een reden voor?

Artikel 16

De leden van de CDA-fractie vragen op grond waarvan de minister de
bevoegdheid heeft om een beheersconcessie te verlenen. Het valt deze
leden op dat er geen wettelijk verbod wordt opgenomen op grond
waarvan het niet is toegestaan zonder concessie van de minister
hoofdspoorwegen te beheren.

Volgens de leden van de fractie van D66 zijn beheersconcessies niet aan
de orde. Zij zijn van mening dat de overheid haar publieke verantwoorde-
lijkheid moet nemen.

Artikel 16, voor zover handelend over het voortijdig intrekken van de
concessie, laat het lot van het personeel in het ongewisse. De leden van
de fractie van D66 vragen of niet dezelfde regeling als bij overgang van de
concessie zou moeten gelden. Ook valt hen op dat bij bindende aanwij-
zing niets over de kosten is geregeld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in de
Spoorwegwet niets is geregeld over de positie van het personeel bij de
overgang naar een nieuwe concessiehouder. Is het voldoende dat hier-
voor alleen in de Concessiewet een regeling is getroffen?
Deze leden informeren of het woord «beheer» in het eerste lid niet beter
kan worden vervangen door capaciteitsmanagement.

De leden van de SGP-fractie vragen wat nu precies wordt begrepen onder
het begrip «beheer». Hoe verhoudt dit zich tot het begrip «beheer» zoals
dat wordt gehanteerd in het waterstaatsrecht?

Artikel 16 lid 1

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet duidelijk in de wet is
aangegeven wat de (basis) kwaliteit van de infrastructuur zal moeten zijn
en wat daar precies onder wordt verstaan in termen van technische kwali-
teit, beschikbaarheid, bovenleidingsspanning etc. Waarom stelt de wet
voorts geen enkele eis aan de beheerder in termen van vorm, inhoud,
solvabiliteit, vakbekwaamheid, etc.? Zelfs een vergunning lijkt niet vereist.
Genoemde leden achten dit belangrijke vragen aangezien in de visie van
de regering deze beheerder wel verantwoordelijk zal zijn voor de gehele
infrastructuur van hoofdspoorwegen, die een absolute basisvoorwaarde
vormt voor een goed, veilig en efficiënt spoorvervoer.

Artikel 16 lid 3

De leden van de CDA-fractie vragen waarom ervoor is geopteerd om het belangrijke instrument van de beheersconcessie voor slechts drie jaar te laten gelden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af wat de implicaties van artikel 16 lid 3 zullen zijn. Kan de concessie voor het infrastructuurbeheer naar de mening van de minister na 3 jaar onderhands gegund worden? Waarop is de keuze voor «drie jaar» gebaseerd?

Artikel 16a lid 1

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering duidelijk kan maken welke criteria de beheerder ten aanzien van de eisen die aan de beheersconcessie worden gesteld dient te voldoen. Met andere woorden: aan welke eisen zullen de vervoerders de beheerder mogen houden? Wat wordt in artikel 16a lid sub b bedoeld met bijvoorbeeld «veilig en doelmatig bereden» en wat met «zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen»?

Artikel 16a lid 3

Een aanmerkelijke wijziging van technische of functionele eigenschappen van de infrastructuur zal voorafgaande instemming van de minister behoeven. De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom vervoerders die hierdoor kunnen worden geraakt (bijvoorbeeld bij het invoeren van nieuwe beveiligings- of energievoorzieningssystemen) hierbij niet worden betrokken. Of is de instemming van de minister soms te kwalificeren als een besluit waartegen belanghebbenden zoals vervoerders bezwaar/beroep kunnen instellen?

Artikel 16a lid 4

Bij AMvB kunnen nadere regels worden gesteld over het verlenen en wijzigen van een concessie en de daaraan te verbinden voorschriften. De leden van de fractie van D66 vragen of deze evident belangrijke zaken niet in de wet zelve geregeld moeten worden.

Artikel 16b

De leden van de CDA-fractie vragen zich ten aanzien van de beheersconcessie af hoe reëel de (tussentijdse) intrekking (geheel of gedeeltelijk) van een beheersconcessie bij een niet goed presterende infrabeheerder eigenlijk is. Wat is het alternatief? En wat zijn bijvoorbeeld de juridische consequenties voor vervoerders? Worden deze verplicht met een nieuwe beheerder te gaan heronderhandelen?

Artikel 24 lid 3

De leden van de SGP-fractie informeren op grond van welke criteria de minister een bindende aanwijzing kan geven.

Artikel 55

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering kan garanderen dat hier niet een te grote wissel wordt getrokken op de privaatrechterlijke mogelijkheden en de bereidheid van betrokkenen om contracten te sluiten. In hoeverre is het realistisch dat alle onderhandelingen tussen de vervoerder en de beheerder(s), inclusief de procedure die leidt tot de

noodzakelijke verklaring van geen bezwaar van de Nma inzake de betreffende concessie binnen de door de wet gestelde termijnen en voorwaarden met succes kan worden afgerond door alle betrokkenen?

Artikel 56

De leden van de CDA-fractie vragen of de netverklaring een besluit is in de zin van de Awb. Indien dit niet het geval is, kan de regering dan aangeven waarom hier niet voor is gekozen? Dit te meer gezien het feit dat het opstellen van de netverklaring en daarmee de randvoorwaarden waaronder de toegang tot het spoorwegnet wordt geregeld, kan worden beschouwd als een vorm van openbaar gezag.

Artikel 57

De leden van de CDA-fractie zijn voor het nader definiëren van het begrip (basis)kwaliteit zodat duidelijk wordt op grond waarvan en welke eisen aan de beheerder gesteld kunnen worden en welke extra wensen door vervoerders naar voren kunnen worden gebracht.

Kunnen deze leden op dit vlak van de regering een aanpassing tegemoet zien? Dit is des te belangrijker aangezien anders onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag waarover onderhandeld kan of moet worden en welke gevolgen de eisen en wensen hebben voor de gebruiksvergoeding.

In het derde lid is de bevoegdheid opgenomen om bij AMvB algemene voorwaarden vast te stellen. Lijkt het de regering niet raadzaam om de toekomstige toezichthouder en de betrokken vervoerders vooraf te horen over de inhoud van deze voorwaarden?

Artikel 59

De leden van de CDA-fractie betwijfelen of staande kan worden gehouden dat capaciteitsverdeling via louter privaatrechtelijke bepalingen en procedures geregeld wordt en dat in EU-richtlijn 2001/14, zoals de toelichting op de nota van wijziging zegt, uit wordt gegaan van een gelijkwaardige verhouding tussen beheerder en vervoerder. Er vindt weliswaar een onderhandelingsproces plaats, maar de richtlijn geeft volgens deze leden toch duidelijk aan dat er sprake is van toewijzing door de beheerder aan aanvragers. Impliceert dit niet, zo vragen zij zich af, een eenzijdige verticale verhouding in plaats van een horizontale tweezijdige verhouding? En worden tekst en strekking van de richtlijn door dit artikel aldus geen geweld aangedaan?

Artikel 66

Is het juist dat de toelichting lijkt te stellen dat de richtlijn 2001/14 de gebruiksvergoeding definieert als een privaatrechtelijk overeengekomen vergoeding, zo vragen de leden van de CDA-fractie. En zo ja, hoe is deze uitleg dan te rijmen met artikel 4 lid 1 van deze richtlijn 2001/14 die expliciet zegt: «De vaststelling van de heffing voor het gebruik van de infrastructuur en de inning ervan is een bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder»?

Kan de regering voorts aangeven of en zo ja waarom dit artikel naar haar mening voldoende duidelijkheid geeft over welke kostencategorieën bij vaststelling van de gebruikersvergoeding in beschouwing dienen te worden genomen? Op welke wijze zal bijvoorbeeld volgens de regering getoetst kunnen worden of de begrote kosten rechtmatig of doelmatig worden gemaakt ten behoeven van die vaststelling van de gebruiksvergoeding?

Artikel 91a tot en met artikel 92

Naast de al eerder in deze schriftelijke inbreng gemaakte opmerkingen over reikwijdte van het toezicht door de NMa vragen de leden van de CDA-fractie zich af waarom in de voorgestelde regeling, naar hun inzicht in strijd met de EU-richtlijn 2001/14, niet is gekomen tot het instellen van toezicht op de minister als infrastructuurbeheerder voor de aanleg van infrastructuur. Is de regering bereid alsnog initiatief te nemen tot instelling van dit additioneel toezicht?

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier van de commissie,
Roovers