Beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur

1 december 2004

Inhoudsopgave

§ 1. Definities
Artikel 1

§ 2. Reikwijdte van de concessie en zorgplicht
Artikel 2. Reikwijdte van de concessie
Artikel 3. Zorgplicht

§ 3. Beheerplan en kernprestaties
Artikel 4. Totstandkoming beheerplan
Artikel 5. Inhoud beheerplan
Artikel 6. Prestaties inzake de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en het beheer daarvan

§ 4. Veiligheid, milieu en toegankelijkheid
Artikel 7. Veiligheidszorgsysteem en milieuzorgsysteem
Artikel 8. EU-richtlijn omgevingslawaai
Artikel 9 Toegankelijkheid transfervoorzieningen

§ 5. [Vervallen]

§ 6. Werkzaamheden voor derden en aanleg door derden
Artikel 10. Werkzaamheden voor derden
Artikel 11. Aanleg door derden

§ 7. Diverse verplichtingen
Artikel 12. Activaregister
Artikel 13. Beroepsbekwaamheid
Artikel 14. Richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG
Artikel 15. Internationale benchmarks
Artikel 16. Aansprakelijkheid en gerechtelijke procedures
Artikel 17. Intellectuele eigendomsrechten

§ 8. Informatieverstrekking en verantwoording
Artikel 18. EU-verordening spoorstatistieken
Artikel 19. Rapportages en audits

§ 9. Ingroeifase
Artikel 20. Migratie naar output- en outcomesturing
Artikel 21. Beheerplan
Artikel 22. Werkzaamheden voor derden
Artikel 23. Rapportages
Artikel 24. Evaluaties
Artikel 25. Onderzoek continuïteit van het beheer na intrekking concessie

§ 10. Intrekking van de concessie
Artikel 26. Informatie over de staat van de hoofdspoorweginfrastructuur
Artikel 27. Tussentijdse conceptjaarrekening
Artikel 28. Extern onderzoek naar stand van zaken bij ProRail

§ 11. Looptijd
Artikel 29

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT;

Gelet op artikel 16, eerste lid, van de Spoorwegwet;

Gehoord de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat en de gerechtigden, bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet (gecombineerd advies van 13 mei 2004);

Overwegende dat:
a. ProRail B.V., als opvolger van de drie voormalige taakorganisaties Railned B.V., Railverkeersleiding BV en Railinfrabeheer B.V., beschikt over de kennis, de ervaring en de middelen om de hoofdspoorweginfrastructuur naar behoren te kunnen beheren;
b. ProRail B.V., door de wijze waarop zij gefinancierd wordt, voldoende financieel draagkrachtig is om deze concessie te kunnen aanvaarden en uit te voeren;
c. namens de minister en ProRail B.V. intensief is overlegd over deze concessie;
d. de minister en ProRail B.V. overeenstemming hebben bereikt over deze concessie en de daaraan verbonden voorschriften, en ProRail B.V. bereid is deze concessie te aanvaarden;

BESLUIT:

Aan ProRail B.V., statutair gevestigd te Utrecht en ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en Fabrieken van […] onder nummer […] , de volgende concessie te verlenen:

§ 1. DEFINITIES

Artikel 1
In deze concessie wordt verstaan onder:
a. ProRail: ProRail B.V., gevestigd te Utrecht;
b. minister: de Minister van Verkeer en Waterstaat;
c. gerechtigde: gerechtigde als bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet;
d. transfervoorzieningen: voor reizigers bestemde perrons, tunnels, trappen, liften, hellingbanen en loopbruggen;
e. subsidieperiode: periode waarvoor de minister subsidie verstrekt voor de uitvoering van deze concessie;
f. richtwaarde: waarde voor een door ProRail na te streven niveau van een onderdeel van de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur of van het beheer daarvan;
g. grenswaarde: waarde voor een door ProRail te realiseren niveau van een onderdeel van de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur of van het beheer daarvan.

§ 2. REIKWIJDTE VAN DE CONCESSIE EN ZORGPLICHT

Artikel 2. Reikwijdte van de concessie
1. Aan ProRail wordt een concessie verleend voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur, bestaande uit en behorend bij de als zodanig bij koninklijk besluit aangewezen hoofdspoorwegen, bedoeld in de artikelen 2 en 124 van de Spoorwegwet, met uitzondering van hoofdspoorweginfrastructuur voorzover voor het beheer daarvan een afzonderlijke concessie geldt.
2. Het in het eerste lid bedoelde beheer omvat de zorg voor:
   a. de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur;
   b. de eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur zowel ten behoeve van ProRail als ten behoeve van gerechtigden;
   c. het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur.
3. Onder de in het tweede lid, onder a, bedoelde zorg wordt mede verstaan het voorbereiden en uitvoeren van de uitbreiding van hoofdspoorweginfrastructuur die een nauwe samenhang heeft met de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur.

Artikel 3. Zorgplicht
ProRail draagt zorg voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van deze concessie. Daartoe zorgt ProRail ervoor, mede gelet op de artikelen 5 en 6, dat:
a. de hoofdspoorweginfrastructuur in goede staat verkeert en geschikt is voor het verkeer of ander gebruik waarvoor zij bestemd is, waaronder wat betreft de transfervoorzieningen in elk geval wordt verstaan dat zij toegankelijk en sociaal veilig zijn;
b. de hoofdspoorweginfrastructuur veilig en doelmatig bereden kan worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen;
c. de risico's van het gebruik en beheer voor de veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur worden geanalyseerd en passende maatregelen worden genomen, waaronder het zo nodig buiten dienst stellen van een gedeelte van de hoofdspoorweg, om deze risico's afdoende te beheersen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke vereisten van de te verwachten bedrijfsvoering en de stand van de techniek;
d. de vastgestelde minimale niveaus van capaciteit, bedoeld in artikel 61, tweede lid, van de Spoorwegwet, alsmede de op grond van artikel 15 van richtlijn 2001/14/EG internationaal overeengekomen treinpaden bij de capaciteitsverdeling beschikbaar zijn.

§ 3. BEHEERPLAN EN KERNPRESTATIES

Artikel 4. Totstandkoming beheerplan
1. ProRail stelt, na overleg met betrokken gerechtigden over de maatregelen, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder c, en de uitvoering van artikel 6, tweede lid, een beheerplan op dat voldoet aan artikel 7, vierde lid, van richtlijn 91/440/EEG.
2. De onderdelen van het plan die strekken tot uitvoering van de artikelen 5, eerste lid, onder c, en 6, tweede lid, behoeven de instemming van de minister en worden daartoe in het plan als zodanig aangegeven.
3. Het verzoek om instemming wordt ingediend gelijktijdig met de subsidieaanvraag, bedoeld in artikel 18 van het Besluit Infrastructuurfonds.
4. De minister neemt het besluit omtrent de instemming gelijktijdig met het besluit tot verlening van de subsidie, bedoeld in artikel 19 van het Besluit Infrastructuurfonds.
5. ProRail voert deze concessie uit met inachtneming van de onderdelen van het beheerplan waarmee de minister heeft ingestemd.

Artikel 5. Inhoud beheerplan
1. Het beheerplan bevat:
   a. een weergave van de in het overleg, bedoeld in artikel 4, eerste lid, naar voren gebrachte zienswijzen en, voorzover het beheerplan afwijkt van die zienswijzen, een deugdelijke motivering van die afwijking;
   b. een beschrijving van de wijze waarop ProRail invulling geeft aan de in artikel 3 opgenomen zorgplicht;
   c. een beschrijving van de maatregelen die ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode zal nemen ingevolge veiligheids- en milieuregelgeving en het daarop gebaseerde overheidsbeleid, en ter uitvoering van het stappenplan, bedoeld in artikel 9;
   d. een beschrijving van de staat - waaronder de technische en economische levensduur - van de hoofdspoorweginfrastructuur, de in de eerstvolgende subsidieperiode te verwachten ontwikkeling daarin en in hoeverre ProRail de hoofdspoorweginfrastructuur beheert op basis van levenscyclusmanagement;
   e. een beschrijving van de na afloop van de eerstvolgende subsidieperiode te verwachten ontwikkelingen en werkzaamheden terzake van de onderdelen b tot en met d en van artikel 6, tweede lid, voorzien van een financiële onderbouwing op hoofdlijnen.
2. De in het eerste lid, onderdeel e, bedoelde beschrijving beslaat een zodanige periode, dat de som van haar duur en van de duur van de subsidieperiode ten minste tien jaar bedraagt.
3. Het beheerplan bevat een sluitende financiële dekking van de kosten van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in de eerstvolgende subsidieperiode, gezien het in de rijksbegroting voor het beheer vermelde subsidiebedrag en de overige inkomsten van ProRail.

Artikel 6. Prestaties inzake de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en het beheer daarvan

1. De in artikel 17, eerste lid, van de Spoorwegwet bedoelde prestatie-indicatoren zijn in elk geval:
   a. de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur;
   b. de reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen;
   c. de kwaliteit van de bijsturing;
   d. de kwaliteit van de capaciteitsverdeling;
   e. de kwaliteit van de informatievoorziening.
2. In het in de artikelen 4 en 5 bedoelde beheerplan geeft ProRail aan:
   a. de nadere prestatie-indicatoren die zij in de subsidieperiode zal hanteren voor de in het eerste lid genoemde prestatie-indicatoren;
   b. de grenswaarde die zij per de in onderdeel a bedoelde nadere prestatie-indicator zal hanteren;
   c. het meetsysteem dat ProRail zal hanteren ter bepaling van de gerealiseerde niveaus. De metingen van de prestatieniveaus komen tot stand ten minste op basis van representatieve onderzoeken en op statistisch verantwoorde wijze en zijn zodanig van aard dat een vergelijking tussen de verschillende kalenderjaren mogelijk is.
3. ProRail geeft in het beheerplan een onderbouwing van de gemaakte keuzes ter uitvoering van het tweede lid.
4. De in het tweede lid, onderdelen a en b, bedoelde nadere indicatoren en grenswaarden zijn in beginsel gelijk aan de indicatoren en waarden die ProRail overeenkomt met de gerechtigden. De grenswaarden worden in beginsel zodanig gekozen dat de prestaties verbeteren ten opzichte van de geldende grenswaarden. Indien verbetering naar het oordeel van de ProRail niet haalbaar is, motiveert zij dit deugdelijk in het plan.

§ 4. VEILIGHEID, MILIEU EN TOEGANKELIJKHEID

Artikel 7. Veiligheidszorgsysteem en milieuzorgsysteem

1. ProRail beschikt over een adequaat veiligheidszorgsysteem.
2. Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk met ingang van 1 januari 2007 beschikt ProRail over een adequaat milieuzorgsysteem dat gericht is op ProRail, op de door ProRail voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur gecontracteerde derden en op de relatie tussen ProRail en gerechtigden.

Artikel 8. EU-richtlijn omgevingslawaai

1. ProRail meldt vóór 1 maart 2005 aan de minister op welke delen van hoofdspoorwegen naar verwachting in 2006 meer dan 60.000 maal een trein zal passeren.
2. ProRail meldt vóór 30 augustus 2008, vóór 1 maart 2010 en vervolgens elke vijf jaar vóór 1 maart aan de minister op welke delen van hoofdspoorwegen naar verwachting jaarlijks meer dan 30.000 maal een trein zal passeren.
3. ProRail zendt de minister vóór 30 april 2007 en vervolgens ten minste elke vijf jaar vóór 30 april een ontwerp van een geluidsbelastingkaart als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, PbEG L 189, met betrekking tot de geluidsbelasting vanwege hoofdspoorwegen.
4. Op verzoek van de minister doet ProRail een voorstel voor - door de minister in een actieplan als bedoeld in artikel 8 van de richtlijn - met betrekking tot hoofdspoorwegen te beschrijven maatregelen.
5. De minister kan nadere eisen stellen ter uitvoering van het eerste tot en met vierde lid.
6. Voorzover een in Nederland geldende wettelijke bepaling als bedoeld in artikel 14 van de in het derde lid genoemde richtlijn daartoe noodzaakt, wijkt ProRail op een door de minister nader te bepalen wijze af van het eerste tot en met vierde lid.

Artikel 9 Toegankelijkheid transfervoorzieningen
Wat betreft de toegankelijkheid van transfervoorzieningen houdt de in artikel 3, onderdeel a, beschreven zorgplicht in elk geval in dat ProRail samen met de personenvervoerders een financieel dekkend stappenplan opstelt om door de minister nader aan te wijzen transfervoorzieningen in 2030 ook toegankelijk te laten zijn voor reizigers met een functiebeperking en het stappenplan aan de minister zendt binnen zes maanden na de verlening van deze concessie. In het stappenplan worden de maatregelen die ProRail gaat uitvoeren en de maatregelen die de vervoerders gaan uitvoeren op elkaar afgestemd.

§ 5. [IS VERVALLEN]

§ 6. WERKZAAMHEDEN VOOR DERDEN EN AANLEG DOOR DERDEN

Artikel 10. Werkzaamheden voor derden
1. ProRail draagt er zorg voor dat het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur niet lijdt onder werkzaamheden voor derden.
2. De kosten, inclusief vervangingen, worden geheel gefinancierd door de betrokken derde. De door ProRail te hanteren tarieven dekken ten minste de kosten.
3. ProRail meldt jaarlijks aan de minister de door haar te hanteren tarieven.
4. ProRail voert over werkzaamheden die voor derden worden verricht een afzonderlijke boekhouding.

Artikel 11. Aanleg door derden
ProRail verleent alle redelijke medewerking naar aanleiding van een verzoek van de minister om samen te werken met een derde die spoorweginfrastructuur aanlegt die aantakt aan de hoofdspoorweg-infrastructuur of deze kruist.

§ 7. DIVERSE VERPLICHTINGEN

Artikel 12. Activaregister
Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk met ingang van 1 januari 2008 houdt ProRail een register bij van alle materiële vaste activa die zij in beheer heeft. Het register is één van de in artikel 20, eerste lid, bedoelde maatregelen. Het register bevat per infrastructuurelement ten minste de volgende gegevens:
a. aanschafdatum en aanschafwaarde;
b. vervangingswaarde;
c. afschrijvingen;
d. herwaardering;
e. resterende economische levensduur;
f. resterende technische levensduur;
g. technische specificaties;
h. aantal en aard van verrichte majeure onderhoudswerkzaamheden;
i. aantal en aard van verrichte majeure vervangingsinvesteringen;
j. aantal en aard van majeure storingen.

Artikel 13. Beroepsbekwaamheid
Onverminderd het bepaalde bij of krachtens de Spoorwegwet laat ProRail de werkzaamheden ter uitvoering van deze concessie slechts verrichten door voldoende gekwalificeerde personen.

Artikel 14. Richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG
1. ProRail werkt samen met buitenlandse infrastructuurbeheerders als bedoeld in richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG met het oog op efficiënte verdeling en exploitatie van treindiensten die de landsgrenzen overschrijden. Daartoe:
   a. organiseert zij in samenwerking met de betrokken infrastructuurbeheerders internationale treinpaden, met name in het kader van het trans-Europees netwerk voor goederenvervoer per spoor;
   b. stelt zij in samenwerking met de betrokken infrastructuurbeheerders de nodige gezamenlijke procedures op die voldoen aan richtlijn 2001/14/EG;

   c. beoordeelt zij in samenwerking met de betrokken infrastructuurbeheerders de behoefte aan internationale treinpaden en doet zij zo nodig voorstellen voor totstandbrenging van die paden;
   d. werkt zij mee aan het toegankelijk maken van de overeengekomen internationale treinpaden via één van de deelnemende infrastructuurbeheerders of een door hen gezamenlijk hiertoe opgerichte instantie.
2. Indien de voorzieningen en diensten, bedoeld in bijlage II bij richtlijn 2001/14/EG, in Nederland niet alleen door ProRail worden aangeboden, doet ProRail wat redelijkerwijs van haar gevraagd kan worden om de verschaffing van die voorzieningen en diensten te vergemakkelijken.
3. ProRail deelt aan elke belanghebbende desgevraagd mee voor welke capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur een toegangsovereenkomst of kaderovereenkomst als bedoeld in artikel 59, onderscheidenlijk 60, van de Spoorwegwet geldt.
4. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens de Spoorwegwet en onverminderd het eerste tot en met derde lid neemt ProRail richtlijnen 2001/14/EG en 91/440/EEG in acht.

Artikel 15. Internationale benchmarks
1. ProRail voert eens per vier jaar een benchmark uit waarin een vergelijking wordt gemaakt over ten minste:
   a. de verhouding tussen de kosten en organisatie van het beheer van de spoorweginfrastructuur en de geleverde beheerprestaties,
   b. de onderwerpen, genoemd in artikel 3,
   c. een analyse van beschikbare historische gegevens over de onderwerpen, genoemd in artikel 3, en
   d. de productiviteitsontwikkeling,

   in ten minste het Verenigd Koninkrijk, België, Zweden, Duitsland, Frankrijk en Japan.
2. ProRail voert eens per vier jaar een benchmark uit naar de in artikel 62 van de wet bedoelde gebruiksvergoeding in ten minste het Verenigd Koninkrijk, België, Zweden, Duitsland en Frankrijk.
3. De in het tweede lid bedoelde benchmark betreft in elk geval de hoogte van de in rekening gebrachte gebruiksvergoeding en de methode voor de toerekening van de kosten
4. De eerste benchmark wordt uitgevoerd binnen een jaar na de datum waarop deze concessie is verleend. De tweede benchmark is uiterlijk op 1 juli 2007 uitgevoerd.
5. ProRail brengt zo spoedig mogelijk aan de minister schriftelijk verslag uit over de benchmarks, waarin in ieder geval een toelichting wordt gegeven op de geconstateerde verschillen. Desgevraagd zendt ProRail een afschrift van de onderzoeksrapporten aan de minister.
6. ProRail gebruikt de resultaten van de benchmark om haar prestaties te monitoren en continue prestatieverbetering te bevorderen.

Artikel 16. Aansprakelijkheid en gerechtelijke procedures
1. ProRail spant zich in om haar aansprakelijkheid jegens derden en de gevolgen daarvan optimaal te beperken. Daartoe:
   a. voert zij deze concessie zorgvuldig uit;
   b. neemt zij in overeenkomsten met derden de nodige bedingen op;
   c. sluit zij indien dienstig de nodige verzekeringen;
   d. voert zij daar waar dienstig verweer tegen vorderingen.
2. ProRail informeert de minister tijdig indien het ProRail bekend is dat een derde voornemens is een gerechtelijke procedure samenhangend met het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur te beginnen tegen de minister of de Staat.

Artikel 17. Intellectuele eigendomsrechten
Op verzoek van de minister verleent ProRail voor elk bij haar berustend intellectueel eigendomsrecht aan de Staat om niet een licentie.

§ 8. INFORMATIEVERSTREKKING EN VERANTWOORDING

Artikel 18. EU-verordening spoorstatistieken
ProRail verstrekt de minister jaarlijks vóór een door de minister te bepalen tijdstip de gegevens die de minister nodig heeft om de voor Nederland geldende verplichtingen na te leven van verordening (EG) nr. 91/2003 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de statistieken van het spoorvervoer (PbEG L 14).

Artikel 19. Rapportages en audits

1. Gelijktijdig met de in artikel 21, eerste lid, van het Besluit Infrastructuurfonds bedoelde aanvraag tot vaststelling van de subsidie rapporteert ProRail over de uitvoering van deze concessie in een jaarrapportage.
2. De in het eerste lid bedoelde rapportage voldoet aan het informatieprofiel dat door de minister wordt vastgesteld gelijktijdig met de in artikel 19 van het Besluit Infrastructuurfonds bedoelde subsidieverlening, en is voorzien van een financiële verantwoording die gescheiden is van die voor werkzaamheden voor derden als bedoeld in artikel 10.
3. Op verzoek van de minister voert ProRail een audit uit naar de uitvoering van deze concessie, dan wel werkt ProRail mee aan een in opdracht van de minister door een derde uit te voeren audit naar de uitvoering van deze concessie. De minister bepaalt de omvang, aard en reikwijdte van de audit na overleg met ProRail.
4. Een verzoek als bedoeld in het derde lid wordt niet vaker gedaan dan één keer per vier jaar, tenzij de minister redenen heeft om aan te nemen dat ProRail een concessievoorschrift niet naleeft.

§ 9. INGROEIFASE

Artikel 20. Migratie naar output- en outcomesturing

1. ProRail neemt de nodige maatregelen zodat zij zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk met ingang van 1 januari 2008:
   a. bekend is met het verband tussen de haar ter beschikking staande middelen, haar werkzaamheden, haar operationele doelen en de uitkomsten daarvan;
   b. bekend is met de interactie-effecten tussen haar werkzaamheden, operationele doelen en de uitkomsten daarvan, en die van vervoerders;
   c. bekend is met de levenscycluseffecten van de wijze waarop zij de hoofdspoorweginfrastructuur beheert;
   d. in staat is om haar bedrijfsvoering te richten naar de onder a tot en met c bedoelde kennis.
2. De artikelen 21 tot en met 23 gelden tot een door de minister te bepalen tijdstip. Tot dat tijdstip wordt in artikel 3 in plaats van 'de artikelen 5 en 6' gelezen: de artikelen 5, 6 en 21. De minister neemt het besluit tot bepaling van het tijdstip uiterlijk drie maanden vóór het in artikel 4, derde lid, bedoelde tijdstip van indiening.
3. Tot 1 januari 2008 wordt voor de prestatie-indicatoren 'beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur', 'toegankelijkheid' en 'kwaliteit van de capaciteitsverdeling':
   a. in artikel 6, tweede lid, onderdeel b, in plaats van 'grenswaarde' gelezen: richtwaarde of grenswaarde;
   b. in artikel 6, vierde lid, eerste volzin, in plaats van 'grenswaarden' gelezen: richtwaarden of grenswaarden;
   c. artikel 6, vierde lid, tweede volzin, gelezen als: De richt- of grenswaarden worden in beginsel zodanig gekozen dat de nagestreefde prestaties, onderscheidenlijk de prestaties verbeteren ten opzichte van de geldende richtwaarden, onderscheidenlijk grenswaarden.

Artikel 21. Beheerplan

1. Onverminderd artikel 5 bevat het beheerplan:
   a. een evaluatie van de uitvoering van deze concessie gedurende de lopende subsidieperiode en een beschrijving van de consequenties van die evaluatie voor de in de onderdelen b, c en h en artikel 5, eerste lid, onder d, bedoelde beschrijving;
   b. een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop ProRail deze concessie in de eerstvolgende subsidieperiode zal uitvoeren, inclusief een beschrijving van de door ProRail te verrichten werkzaamheden, voorzien van een financiële onderbouwing;
   c. voorzover het plan een richtwaarde bevat: een beschrijving van de maatregelen die ProRail neemt om die richtwaarde te bereiken;
   d. een beschrijving van de wijze waarop ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode uitvoering zal geven aan artikel 62 van de Spoorwegwet;
   e. een beschrijving van de wijze waarop ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode de risico's die samenhangen met haar bedrijfsvoering inzichtelijk maakt en beheerst;

f. een beschrijving van de maatregelen die ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode zal nemen naar aanleiding van uitgevoerde benchmarks en audits als bedoeld in de artikelen 15 en 19;
g. de strategische visie ten aanzien van de ontwikkeling op de middellange termijn van ProRail als organisatie;
h. de criteria die ProRail zal hanteren ter bepaling van de mate waarin zij voldoet aan de onderdelen a tot en met d van artikel 20, eerste lid;
i. een beschrijving van de na afloop van de eerstvolgende subsidieperiode te verwachten ontwikkelingen en werkzaamheden terzake van de onderdelen b tot en met h, voorzien van een financiële onderbouwing op hoofdlijnen.

2. De in het eerste lid, onder i, bedoelde beschrijving beslaat een zodanige periode, dat de som van haar duur en van de duur van de subsidieperiode ten minste tien jaar bedraagt.
3. Het in artikel 4, eerste lid, bedoelde overleg heeft tevens betrekking op de in het eerste lid, onder c, bedoelde maatregelen.
4. Instemming als bedoeld in artikel 4, tweede lid, behoeven tevens de ingevolge het eerste lid, onder c, in het plan beschreven maatregelen.

Artikel 22. Werkzaamheden voor derden

1. ProRail meldt vooraf aan de minister:
   a. een voor een derde te verrichten werkzaamheid die niet samenhangt met het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur;
   b. een voor een derde te verrichten werkzaamheid die samenhangt met het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en die aanmerkelijke financiële gevolgen voor ProRail of aanmerkelijke bestuurlijke of politieke gevolgen voor de minister kan hebben.
2. Een melding als bedoeld in het eerste lid geschiedt ten minste 20 werkdagen voordat het verrichten van de werkzaamheid wordt overeengekomen.

Artikel 23. Rapportages

1. ProRail rapporteert binnen een maand na afloop van elk kalenderkwartaal in een kwartaalrapportage over de uitvoering van deze concessie aan de minister.
2. De in het eerste lid bedoelde rapportage voldoet aan het informatieprofiel dat door de minister gelijktijdig met de in artikel 19 van het Besluit Infrastructuurfonds bedoelde subsidieverlening wordt vastgesteld.

Artikel 24. Evaluaties

1. ProRail verleent op verzoek van de minister haar medewerking aan te houden evaluaties van de wet door of namens de minister.
2. ProRail verleent op verzoek van de minister haar medewerking aan te houden evaluaties van deze concessie door of namens de minister. Een verzoek als bedoeld in dit lid wordt in beginsel niet vaker gedaan dan één keer per vier jaar.
3. Deze concessie wordt in elk geval in 2007 geëvalueerd, waarbij met name betrokken worden de in artikel 3 bedoelde zorgplicht en de in artikel 6 bedoelde prestaties.

Artikel 25. Onderzoek continuïteit van het beheer na intrekking of beëindiging concessie

ProRail werkt mee aan een vóór 1 januari 2008 uit te voeren onderzoek naar de maatregelen die genomen moeten worden om, in het geval dat deze concessie geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken of ingevolge artikel 29 vervalt, de continuïteit van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur te waarborgen.

§ 10. INTREKKING VAN DE CONCESSIE

Artikel 26. Informatie over de staat van de hoofdspoorweginfrastructuur

1. Uiterlijk drie maanden voor de datum waarop een gehele of gedeeltelijke intrekking van deze concessie in werking treedt, doet ProRail de minister een beschrijving toekomen van de staat van de hoofdspoorweginfrastructuur waarop de intrekking betrekking heeft, waarbij per infrastructuurelement de in artikel 12 bedoelde gegevens worden vermeld, en de overige zaken die van belang zijn voor de continuïteit van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.

2. De beschrijving gaat vergezeld van een toelichting op de wijzigingen die hebben plaatsgevonden sinds de ingebruikname van de in lid 1 bedoelde infrastructuurelementen van de betrokken hoofdspoorweginfrastructuur.

Artikel 27. Tussentijdse conceptjaarrekening

1. Uiterlijk drie maanden voor de datum waarop een gehele intrekking van deze concessie in werking treedt, doet ProRail met betrekking tot deze concessie aan de minister een tussentijdse concept-jaarrekening, waaronder een balans, toekomen. Die conceptjaarrekening geeft een getrouw en stelselmatig beeld van de omvang en samenstelling van het vermogen op de balansdatum en van de resultaten over de daarin bedoelde periode.
2. De tussentijdse conceptjaarrekening wordt opgesteld overeenkomstig:
   a. titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek;
   b. de geldende richtlijnen terzake van de jaarverslaggeving;
   c. bedrijfseconomisch verantwoorde waarderingsgrondslagen;
   d. bestendige gedragslijnen zoals deze in voorgaande jaren werden gehanteerd.
3. De tussentijdse conceptjaarrekening vermeldt, onderscheidenlijk voorziet de bij ProRail bekende, al dan niet latente verplichtingen, schulden en aansprakelijkheden van materiële betekenis, hoe ook genaamd.

Artikel 28. Extern onderzoek naar stand van zaken bij ProRail

Op verzoek van de minister werkt ProRail mee aan een, naar aanleiding van de ingevolge artikel 26 of 27 verstrekte gegevens, in opdracht van de minister door een derde uit te voeren onderzoek naar de operationele, financiële, personele, fiscale en juridische stand van zaken bij ProRail. Het onderzoek moet de normale gang van zaken bij ProRail zo weinig mogelijk verstoren.

§ 11. LOOPTIJD

Artikel 29

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2005 en vervalt met ingang van 1 januari 2015.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

MEDEDELING

Een belanghebbende die zich met dit besluit niet kan verenigen, kan binnen zes weken, met ingang van de dag na die waarop dit besluit is bekendgemaakt, daartegen een bezwaarschrift indienen bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan:
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Hoofddirectie Juridische Zaken
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
onder vermelding van 'bezwaarschrift'. Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en dient in ieder geval te bevatten: de naam en adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, en de gronden van het bezwaar. Zo mogelijk dient een afschrift van het besluit en de overige op het bezwaar betrekking hebbende stukken te worden meegezonden.

ALGEMENE TOELICHTING OP DE BEHEERCONCESSIE

Inleiding

Deze beheerconcessie (hierna ook: 'concessie') is verleend aan ProRail BV (verder te noemen ProRail)[1]. Conform artikel 5 van de Spoorwegwet draagt de Minister van Verkeer en Waterstaat zorg voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van hoofdspoorweginfrastructuur. Op grond van artikel 16, eerste lid, van de Spoorwegwet dient de minister één of meer concessies te verlenen voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Deze concessiebeschikking geeft uitvoering aan deze verplichting. Zij strekt ertoe om aan ProRail het exclusieve recht te verlenen en daarnaast de plicht op te leggen om de hoofdspoorweginfrastructuur te beheren. De betrokken gerechtigden zijn gehoord, conform artikel 18, derde lid, van de Spoorwegwet. De zienswijzen hebben op diverse punten tot aanpassingen geleid. Zie Kamerstuk 2003-2004, 27 482, nr 93. Ook de overlegging aan het parlement ingevolge artikel 18, vierde lid, van de Spoorwegwet heeft geleid tot diverse wijzigingen. Zie Kamerstuk 2003-2004, 27 482, nr .

Een nieuwe institutionele ordening: het systeem van Spoorwegwet en Concessiewet

Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein wordt invulling gegeven aan een nieuwe institutionele ordening van de spoorsector. Hierbij worden zowel de verhouding tussen de overheid en de spoorsector vormgegeven als de verhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen binnen de spoorsector vastgelegd. Samen met de beide wetten wordt het kader voor de spoorsector gevormd door acht (voornamelijk op de Spoorwegwet gebaseerde) algemene maatregelen van bestuur, twee koninklijke besluiten (het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen en het Besluit hoofdrailnet) en enkele ministeriële regelingen.

De minister is verantwoordelijk voor de spoorweginfrastructuur en voor het personenvervoer (mits dit niet is gedecentraliseerd). Het werk wordt gedaan door uitvoerende spoororganisaties (de beheerder en de vervoerders), die door de overheid zijn gereguleerd (wet- en regelgeving) en binnen gestelde kaders worden gestuurd (concessies). Het goederenvervoer heeft een andere status aangezien dit in Europees verband geliberaliseerd is.
Onverlet de politieke verantwoordelijkheid heeft de overheid in normale omstandigheden naar de dagelijkse bedrijfsvoering geen omkijken. De minister wordt regelmatig, volledig en tijdig geïnformeerd door ProRail en NS. De minister heeft het instrumentarium van het bestuursrecht ter beschikking om naleving af te dwingen.

In de institutionele ordening is de relatie tussen de beheerder en de vervoerders leidend: samen verzorgen zij het vervoer per spoor. De vervoerders leveren de vervoersproducten aan hun klanten: de reizigers en verladers. In de relatie tussen beheerder en vervoerders geeft de beheerder een netverklaring uit waarin aangegeven wordt welke kwaliteit aan infrastructuur en diensten hij zal verlenen tegen welke prijs. Daarnaast sluit de beheerder toegangsovereenkomsten af met vervoerders over de kwaliteit en capaciteit die in een specifiek jaar geleverd zullen worden en kan hij kaderovereenkomsten afsluiten met vervoerders over meerjarige capaciteit. De Staat verleent concessies voor het beheer van de infrastructuur en voor het openbaar personenvervoer per trein (voor zover niet gedecentraliseerd). De concessie is een publiekrechtelijk instrument dat de concessiehouder een recht verleent om met uitsluiting van anderen bepaalde activiteiten te verrichten en hem verplichtingen oplegt. De onderhavige concessie is de eerste beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur.

De sector in beweging

De spoorsector is – na de vele veranderingen in de afgelopen 10 jaar – nog steeds in beweging. ProRail en de vervoerders hebben gezamenlijk een verbetertraject ingezet. Onderdeel van het verbetertraject is de verdere professionalisering van ProRail en NS gericht op het verkrijgen van een beter inzicht in de relatie tussen (financiële) middelen (input) - activiteiten (throughput) - prestaties (output) en effecten voor het spoorsysteem (outcome). Op basis van dit inzicht kunnen ondermeer beslissingen over de

[1] ProRail is de vennootschap die tot voor kort Railinfrabeheer BV heette en waarin Railned BV en Railverkeersleiding BV zijn opgegaan. De aandelen van ProRail zijn in handen van Railinfratrust BV, de aandelen van Railinfratrust BV zijn in handen van de Staat der Nederlanden.

inzet van financiële middelen steeds beter gefundeerd worden en zullen deze middelen steeds beter rendement opleveren.

Als deze verdere professionalisering is afgerond, zal in de relatie tussen de minister en ProRail en de minister en NS meer op output/outcome gestuurd kunnen worden. Nu deze verdere professionalisering nog volop gaande is, is ook de wijze van aansturen door de minister anders: deze is meer gericht op de activiteiten die uitgevoerd worden dan op de prestaties. Met andere woorden: in de komende jaren zal de wijze van aansturen steeds meer verschuiven van sturen op activiteiten naar sturen op prestaties en effecten.

Relatie met de begroting

Er is sprake van een schijnbaar dilemma van een toekomstvaste concessie aan de ene kant, een spoorsector die volop in beweging is aan de andere kant en tenslotte het Besluit Infrastructuurfonds, dat alleen éénjarige subsidies kent voor onderhoud en instandhouding. Hiervoor is een oplossing gevonden in het in deze concessie opgenomen instrument beheerplan.

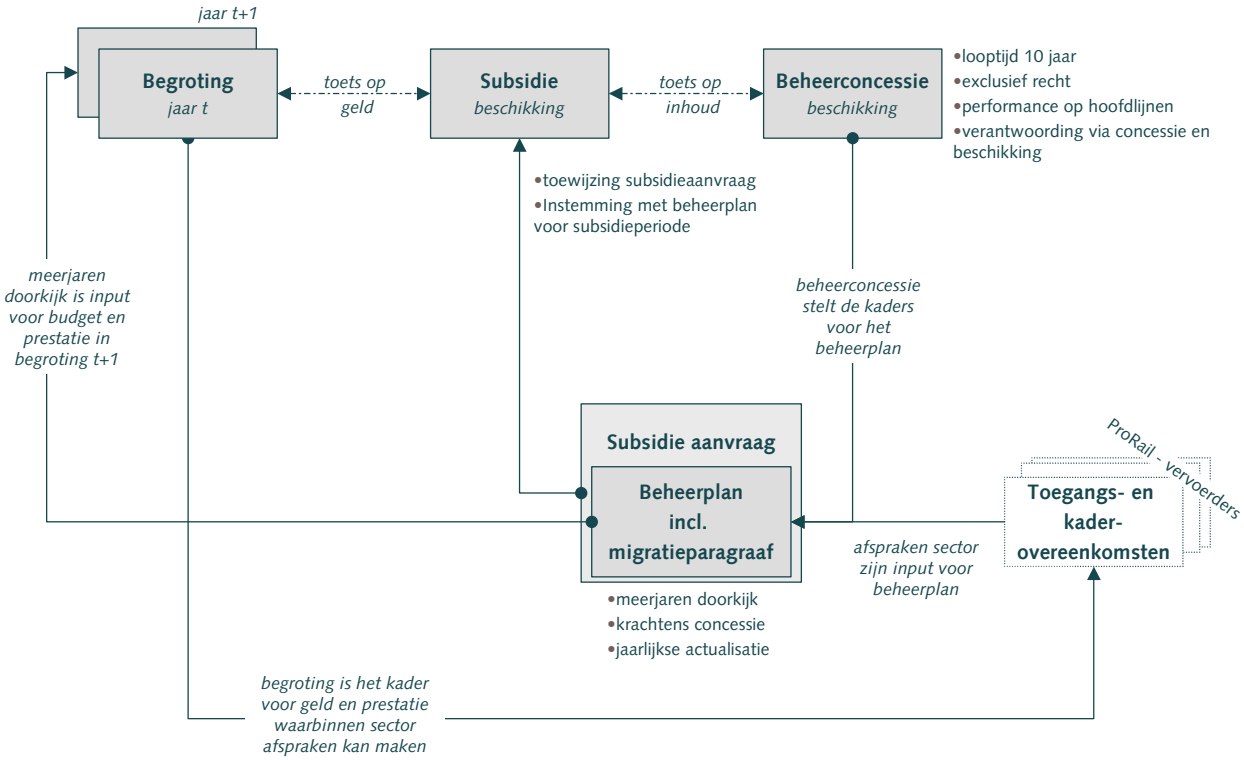
Met dit beheerplan wordt tevens artikel 7, vierde lid, van richtlijn 91/440/EEG geïmplementeerd. Dit artikel bepaalt: "In het kader van het door de overheid vastgestelde algemene beleid stelt de infrastructuurbeheerder een bedrijfsplan op dat ook investerings- en financiële programma's bevat. Het plan moet zodanig worden opgesteld dat wordt gewaarborgd dat gebruik en ontwikkeling van de infrastructuur optimaal en efficiënt zijn, en tevens een financieel evenwicht wordt bereikt en in de middelen voor de verwezenlijking van deze doelstellingen wordt voorzien."

Een dergelijk beheerplan zal tegelijk met de subsidieaanvraag ingediend moeten worden. Niet alleen zullen daarin de activiteiten worden aangegeven die ProRail gaat uitvoeren voor het subsidiebedrag, maar ook de gedetailleerde prestatie-indicatoren die in die periode gehanteerd zullen gaan worden en de grenswaarden of richtwaarden die daaraan gekoppeld worden. Het opnemen van richtwaarden impliceert een inspanningsverplichting voor ProRail en geen resultaatsverplichting. Op dit moment wordt er nog niet voor alle prestatie-indicatoren uitgegaan van grenswaarden, welke een resultaatsverplichting zouden impliceren. Wel is ProRail gehouden om de in het plan vermelde maatregelen waarmee de minister heeft ingestemd (zie hierna), ook daadwerkelijk te nemen (zie artikel 4, tweede en vijfde lid, in samenhang met artikel 21, vierde lid).

Het beheerplan dat ProRail moet opstellen, vereist op onderdelen instemming van de minister. In plaats van de, bij voorkeur - met betrekking tot besluiten van bestuursorganen - gebruikte term 'goedkeuring', is, gelet op het feit dat ProRail geen bestuursorgaan is, de neutrale term 'instemming' gebruikt. Er is verder geen verschil beoogd. Zo is het besluit omtrent instemming een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, waartegen rechtsbescherming openstaat.
Het beheerplan zal waar mogelijk gebaseerd zijn op meerjarige afspraken die ProRail met de vervoerders maakt. Daarom bevat het beheerplan gegevens die zien op meer dan alleen de subsidieperiode. Uiteraard kan de minister zijn instemming aan de betreffende onderdelen van het plan onthouden als in onvoldoende mate invulling wordt gegeven aan de verplichtingen van ProRail zoals geformuleerd in deze concessie. De instemming van de minister betreft de artikelen 5, eerste lid, onder c, en 6, tweede lid, van het beheerplan, maar de minister kan de subsidie slechts verstrekken voor de subsidieperiode, vooralsnog dus voor één jaar. Zijn instemming met de betreffende onderdelen van het plan gegeven langjarige doorkijk kan hem dus niet binden wat betreft de daarvoor benodigde subsidie.

De relatie tussen de concessie, de subsidiebeschikking en (de instemming met de betreffende onderdelen van) het beheerplan is aangegeven in onderstaande figuur.

Structuur beheerconcessie



ProRail en vervoerders leggen afspraken met de gerechtigden, zoals bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet, vast in toegangs- en kaderovereenkomsten. De prestaties die ProRail aan deze gerechtigden kan leveren, worden randvoorwaardelijk bepaald door de financiële middelen die ProRail ter beschikking krijgt uit de gebruiksvergoeding, de subsidie van de Minister van Verkeer en Waterstaat en eventuele andere inkomstenbronnen. De afspraken die ProRail maakt, worden vertaald in het beheerplan, waarvan de kaders in deze beheerconcessie zijn vastgelegd. Een van de voorschriften uit de beheerconcessie is dat het beheerplan financieel dekkend moet zijn. Dit betekent concreet dat er, met inachtneming van de te verwachten overige ontvangsten (bijv. gebruiksvergoeding), aansluiting moet zijn met de in de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat opgenomen middelen voor beheer van het spoor. De in de artikelen 5, eerste lid, onder c, en 6, tweede lid, van de concessie bedoelde onderdelen van het beheerplan (zie voor de hierna te bespreken ingroeifase ook artikel 21, vierde lid) behoeven instemming van de minister en dienen als basis voor de subsidiebeschikking. De meerjaren-doorkijk, die deel uitmaakt van het beheerplan, is input voor de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het volgend jaar. Op basis van de vastgestelde nieuwe begroting maakt ProRail voor het volgend jaar nieuwe afspraken met gerechtigden en dient ProRail een nieuw beheerplan in.

Ingroeifase

Ten aanzien van de wijze van aansturing is de komende jaren sprake van een combinatie van sturing op input (richtwaarden en maatregelen) en sturing op output/outcome (grenswaarden).
Via deze combinatie van sturing op input en (in toenemende mate) sturing op output wordt zichtbaar en trapsgewijs toegegroeid naar sturing geheel op output per 1 januari 2008.
ProRail kan reeds vanaf het moment van verlening van deze concessie voor de prestatie-indicatoren reinheid, sociale veiligheid, kwaliteit van bijsturing en kwaliteit van informatievoorziening op output worden gestuurd. Ten aanzien van beschikbaarheid en betrouwbaarheid, toegankelijkheid en de kwaliteit van capaciteitsverdeling zal ProRail vanaf 1 januari 2008 op output worden gestuurd.
Zolang er nog geen sprake is van volledige output- en outcomesturing zijn er in deze concessie verplichtingen opgenomen die aansluiting bij een aansturingswijze gericht op de activiteiten die ProRail uitvoert en de verantwoording die ProRail daarover af dient te leggen. Zie hiervoor § 9 “Ingroeifase” van deze concessie. Deze verplichtingen zullen in de toekomst, als de minister overeenkomstig artikel

20, tweede lid, besluit om over te gaan op output- en outcomesturing, niet meer van toepassing zijn. Vanuit deze optiek is er dan ook in de concessie een onderscheid gemaakt tussen de gegevens die het beheerplan ten minste dient te bevatten (artikelen 5 en 6) en de gegevens die het beheerplan in de ingroeifase daar bovenop dient te bevatten (artikel 21). Een voorbeeld hiervan is een beschrijving van de activiteiten die ProRail zal uitvoeren en de mijlpalen die ProRail zal bereiken in het migratietraject naar outputsturing. In de ingroeiparagraaf zijn bovendien alle verplichtingen opgenomen die een eindig karakter hebben. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 25 (Onderzoek continuïteit van het beheer na intrekking concessie). Wanneer dit onderzoek is afgerond dan geldt deze verplichting uiteraard niet meer.

Prikkels

Het systeem van de concessie biedt diverse prikkels voor ProRail om goed te presteren.

In het beheerplan geeft ProRail de nadere prestatie-indicatoren aan en de bijbehorende richt- of grenswaarden (grenswaarden in geval van outputsturing). Het feit dat de minister dient in te stemmen met deze onderdelen van het beheerplan, biedt de mogelijkheid om 'de lat steeds hoger te leggen'. Anders gezegd: indien ProRail in het beheerplan indicatoren en richtwaarden/grenswaarden opneemt die in de ogen van de minister onvoldoende zijn, kan instemming aan de betreffende onderdelen van het beheerplan worden onthouden. Zodra ProRail indicatoren en richtwaarden/grenswaarden heeft opgenomen waar de minister mee instemt, is er een prikkel voor ProRail om deze waarden te bereiken, aangezien het niet bereiken van deze waarden beschouwd moet worden als het overtreden van een voorschrift (concreet: de plicht tot inachtneming van de onderdelen van het beheerplan waarmee de minister heeft ingestemd, zie artikel 4, tweede en vijfde lid, en voor de ingroeifase artikel 21, vierde lid). Bij richtwaarden geldt hierbij dat ProRail verplicht is om de door haar met het oog op het bereiken van die richtwaarden voorgestelde maatregelen te nemen.

Naast deze algemene 'systeem'-prikkel, is er in de beheerconcessie een aantal andere specifieke prikkels opgenomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:

- het voorschrift internationale benchmarks te laten uitvoeren. ProRail dient zich minimaal eens per vier jaar te spiegelen aan prestaties van andere infrastructuurbeheerders (artikel 15). In het beheerplan dient ProRail aan te geven hoe met de resultaten hiervan wordt omgegaan. Ook hier geldt dat als de minister niet tevreden is met de wijze waarop ProRail de resultaten van de benchmarks verwerkt (bijvoorbeeld door de kosten te verlagen als blijkt dat ProRail relatief duur is), instemming aan de betreffende onderdelen van het beheerplan onthouden kan worden.
- het voorschrift uiterlijk per 1-1-2008 outputsturing mogelijk te maken en daartoe te professionaliseren (artikel 20, eerste lid).

Naast de prikkels die via de Spoorwegwet en de beheerconcessie zijn ingebouwd biedt bovendien het subsidieregime op basis van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds diverse mogelijkheden om ProRail aan te sturen en te prikkelen tot presteren.

Toezicht en handhaving

Met het toezicht op de naleving van deze concessie zijn belast:

- de door de minister aan te wijzen personen: een aantal ambtenaren van het Directoraat-Generaal Personenvervoer van het ministerie (algemeen 'concessiebeheer'), en van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (veiligheid);
- daartoe aangewezen ambtenaren van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), voorzover het gaat om het toezicht op de naleving van de voorschriften die in de concessie zijn opgenomen ter implementatie van richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG.

Verder:

- zijn de daartoe aangewezen ambtenaren van de NMa tevens belast met het toezicht op de naleving van (het bepaalde bij of krachtens) de bepalingen van de Spoorwegwet die betrekking hebben op de relatie tussen ProRail en vervoerders (met name inzake capaciteitsverdeling, toegangs- en kaderovereenkomsten en de gebruiksvergoeding);
- is de NMa belast met de behandeling van klachten van vervoerders over de beheerder.

De monitoring op de uitvoering van de concessie geschiedt door middel van de kwartaal- en jaarrapportages en, indien daar aanleiding toe is, op basis van aanvullende door ProRail te verstrekken informatie of onderzoek (audit).

Indien ProRail de verplichtingen uit de concessie niet naleeft, dan staat de minister het publiekrechtelijke handhavinginstrumentarium ter beschikking om naleving af te dwingen. De concessie is immers een publiekrechtelijk instrument. Bij dit publiekrechtelijke instrument past publiekrechtelijke handhaving. In oplopende zwaarte zijn dit de volgende instrumenten:

- overleg- en informatieplicht;
- bestuursdwang;
- last onder dwangsom;
- gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie.

Een last onder dwangsom kan bijvoorbeeld worden opgelegd indien ProRail de in het beheerplan beschreven invulling van de zorgplicht niet uitvoert. Het laatste kan zich voordoen doordat de in het beheerplan opgenomen grenswaarden niet zijn bereikt of indien ProRail de in het beheerplan opgenomen maatregelen niet heeft uitgevoerd die gericht zijn op het bereiken van de richtwaarden. De minister kan daarnaast bestuursdwang toepassen, d.w.z. door middel van feitelijk handelen optreden tegen de overtreding. De minister kan daar ook derden bij inschakelen.

Ten slotte kan de minister op basis van artikel 18 van de Spoorwegwet - bij wijze van ultimum remedium - overgaan tot (gedeeltelijke) intrekking van de concessie.

Wijzigingen

Gedurende de looptijd van deze concessie kunnen zich wijzigingen voordoen wat betreft de activiteiten die ProRail wordt geacht uit te voeren. Dergelijke wijzigingen leiden niet in alle gevallen tot een wijziging van de concessie. Bijvoorbeeld:

- wijziging van het beheergebied (een dergelijke wijziging wordt automatisch doorgevoerd als gevolg van de dynamische verwijzing naar het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen);
- wijziging van de te beheren fysieke onderdelen voorzover dit voortvloeit uit een wijziging van het begrip 'spoorweginfrastructuur' in de Spoorwegwet;
- wijziging van de beheeractiviteiten voorzover dit voortvloeit uit een wijziging van het begrip 'beheer' in de Spoorwegwet;
- wijziging van veiligheidswetgeving.

De minister heeft op grond van de Spoorwegwet de bevoegdheid tot wijziging van de concessie. De Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de procedure van wijziging van de concessie. Wijziging van de concessie (bijvoorbeeld van een concessievoorschrift) is ook mogelijk op verzoek van ProRail. ProRail dient daartoe een aanvraag tot wijziging in te dienen bij de minister (titel 4.1 Algemene wet bestuursrecht).

Wijzigingen kunnen leiden tot een wijziging van de financiële behoefte van ProRail. Zo zal bijvoorbeeld het beheer van de HSL-Zuid tot een stijging van de beheer- en instandhoudingskosten van ProRail leiden. Maar ook kunnen wijzigingen van wet- en regelgeving (bijv. nieuwe veiligheidseisen) leiden tot wijzigingen in de activiteiten van ProRail en dus wijziging van de kosten. Dergelijke wijzigingen kunnen, binnen het kader van het Besluit Infrastructuurfonds, de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, leiden tot wijziging van de subsidiebeschikking op basis van een aanvullende subsidieaanvraag.

Wet- en regelgeving

Bij de verhoudingen tussen de verplichtingen die voortvloeien voor ProRail uit enerzijds deze concessie en het (overigens) bij of krachtens de Spoorwegwet bepaalde en anderzijds de op ProRail rustende verplichtingen uit hoofde van andere wet- en regelgeving geldt dat deze verplichtingen naast elkaar blijven bestaan. ProRail zal derhalve niet alleen aan de verplichtingen op grond van de concessie maar ook aan verplichtingen op grond van andere toepasselijke wet- en regelgeving moeten blijven voldoen. Hiernaast is de situatie denkbaar dat in de toekomst de wet- en regelgeving wijzigt waardoor een wijziging van de concessie noodzakelijk wordt. In het geval de concessie in strijd komt met een nieuwe wet- en regelgeving zal de concessie in principe aan de regelgeving moeten worden aangepast, tenzij de betreffende wetgeving bestaande rechten en plichten respecteert.

Aangezien de minister deze concessie verleent op grond van de Spoorwegwet, is deze concessie een publiekrechtelijke rechtshandeling van de minister. Op de relatie tussen de minister als concessieverlener en ProRail als concessiehouder is derhalve de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dat geldt bijv. voor de mogelijkheid voor belanghebbenden om bezwaar en beroep in te stellen, voor het toezicht op de naleving van deze concessie en voor een eventuele wijziging of intrekking van deze concessie.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING OP DE BEHEERCONCESSIE

Artikel 1 (definities)

Naast de in dit artikel opgenomen verkorte aanduidingen van 'ProRail BV' en 'de Minister van Verkeer en Waterstaat' zijn ingevolge artikel 1 van de Spoorwegwet ook de in dat artikel opgenomen begripsomschrijvingen van toepassing op deze concessie. Dat geldt bijvoorbeeld voor 'spoorweg', 'spoorweginfrastructuur', 'spoorwegonderneming', 'richtlijn 91/440/EEG' en 'richtlijn 2001/14/EG'.
De term 'gerechtigde' is gedefinieerd omdat de (gelijkluidende) definitie van deze term in artikel 56 van de Spoorwegwet uitsluitend geldt voor het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 4 van die wet.
Onder het begrip loopbruggen (opgenomen onder transfervoorzieningen) wordt verstaan traverses en passarellen, zoals genoemd in de 'Overeenkomst op Hoofdlijnen' uit 1995.

Artikel 2 (reikwijdte van de concessie)

De reikwijdte van deze concessie wordt bepaald door:
1. de omvang van het beheergebied;
2. de invulling van het begrip 'beheer';
3. de looptijd.

1. Omvang
De omvang van het beheergebied wordt enerzijds bepaald door de fysieke elementen die beheerd dienen te worden en anderzijds door de geografische locatie van het beheergebied.

De fysieke elementen die beheerd dienen te worden, worden bepaald door de definitie van 'spoorweginfrastructuur' in artikel 1 van de Spoorwegwet. Via de verwijzing in artikel 1 van de Spoorwegwet naar Verordening (EEG) nr. 2598/70 van de Europese Commissie van 18 december 1970 (PbEG L 278) valt bijvoorbeeld ook het beheer van perrons en van laad- en loswegen onder deze concessie, evenals het beheer van 'wegen op spoorwegterreinen ten dienste van reizigers- en goederenvervoer, met inbegrip van toegangswegen', zoals de voor reizigers bestemde tunnels, trappen, liften, hellingbanen en loopbruggen. De volledige opsomming uit de verordening is opgenomen in bijlage 1 bij deze toelichting.

ProRail beheert momenteel ook een aantal objecten die *niet* vallen onder de definitie van spoorweginfrastructuur. Het beheer van deze objecten kan dan ook niet in deze concessie geregeld worden. Het gaat in het bijzonder om:
- fietsenstallingen bij de stations;
- tankplaten.

Vooralsnog is het de bedoeling dat deze objecten door ProRail onderhouden blijven worden. De verplichting daartoe zal worden opgenomen in de subsidiebeschikking. Artikel 4 en 5 laten open dat in het beheerplan tevens wordt ingegaan op deze activiteiten.

De geografische locatie van het beheergebied wordt bepaald door de aanwijzing van 'hoofdspoorwegen' in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen (het koninklijk besluit, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Spoorwegwet.

Het eerste lid van artikel 2 verwijst 'dynamisch' naar het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen, dat wil zeggen inclusief eventuele toekomstige wijzigingen daarvan. Als gevolg daarvan werkt de aanwijzing van nieuwe hoofdspoorwegen in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen, van rechtswege door in deze concessie. Dat zal zich naar verwachting in elk geval voordoen in de volgende gevallen:
- Zodra 'RandstadRail' operationeel is: als de desbetreffende spoorweg tezijnertijd uit het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen wordt gehaald en 'lokale spoorweg' wordt (als bedoeld in artikel 2 van de Spoorwegwet), dan 'krimpt' het beheergebied van ProRail dienovereenkomstig van rechtswege. Dit geldt tevens voor eventuele andere regionale infrastructuur waarvan het beheer in de toekomst wellicht wordt overgedragen aan lokale overheden.
- ProRail wordt, conform de bij de wetsbehandeling vastgelegde lijn, van rechtswege beheerder van de HSL Zuid vanaf aanwijzing in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen van de HSL Zuid als hoofdspoorweg. Aangezien de onderhoudswerkzaamheden en de verantwoordelijkheid daarvoor

door de Staat al per contract bij Infraspeed BV is gelegd, zal er eerst nog met ProRail overleg worden gevoerd over de modaliteiten van het overnemen van het contract met Infraspeed.

Artikel 16, eerste lid, van de Spoorwegwet biedt de mogelijkheid om geografisch of functioneel deelconcessies te verlenen, dat wil zeggen voor specifieke onderdelen van de hoofdspoorweginfrastructuur of voor onderdelen van het beheer daarvan. Artikel 2, eerste lid, van de concessie is zodanig geformuleerd, dat indien een deelconcessie wordt verleend, de desbetreffende infrastructuur, respectievelijk het desbetreffende onderdeel van het beheer, van rechtswege buiten de werking van de voorliggende concessie valt.
De Havenspoorlijn/Betuweroute wordt voorlopig tot de reikwijdte van deze concessie verondersteld. Op het moment van verlening van deze concessie wordt, mede ter uitvoering van de motie-Hofstra (Kamerstukken 2002/03, 22 589, nr. 214) door het Havenbedrijf Rotterdam en ProRail een business-case Betuweroute uitgewerkt. Definitieve besluitvorming ten aanzien van het uiteindelijke beheer van de Betuweroute en de eventuele invulling daarvan zal plaatshebben na de beoordeling van deze business-case. ProRail heeft toegezegd om, indien de Minister van Verkeer en Waterstaat daarom op enig moment verzoekt, mee te werken aan het uit deze beheerconcessie halen van het beheer van de Betuweroute op een zorgvuldige manier en in onderling overleg, zonder tijdstermijnen en nadere voorwaarden. De Havenspoorlijn/Betuweroute zal in alle gevallen in de administratie afzonderlijk zichtbaar en traceerbaar moeten zijn.

2. Beheer
De reikwijdte van deze concessie wordt behalve door de begrippen 'spoorinfrastructuur' en 'hoofdspoorwegen' ook bepaald door het begrip 'beheer'. Artikel 2, tweede lid, geeft uitvoering aan artikel 16, tweede lid, van de Spoorwegwet, dat bepaalt dat de concessie een beschrijving moet bevatten van de werkzaamheden waarvoor de concessie wordt verleend. Aangezien deze concessie wordt verleend voor alle werkzaamheden die noodzakelijk zijn ter uitvoering van artikel 16, eerste lid, van de Spoorwegwet, is het in zoverre niet nodig om de reikwijdte van deze concessie nader af te bakenen. De concrete werkzaamheden van ProRail ter uitvoering van de concessie moeten in de ingroeifase bovendien worden beschreven in het beheerplan (zie artikel 21, eerste lid, onder b), dat ProRail, na verkregen instemming op de betreffende onderdelen van de minister, ingevolge artikel 4, vijfde lid, in acht moet nemen.

De formulering van artikel 2, tweede lid, onder b, van de concessie wijkt enigszins af van de formulering van artikel 16, eerste lid, onder b, van de Spoorwegwet: toegangsovereenkomsten over capaciteit worden door ProRail niet alleen gesloten met spoorwegondernemingen, maar ook met andere 'gerechtigden' als bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet.

Zoals in de toelichting bij de vierde nota van wijziging van de Spoorwegwet is opgemerkt, is in de praktijk de grens tussen beheer en aanleg naar zijn aard enigszins vaag. Kleine infrastructuurmaatregelen als perronverlengingen, het bijplaatsen van seinen, veranderen van wisselstraatcomplexen en dergelijke, maken deel uit van het beheer als bedoeld in de Spoorwegwet vanwege de operationele verwevenheid van deze werkzaamheden met het dagelijkse beheer. In bedoelde toelichting is opgemerkt dat desgewenst in de concessie een nadere afbakening kan worden opgenomen. Hiertoe strekt het derde lid van artikel 2. De uitbreiding van bestaande hoofdspoorweginfrastructuur die naar het oordeel van de minister nauw samenhangt met de al bij ProRail in beheer zijnde infrastructuur, kent ook een dergelijke nauwe operationele verwevenheid met de reguliere werkzaamheden van ProRail. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een spoorverdubbeling. Ingevolge het derde lid wordt dergelijke infrastructuur door ProRail voorbereid en aangelegd. ProRail kan voor dergelijke projecten subsidieaanvragen indienen op grond van het Besluit Infrastructuurfonds. Onder voorbereiding vallen ook de studies die moeten worden uitgevoerd in verband met de uitbreiding.

Daarnaast valt binnen de reikwijdte van deze concessie de verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en in het kader daarvan het opstellen van een netverklaring en het sluiten van toegangsovereenkomsten met vervoerders en andere 'gerechtigden' als bedoeld in artikel 57 Spoorwegwet. Hieronder valt tevens die hoofdspoorweginfrastructuur die in aanleg is en waarvan de minister voornemens is om deze tot de reikwijdte van deze concessie te laten behoren. Hierdoor heeft de beheerder de bevoegdheid om het capaciteitverdelingsproces, dat voorafgaand aan ingebruikname doorlopen dient te worden om spoorverkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur direct na

ingebruikname mogelijk te maken, uit te voeren. Indien de minister besluit om voor het beheer van deze nieuwe hoofdspoorweginfrastructuur een aparte concessie te verlenen dan is de uitkomst van dit capaciteitverdelingsproces voorafgaand aan de ingebruikname voor deze nieuwe beheerder een gegeven. In het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur worden nadere eisen gesteld aan deze activiteit.

Ten slotte valt binnen de reikwijdte van deze concessie het leiden van het verkeer op de hoofdspoorweginfrastructuur. Hieronder wordt tevens begrepen het afhandelen van calamiteiten. In het Besluit spoorverkeer worden regels gesteld aan deze activiteit.

3. Looptijd
Deze concessie treedt in werking met ingang van 1 januari 2005 en vervalt met ingang van 1 januari 2015 (zie artikel 29), onverminderd de bevoegdheid die de Spoorwegwet aan de minister toekent om de concessie te wijzigen (een eventuele verlenging daarbij inbegrepen) of geheel of gedeeltelijk in te trekken. Wijziging of verlenging van de concessie kan bijvoorbeeld voortvloeien uit de in de wet voorziene wetsevaluatie (artikel 126 Spoorwegwet).

Artikel 3 (zorgplicht)

Dit artikel is ontleend aan artikel 17, eerste lid, van de Spoorwegwet en legt op ProRail de verplichting om het beheer zodanig uit te voeren dat voldaan wordt aan de vereisten voortvloeiende uit onderdelen a tot en met d van dat artikellid. Onderdeel van de zorgplicht zijn toegankelijkheid en sociale veiligheid. In aanvulling daarop is de verplichting opgenomen dat ProRail ten minste die capaciteit beschikbaar stelt die nodig is om de minimale niveaus voor het personen- en goederenvervoer als opgenomen in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur te bedienen. Vervoerders kunnen zich beroepen op deze algemene maatregel van bestuur voor de capaciteit die er voor vervoer beschikbaar moet zijn. Het is daarom consistent om deze eisen ook aan de beheerder voor te schrijven.

De zorgplicht op het gebied van veiligheid strekt zich uit tot zowel veiligheid van het eigen personeel en gecontracteerde derden als veiligheid van de gebruikers van het spoor (de gerechtigden als bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet). Uiteraard voorzover beïnvloedbaar door ProRail, gegeven de verantwoordelijkheden ingevolge de Spoorwegwet en deze concessie. De concrete werkzaamheden die ProRail dient uit te voeren, worden beschreven in het beheerplan. Zo dient ProRail bijvoorbeeld de zorgplicht op het gebied van veiligheid mede overeenkomstig artikel 5, eerste lid, onder c, nader uit te werken in het beheerplan.

In artikel 5, eerste lid, onder b, is aangegeven dat ProRail in het beheerplan moet beschrijven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de zorgplicht. De wijze waarop ProRail deze vereisten uitwerkt in haar beheerplan is gerelateerd aan de middelen die ProRail verkrijgt om het beheer uit te voeren. De beheeractiviteiten van ProRail worden voornamelijk gefinancierd door subsidieverlening door de minister en door de gebruiksvergoeding die vervoerders aan ProRail betalen voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur (zie de artikelen 56, onder g, en 62 van de Spoorwegwet). Dit gecombineerd met de verplichting in artikel 5, derde lid, om een sluitende financiële dekking te presenteren, zorgt voor een sluitend systeem van een zorgplicht met daaruit voortvloeiende werkzaamheden en een financieringsbehoefte van ProRail, mede gegeven de beschikbare middelen in de begroting van Verkeer & Waterstaat. Dit uiteraard onverlet de verplichting voor ProRail om te voldoen aan de voor haar geldende wet- en regelgeving.

Artikel 4 (totstandkoming beheerplan)

Dit artikel bevat de verplichting een beheerplan op te stellen dat, wat betreft de artikelen 5, eerste lid, onder c, en 6, tweede lid (en in de ingroeifase ook artikel 21, vierde lid), aan de minister ter instemming moet worden voorgelegd en dat ProRail vervolgens in acht dient te nemen.
ProRail dient over de uitvoering van artikel 6, tweede lid, overleg te hebben gevoerd met de betrokken gerechtigden als bedoeld in artikel 57 van de Spoorwegwet. Met betrokken gerechtigden wordt bedoeld aanvragers (van capaciteit). Zie de toelichting bij de vierde nota van wijziging bij de Spoorwegwet. De verplichting te overleggen geldt uitsluitend voor de onderdelen ter invulling van de prestaties van ProRail die van invloed zijn op de prestatie van de betrokken gerechtigden. Het gaat hier onder meer om de nadere prestatie-indicatoren en de daaraan te koppelen grenswaarden of richtwaarden conform artikel 6, tweede lid (zie voor de mogelijkheid van richtwaarden artikel 20, derde

lid). ProRail dient, ingevolge artikel 5, eerste lid, onder a, in het beheerplan gemotiveerd aan te geven hoe is omgegaan met de resultaten van het overleg.

De aan instemming onderworpen onderdelen van het plan moeten door ProRail als zodanig duidelijk in het plan zijn aangegeven.

Anders dan in artikel 17, derde lid, van de Spoorwegwet is niet expliciet bepaald dat *voorafgaande* instemming van de minister vereist is. Het vijfde lid van artikel 4 bepaalt immers al dat ProRail de onderdelen van het plan *waarmee de minister heeft ingestemd* in acht moet nemen. In de praktijk zal ProRail met de minister overleg voeren over het beheerplan, zodat afstemming tussen wensen en mogelijkheden plaats kan vinden. Indien de minister voornemens is de instemming met de betreffende onderdelen van het plan te onthouden, dan krijgt ProRail binnen een door de minister gestelde termijn de mogelijkheid om een gewijzigd plan voor te leggen aan de minister.

Subsidiëring van de werkzaamheden vindt plaats op basis van de Wet Infrastructuurfonds en het Besluit Infrastructuurfonds. De aldaar gehanteerde terminologie wijkt af van de definitie uit de Spoorwegwet. Met name de activiteit "verkeersleiding" valt buiten het Besluit Infrastructuurfonds en werd tot op heden rechtstreeks gefinancierd op grond van hoofdstuk 12 van de rijksbegroting. Het is de bedoeling dat de Wet Infrastructuurfonds en het Besluit Infrastructuurfonds zodanig worden aangepast dat de reikwijdte van het beheer-begrip overeenkomt met die van de Spoorwegwet. Vooruitlopend op deze wijziging, kan één subsidieaanvraag ingediend worden voor alle in deze concessie genoemde beheeractiviteiten. Deze subsidieaanvraag kan ook betrekking hebben op andere werkzaamheden dan beheerwerkzaamheden, zoals bijvoorbeeld het onderhoud van fietsenstallingen (zie de toelichting bij artikel 2).

De subsidiëring van de beheerder draagt ertoe bij dat de financiële draagkracht van de beheerder niet aangetast wordt (zie artikel 17, eerste lid, onder e, van de Spoorwegwet).
Het vijfde lid regelt dat ProRail deze concessie moet uitvoeren met inachtneming van de onderdelen van het beheerplan waar de minister mee heeft ingestemd. Een onderdeel van het beheerplan waarmee de minister heeft ingestemd, heeft dus dezelfde rechtskracht als een bepaling in de concessie zelf.

Artikel 5 (inhoud beheerplan)

Het beheerplan zal de volgende onderdelen dienen te bevatten:
a. een bespreking van de door gerechtigden naar voren gebrachte zienswijzen in het overleg, bedoeld in artikel 4, eerste lid, en een motivering daar waar het plan van die zienswijzen afwijkt;
b. een beschrijving van de wijze waarop ProRail invulling geeft aan de in artikel 3 opgenomen zorgplicht;
c. een beschrijving van de maatregelen die ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode zal nemen:
   1°. ingevolge veiligheids- en milieuregelgeving en het daarop gebaseerde overheidsbeleid; op dit moment gaat het hierbij onder meer om de Kadernota Railveiligheid en het Nieuw kader voor veilig werken aan het spoor;
   2°. ter uitvoering van het in artikel 9 bedoelde stappenplan over toegankelijkheid;
d. een beschrijving van de staat van de infrastructuur opdat de minister zich een oordeel kan vormen over het effect van het onderhoud. Het inzicht dat ProRail kan verschaffen over het effect van het onderhoud, hangt samen met de professionalisering (zie ook de toelichting bij artikel 20) en de ontwikkeling van een activa-register (zie ook de toelichting bij artikel 12). Het inzicht zal zich dan ook geleidelijk ontwikkelen. Deze verplichting geldt desondanks ook in de periode dat ProRail nog niet beschikt over een volledig operationeel activaregister: in dat geval dient ProRail de informatie op een andere wijze te verzamelen. Tevens dient ProRail aan te geven in hoeverre levenscyclusmanagement wordt toegepast;
e. hiernaast dient het beheerplan tevens een langjarige doorkijk te bevatten (zodat in totaal een beeld van de benodigde financiële middelen voor de komende 10 jaar wordt verkregen).

De eis dat het beheerplan financieel dekkend moet zijn, draagt ertoe bij dat de financiële draagkracht van de beheerder niet aangetast wordt (zie artikel 17, eerste lid, onder e, van de Spoorwegwet).

Dit zijn verplichtingen die in een situatie van output- en outcomesturing van toepassing zijn. De verplichtingen die hiernaast in de ingroeifase eveneens van toepassing zijn voor het beheerplan, zijn opgenomen in artikel 21.

Artikel 6 (prestaties inzake de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en het beheer daarvan)

De kernprestaties van de beheerder moeten geen prestaties op zich zijn, maar ten alle tijde dienstig aan de prestatie van het spoorsysteem als geheel. De belangrijkste kernprestatie van het spoorsysteem waarop de beheerder invloed heeft, is punctualiteit. Een hoge punctualiteit maakt het spoorproduct immers een volwaardiger alternatief ten opzichte van andere modaliteiten.
Conform artikel 17, eerste lid, van de Spoorwegwet noemt dit artikel prestatie-indicatoren die ProRail moet hanteren. Het gaat hierbij om algemene prestatie-indicatoren op het gebied van:

a. de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur,
b. de reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen,
c. de kwaliteit van de bijsturing,
d. de kwaliteit van de capaciteitsverdeling,
e. de kwaliteit van de informatievoorziening.

De hierboven aangegeven prestatie-indicatoren zijn globaal van aard. ProRail is dan ook ingevolge artikel 6, tweede lid, verplicht om deze algemene prestatie-indicatoren (in samenwerking met de gerechtigden (artikel 6, derde lid)[2] te operationaliseren door middel van het hieraan koppelen van nadere indicatoren en grenswaarden of (in de ingroeifase, zie artikel 20, derde lid) richtwaarden. Dit teneinde de door ProRail te leveren prestatie meetbaar en toetsbaar te maken. In artikel 6, tweede lid, onder c, zijn de eisen opgenomen waaraan de metingen en meetsystemen dienen te voldoen. De uitwerking van de materiële voorschriften en het bepalen van de instelniveaus en/of –normen vinden derhalve plaats in de relatie tussen ProRail en de vervoerders. Dat betekent dat beide partijen samen de scope moeten vaststellen en dat zij samen de instelniveaus en/of –normen moeten overeenkomen, die na de ingroeifase hun neerslag vinden als grenswaarde in de toegangsovereenkomst en het beheerplan.

Onder een algemene prestatie-indicator kunnen één of meer nadere indicatoren vallen. De nadere prestatie-indicatoren bevatten de eenheden (aantal, percentage, waarderingscijfer) en de richtwaarden of grenswaarden (hoeveelheden) die ProRail zal nastreven.
Het opnemen van richtwaarden impliceert een inspanningsverplichting voor ProRail en geen resultaatsverplichting. Voor 'dedicated' infrastructuur kunnen andere richtwaarden gelden dan voor infrastructuur waarvan meerdere vervoerders gebruikmaken. Voor drie van de in artikel 6 genoemde indicatoren - 'beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur', 'toegankelijkheid' en 'kwaliteit van de capaciteitsverdeling' – krijgt ProRail tot 1 januari 2008 de tijd om niet te werken met grenswaarden, maar met richtwaarden en daaraan gekoppelde, in het plan beschreven maatregelen (zie de artikelen 20, derde lid, en 21, eerste lid, onder c). Zolang ProRail nog niet in staat is een eenduidige relatie te leggen tussen activiteiten en output, is het neerleggen van enkelvoudige kwantitatieve normen (grenswaarden) voor deze prestatie-indicatoren niet realistisch. Voor de overige in artikel 6 genoemde indicatoren moet het beheerplan al direct na inwerkingtreding van deze concessie grenswaarden bevatten. Zie ook de toelichting bij artikel 20.

De gekozen systematiek van algemene prestatie-indicatoren in de beheerconcessie en een operationalisering in nadere indicatoren met richtwaarden of grenswaarden in het beheerplan maakt het voor ProRail mogelijk om in overleg met betrokken gerechtigden jaarlijks maatwerk te leveren binnen de gestelde budgettaire kaders. Bovendien wordt zo voorkomen dat de concessie aanpassing behoeft wanneer het maatwerk noopt tot aanpassing van nadere indicatoren of van richtwaarden. Ter illustratie kan het volgende voorbeeld dienen:

[2] Ingevolge artikel 11, eerste lid, van richtlijn 2001/14/EG moet de gebruiksvergoeding zó worden bepaald, dat zij via een prestatieregeling vervoerders en de infrastructuurbeheerder ertoe aanzet om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren. Het ligt dus voor de hand dat vervoerders met de beheerder een systeem van prikkels overeenkomen om te bewerkstelligen dat de richtwaarden gehaald worden.

In de concessie is de prestatie-indicator "Betrouwbaarheid van de Hoofdspoorweginfrastructuur" opgenomen. ProRail en de vervoerders zijn overeengekomen dat de beste nadere indicator om betrouwbaarheid te bepalen momenteel "ongeplande onttrekking van de infrastructuur" is. Deze ongeplande onttrekking laat zich vervolgens vertalen naar "het aantal 'treindienst-aantastende onregelmatigheden' (TAO's) * de gemiddelde functiehersteltijd". Oftewel het aantal ongeplande verstoringen dat zich voordoet op de infrastructuur vermenigvuldigd met de tijd die ProRail nodig heeft om de verstoring te verhelpen en daarmee de functie voor treinverkeer te herstellen.

Zowel ProRail als de vervoerders erkennen echter dat het logisch is om in de toekomst ook het effect van de TAO op de treindienst mee te laten wegen in deze prestatie-indicator. Dit aangezien een verstoring die zich voordoet op een zeer verknoopt en druk bereden gedeelte van de hoofdspoorweginfrastructuur een groter effect heeft op de treindienst dan een verstoring op een minder druk bereden en verknoopt deel. ProRail is op dit moment met de vervoerders samen bezig met een operationalisering hiervan. Dit kan bijvoorbeeld resulteren in de nadere indicator "het aantal TAO's * de gemiddelde functiehersteltijd * de baanvakwaarde".

Door de gekozen systematiek kan een dergelijke wijziging doorgevoerd worden door aanpassing van het beheerplan (en daarmee de subsidiebeschikking) terwijl de concessie ongemoeid blijft.

De uitkomst van de operationalisering van de algemene prestatie-indicatoren in nadere indicatoren met grenswaarden zal ProRail ingevolge artikel 6, tweede lid, moeten opnemen in het beheerplan. De bedoelde nadere indicatoren of grenswaarden zijn in beginsel gelijk aan de indicatoren en waarden die ProRail overeenkomt met de gerechtigden. Dit vanuit de optiek dat de beheerder en vervoerders samen aan zet zijn om te komen tot een optimalisatie van het Spoorsysteem. De betreffende uitwerking van de nadere prestatie-indicatoren zijn echter onderhevig aan instemming van de minister, waardoor afwijking van overeengekomen nadere prestatie-indicatoren noodzakelijk kan zijn. Daarnaast kunnen zich uitzonderingssituaties voordoen waarbij het voor ProRail niet mogelijk is om met vervoerders overeengekomen nadere indicatoren en grenswaarden op te nemen. Bijvoorbeeld wanneer ProRail bij de capaciteitsverdeling het aantal klachten van vervoerders operationaliseert in een indicator. Wanneer dat het geval is, heeft ProRail de mogelijkheid om niet met vervoerders overeengekomen nadere indicatoren en grenswaarden op te nemen in het beheerplan. Het vierde lid regelt bovendien dat ProRail de grenswaarden in beginsel zodanig moet kiezen dat de prestaties verbeteren ten opzichte van de geldende grenswaarden. Indien dit naar het oordeel van ProRail niet haalbaar is, dan dient ProRail dit deugdelijk te motiveren in het beheerplan.

Zoals toegelicht bij artikel 4 behoeft het beheerplan op onderdelen de instemming van de minister. In het overleg tussen de minister en ProRail dat voorafgaat aan het besluit van de minister omtrent instemming, kan de minister 'eisen' (op straffe van onthouding van instemming, waartegen voor ProRail rechtsbescherming openstaat) dat ProRail bepaalde nadere indicatoren of bepaalde richtwaarden in het plan opneemt.

Onderstaande wordt per algemene prestatie-indicator een aantal voorbeelden gegeven:

a. de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur:
Het gaat hierbij enerzijds om de vraag in hoeverre de infrastructuur beschikbaar is voor het treinverkeer en anderzijds om de vraag in hoeverre de infrastructuur storingsvrij is, zodat de geplande dienstregeling ongestoord kan worden uitgevoerd door vervoerders. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid zijn vanuit deze optiek dienstig aan één van de hoofddoelstellingen van het spoorsysteem, te weten: de punctualiteit van vervoerders.

- Voor de beschikbaarheid betreft het hier bijvoorbeeld de volgende prestatie-indicatoren: Geplande onttrekking: de mate waarin ProRail voor het vervoer beschikbare infrastructuurcapaciteit onttrekt ten behoeve van geplande onderhoudswerkzaamheden;
- Voor de betrouwbaarheid kunnen bijvoorbeeld de volgende indicatoren opgenomen worden: Ongeplande onttrekking: de mate waarin zich storingen voordoen die er toe leiden dat er voor het vervoer beschikbare infrastructuurcapaciteit ongepland wordt onttrokken ten behoeve van herstelwerkzaamheden;
- De betrouwbaarheid van rijweginstellingen: de mate waarin ProRail/Railverkeersleiding de rijwegen voor treinen adequaat instelt, zodat de treinenloop storingsvrij verloopt;

b. de reinheid, toegankelijkheid en sociale veiligheid van de transfervoorzieningen:
Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre de transfervoorzieningen schoon, toegankelijk en sociaal veilig, zijn. Bijvoorbeeld:
- de mate waarin de door ProRail beheerde transfervoorzieningen schoon wordt gehouden (reinheid);
- de mate waarin de transfervoorzieningen voor zowel het personeel van ProRail en gerechtigden als de reiziger sociaal veilig is (sociale veiligheid);
- de mate waarin de transfervoorzieningen toegankelijk zijn voor mensen met een functiebeperking.

c. de kwaliteit van de bijsturing:
Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre de maatregelen die ProRail/Railverkeersleiding neemt bij het zich voordoen van verstoringen adequaat zijn. Dit kan bijvoorbeeld vertaald worden naar zogenoemde versperringsmaatregelen. De kwaliteit van de bijsturing draagt ook bij aan de punctualiteit van vervoerders.

d. de kwaliteit van de capaciteitsverdeling:
Het gaat hierbij om de kwaliteit van het door ProRail te coördineren capaciteitsverdelingsproces overeenkomstig de spoorwegwet en het besluit Capaciteitsverdeling. Dit kan bijvoorbeeld vertaald worden naar de door gerechtigden bij de raad van bestuur van de NMa ingediende, op capaciteitsverdeling betrekking hebbende verzoeken als bedoeld in artikel 71, eerste en tweede lid, van de Spoorwegwet (klantoordeel capaciteitsverdeling), welke worden gehonoreerd door de raad van bestuur.

Artikel 7 (veiligheidszorgsysteem en milieuzorgsysteem)

Dit artikel bevat verplichtingen op het gebied van milieu en veiligheid.

Het in het eerste lid bedoelde *veiligheidszorgsysteem* moet een integraal en actueel inzicht verschaffen in de wijze waarop ProRail en de door haar gecontracteerde derden omgaan met veiligheidsvraagstukken. Het gaat hierbij tevens om het verkrijgen van informatie over de wijze waarop ProRail geldende regelgeving uitvoert. Dit lid strekt mede ter invulling van artikel 17, eerste lid, onder c, van de Spoorwegwet.

Het in het tweede lid bedoelde *milieuzorgsysteem* moet een integraal en actueel inzicht verschaffen in de wijze waarop ProRail en de door haar voor het beheer gecontracteerde derden omgaan met milieuvraagstukken. Ook bij dit systeem gaat het tevens om het verkrijgen van informatie over de wijze waarop ProRail geldende regelgeving uitvoert. Bovendien dient dit systeem gericht te zijn op de relatie tussen ProRail en gerechtigden. Voor een aantal milieuvoorschriften geldt immers dat ProRail wel norm-addressaat is, maar voor de naleving van het voorschrift mede afhankelijk is van vervoerders. Zo is bijvoorbeeld ProRail verantwoordelijk voor de geluidsemissies op emplacementen, terwijl deze voor een deel veroorzaakt worden door vervoerders. ProRail kan weliswaar door middel van capaciteitsmanagement bewerkstelligen dat deze milieuvoorschriften worden nageleefd, bijvoorbeeld door in de toegangsovereenkomst eisen te stellen aan de relevante processen van de gebruikers, maar de borging in een integraal milieuzorgsysteem zal nog de nodige tijd kosten. Om die reden is bepaald dat ProRail uiterlijk 1-1-2007 het milieuzorgsysteem operationeel gereed moet hebben. Het staat ProRail vrij een eerder tijdstip aan te geven in het beheerplan.

Dit artikel strekt mede ter invulling van artikel 17, eerste lid, onder e, van de Spoorwegwet (beroepsbekwaamheid van de beheerder).

Artikel 8 (EU-richtlijn omgevingslawaai)

Artikel 17, tweede lid, van de Spoorwegwet zoals gepubliceerd in Stb. 2003, 264, is met ingang van 18 juli 2004 (Stb. 338 en 339) aangevuld met een bepaling in verband met de implementatie in de Wet geluidhinder (hoofdstuk IX) van de EU-richtlijn omgevingslawaai, genoemd in artikel 8, derde lid, van deze concessie. De aanvulling van artikel 17, tweede lid, van de Spoorwegwet, leidt ertoe dat de beheerconcessie voorschriften moet bevatten ter implementatie van de richtlijn.

Ter aanvulling op dit artikel bevat het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (toepassing gevend aan artikel 59, derde lid, van de Spoorwegwet) een algemene voorwaarde die ProRail moet hanteren in de toegangsovereenkomsten met vervoerders, teneinde vervoerders te verplichten om aan ProRail de gegevens te verstrekken die ProRail nodig heeft om te voldoen aan haar concessieverplichtingen.

De in het eerste lid genoemde datum is één maand eerder dan de minister de gegevens op zijn beurt moet verstrekken aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Zo nodig kan de minister het vijfde lid toepassen (nadere eisen).

De in het derde lid genoemde datum van 30 april is zodanig gekozen dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vervolgens nog twee maanden heeft om de kaart te bestuderen, ProRail eventueel om aanvullende gegevens te verzoeken en de kaart ten slotte toe te sturen aan het Ministerie van VROM. Artikel 118 van de Wet geluidhinder bepaalt wat betreft deze verplichting "ten minste elk vijfde kalenderjaar". Mocht vaker dan één keer per vijf jaar behoefte zijn aan deze informatie, dan kan het vijfde lid van dit artikel worden gebruikt.

Er komt geen aparte geluidsbelastingkaart voor hoofdspoorwegen, dus ProRail kan slechts een ontwerp-kaart maken voorzover het de geluidsbelasting vanwege hoofdspoorwegen betreft.

Het vijfde lid is bedoeld om hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder en de ter uitvoering daarvan gestelde regels (zie het Besluit omgevingslawaai en de Regeling omgevingslawaai) zo nodig te kunnen 'vertalen' naar verplichtingen voor ProRail.

Het zesde lid beoogt te voorkomen dat de beheerconcessie moet worden gewijzigd mocht een eventuele toekomstige wijziging van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder tot wijziging noodzaken van de aan ProRail op te leggen verplichtingen. Het in dit lid genoemde artikel 14 van de EU-richtlijn omgevingslawaai bepaalt dat de lidstaten de nodige "wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen" in werking doen treden om uiterlijk 18 juli 2004 aan deze richtlijn te voldoen. De verwijzing in het zesde lid naar artikel 14 van de richtlijn doelt dus op een wettelijk voorschrift (wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling) ter implementatie van de richtlijn.

Artikel 9 Toegankelijkheid

Het openbaar vervoer moet goed bruikbaar zijn voor iedereen: voor lange en kleine mensen, voor kinderen en ouderen, voor mensen met een kinderwagen en mensen in een rolstoel, voor mensen met een been in het gips en voor mensen die doof of blind zijn. Hierbij geldt een aantal uitgangspunten. In de eerste plaats het beleidsstreven om het spoorvervoer uiterlijk in 2030 toegankelijk gemaakt te hebben. In de tweede plaats het rapport 'Toegankelijke treinen, bruikbaar voor iedereen' van 17 september 2003. En in de derde plaats het bepaalde bij of krachtens de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (artikel 8), die op een nog te bepalen tijdstip van toepassing zal worden op het openbaar vervoer; vanaf dat moment is het maken van onderscheid bij het aanbieden van openbaar vervoer verboden. Blijkens artikel 2 van die wet houdt het verbod van onderscheid mede in dat degene tot wie het verbod zich richt, gehouden is naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen. Bij de toegankelijkheid van het spoor gaat het om de toegankelijkheid van het station, van de trein en van de overgang tussen die twee. Het realiseren van toegankelijk spoorvervoer kan derhalve niet alleen door ProRail geschieden. NSR en ProRail hebben beide medewerking verleend aan de totstandkoming van het Rapport 'Toegankelijke treinen, bruikbaar voor iedereen' en ten aanzien van stations de 'Normen en richtlijnen basisstations' (van 12 januari 2001, kenmerk DGP/VI/U.00.04039).

Dit artikel bepaalt dat de infrastructuurbeheerder samen met personenvervoerders een stappenplan moet opstellen. Uiteraard heeft de verplichting tot uitvoering van dit stappenplan betrekking op de onderdelen van dit uitgewerkte plan gedurende de looptijd van deze concessie en voorzover zij de benodigde middelen hiervoor ter beschikking heeft gekregen middels de subsidiebeschikking. Daarom zal in dit plan concreet uitgewerkt moeten worden welke stappen gezet moeten worden tot 2015 en globaler welke stappen gezet moeten worden tussen 2015 en 2030.

Zowel de infrastructuurbeheerder als vervoerders moeten maatregelen treffen om de toegankelijkheid te verbeteren. In een aantal gevallen is dit effectiever als dit in onderlinge samenwerking gebeurt. Daarom zal het stappenplan – naast de maatregelen die NS en ProRail afzonderlijk nemen - in ieder geval maatregelen moeten bevatten op de volgende raakvlakken:

- Perronhoogte in relatie tot treinvloerhoogte
- Spleet tussen perron en trein
- ET/BTS (electronic ticketing/beheerst toegangsysteem)
- Reisinformatie in de transfer

Artikel 10 (werkzaamheden voor derden)

ProRail voert ook werkzaamheden uit die niet door de minister opgedragen worden ('werken voor derden'). Hierbij valt te denken aan een fietstunnel onder het spoor in opdracht van een gemeente. In 2003 heeft ProRail ongeveer 200 werken voor derden uitgevoerd. Dit artikel bewerkstelligt dat de risico's die hiermee gemoeid zijn, beperkt worden. Deze risico's kunnen zich voordoen ten aanzien van de bedrijfsvoering van ProRail dan wel ten aanzien van de infrastructuur.

Wat betreft de bedrijfsvoering wordt bepaald dat de werkzaamheden voor derden niet ten koste mogen gaan van de reguliere beheertaak en dat er een gescheiden boekhouding moet worden gevoerd (in lijn met artikel 17, tweede lid, onder c, van de Spoorwegwet). De tarieven die aan derden in rekening worden gebracht moeten daarom ook kostendekkend zijn. Met tarieven wordt geduid op de kosten die ProRail in rekening brengt aan een derde voor de inzet van de eigen ProRail-organisatie.

Om te kunnen bepalen of aan deze eisen is voldaan, dient ProRail de te hanteren tarieven vooraf te melden aan de minister (zie ook artikel 17, tweede lid, onder a, van de Spoorwegwet). Indien de minister alsdan van mening is dat de tarieven niet kostendekkend zijn, kan hij naleving van dit voorschrift afdwingen.

Naast dit artikel van de concessie geldt tevens het verbod van misbruik van economische machtspositie (artikel 24 Mededingingswet (Mw)). ProRail mag zijn monopoliepositie als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur niet misbruiken, óók niet in het kader van werken voor derden.

Ook artikel 25b Mw is van belang voor ProRail. Uit hoofde van die bepaling (implementatie van de zogenoemde Transparantierichtlijn) is ProRail verplicht om een gescheiden boekhouding te voeren voor enerzijds het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en anderzijds activiteiten waarvoor ProRail geen uitsluitend of bijzonder recht bezit als bedoeld in artikel 25a Mw, dat wil zeggen voor aanleg van spoorweginfrastructuur, en voor (al dan niet commerciële) werken voor derden. De uitzondering van artikel 25c Mw is namelijk niet van toepassing: richtlijnen 2001/14/EG en 91/440/EEG eisen alleen een gescheiden administratie tussen vervoer en beheer, en niet tussen beheer en eventuele andere (d.w.z. buiten het uitsluitende recht vallende) activiteiten.

Artikel 11 (aanleg door derden)

Dit artikel bevat de verplichting voor ProRail om op verzoek van de minister mee te werken aan de aanleg van spoorweginfrastructuur door een derde. Uiteraard zal het verzoek van de minister niet onredelijk zijn (algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

De medewerkingsplicht van ProRail beperkt zich slechts tot het aantakken en/of kruisen van de hoofdspoorweginfrastructuur. De in artikel 11 opgenomen verplichting geldt gezien de ruime definitie van het begrip spoorweg in artikel 1 van de Spoorwegwet ('weg bestemd voor verkeer over spoorstaven of geleiderails') ook voor de aanleg van tram- en metrolijnen die aan de hoofdspoorweginfrastructuur aantakken of kruisen. De verplichting tot redelijke medewerking kan betekenen dat als blijkt dat de aanleg van het aantakken en/of kruisen van deze spoorweginfrastructuur een aanmerkelijke invloed heeft op het beheer als bedoeld in artikel 2 van deze concessie, ProRail zelf (een deel van) de werkzaamheden uitvoert.

Het Directoraat-generaal van de Rijkswaterstaat is een dienst van de minister en derhalve niet een derde als bedoeld in dit artikel. Tussen ProRail en Rijkswaterstaat geldt een samenwerkingsprotocol. In dit samenwerkingsprotocol zijn afspraken gemaakt over kruisende infrastructuur.

Artikel 12 (activaregister)

Dit artikel bevat de verplichting voor ProRail om een activaregister bij te houden waarin de belangrijkste eigenschappen van de infrastructuur worden vermeld. Onder activa wordt verstaan de infrastructuurelementen zoals rails, beveiligingssystemen en bovenleiding. Daarnaast maken bijvoorbeeld ook de verkeersleidingsystemen deel uit van de activa. Het activaregister kan uit verschillende subsystemen bestaan, mits daartussen een koppeling is aangebracht. Een activaregister dient drie doelen:

1. Een activaregister verschaft snel inzicht in de staat van de infrastructuur. Dit inzicht kan gebruikt worden om het effect van beleidswijzigingen inzichtelijk te maken, maar ook als bijvoorbeeld de concessie ooit aanbesteed zou worden.
2. Een activaregister is een onmisbaar hulpmiddel bij het leggen van een relatie tussen input en output. Voor outputsturing is immers noodzakelijk dat de fysieke kenmerken van de infrastructuur bekend zijn en een relatie gelegd kan worden met het functioneren van die infrastructuur.
3. Door dit voorschrift wordt invulling gegeven aan de verplichting in artikel 24 van richtlijn 2001/16/EG, waarin is aangegeven dat overheden erop toezien dat er een infrastructuurregister wordt bijgehouden.

Gelet op het als tweede genoemde doel, maakt het opzetten van een activaregister deel uit van het in artikel 20, eerste lid, bedoelde migratietraject.

De resterende technische levensduur als bedoeld in onderdeel f is niet zozeer de door de fabrikant opgegeven technische levensduur, maar de levensduur zoals die blijkt uit inspecties en schouwen.

Het opzetten en vullen van een activaregister zal tijd kosten. Bij aanvang van de concessie zal het activaregister nog niet volledig operationeel zijn. De start van de implementatie van het activaregister bij inwerkingtreding van de concessie, zal naar verwachting leiden tot een volledig operationeel systeem per 1 januari 2008, hetgeen daarom als uiterste datum in de concessie is opgenomen. Uiteraard staat het ProRail vrij een eerder tijdstip aan te geven in het beheerplan.

Artikel 13 (beroepsbekwaamheid)

Deze beroepsbekwaamheidvereisten zijn van toepassing op zowel het eigen personeel van ProRail als op door ProRail in te huren derden. ProRail dient hiertoe voorzieningen te treffen in de contracten met de desbetreffende derden. Dit artikel laat onverlet de verplichtingen voor ProRail voortvloeiend uit de Spoorwegwet (zie bijvoorbeeld de artikelen 49 tot en met 54 van de Spoorwegwet).

Artikel 14 (richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG)

Dit artikel bevat een aantal specifieke verplichtingen op basis van richtlijn 2001/14/EG (implementatie van de artikelen 4, derde lid, 15, en 19, vierde en vijfde lid), alsmede een vangnetbepaling voor die richtlijn en voor (met name artikel 10 van) richtlijn 91/440/EEG. Dit artikel strekt mede ter invulling van artikel 17, eerste lid, onder d, van de Spoorwegwet. De specifieke verplichtingen zijn: samenwerking met buitenlandse beheerders ten behoeve van internationale treindiensten en een verplichting om de levering van een aantal in richtlijn 2001/14/EG concreet benoemde diensten te vergemakkelijken, wanneer ProRail niet de enige leverancier is van deze diensten.
De bepaling in het derde lid strekt ter implementatie van artikel 12, derde volzin, van richtlijn 2001/14/EG.

Artikel 15 (internationale benchmarks)

Dit artikel schrijft voor dat ProRail vierjaarlijks een internationale benchmark (vergelijkend onderzoek) uitvoert of laat uitvoeren naar de zorgplicht voortvloeiend uit artikel 3, de beheerkosten, de productiviteitsontwikkeling en de gebruiksvergoeding. De verplichting tot een internationale vergelijking van de gebruiksvergoeding is in lijn met artikel 6, vijfde lid, van richtlijn 2001/14/EG, waarin is bepaald dat de methode van toerekening van kosten op gezette tijden dient te worden aangepast aan de beste internationale praktijk. De benchmark ten aanzien van de gebruiksvergoeding heeft mede ten doel te komen tot een zo uniform mogelijke systematiek op Europees niveau. De benchmark ten aanzien van de beheerkosten kan dienen ter toetsing van de bekostigingssystematiek

die door ProRail ontwikkeld wordt. De benchmarks en deze systematiek zullen inzicht verschaffen in de efficiëntie van de ProRail-organisatie en is bedoeld om continue prestatieverbetering van ProRail te bevorderen.

Om een zinvolle vergelijking tussen de benchmarks over de jaren te maken, is voorgeschreven dat een zestal benoemde landen in elke benchmark betrokken wordt.

Dit artikel strekt mede ter uitvoering van artikel 17, eerste lid, onder e, van de Spoorwegwet, in zoverre daar is bepaald dat aan de concessie een voorschrift moet worden verbonden dat waarborgt dat de beheerder beroepsbekwaam is.

Artikel 16 (aansprakelijkheid en gerechtelijke procedures)

Dit artikel legt op ProRail de verplichting om in haar bedrijfsvoering de nodige zorgvuldigheid te betrachten door ondermeer haar aansprakelijkheid zoveel als redelijkerwijs mogelijk is te beperken. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan artikel 17, eerste lid, onder c, van de Spoorwegwet (passende maatregelen om risico's te beheersen). Eveneens dient ProRail maatregelen te nemen om de gevolgen van aansprakelijkheid voor haar continuïteit te beheersen. Daartoe kan het afsluiten van verzekeringen dienstig zijn.

Artikel 17 (intellectuele eigendomsrechten)

Het doel van dit artikel is tweeledig. Indien de concessie geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken en een nieuwe beheerder wordt aangetrokken moet de nieuwe beheerder in staat gesteld worden om het beheer uit te kunnen voeren. Het in licentie geven van een voor het beheer relevant bij ProRail berustend intellectueel eigendomsrecht dat verkregen is met behulp van door de minister beschikbaar gestelde middelen kan daartoe noodzakelijk zijn. Indien ProRail, los van het eventueel verlenen van de concessie aan een andere beheerder, een intellectueel eigendomsrecht verkrijgt of verkregen heeft met behulp van door de minister beschikbaar gestelde middelen ligt het eveneens in de rede om de Staat een licentie te verstrekken als de Staat dit dienstig acht omdat anders de Staat als het ware twee keer voor dezelfde "vinding" zou moeten betalen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan Rijkswaterstaat dat een licentie van een bepaald systeem benodigd heeft voor het uitvoeren van een werk.

Artikel 18 (EU-verordening spoorstatistieken)

Gezien de aard van de benodigde gegevens is ervoor gekozen dat ProRail de hier bedoelde gegevens verzamelt en aan de minister verstrekt. ProRail op haar beurt zal daartoe strekkende bedingen moeten opnemen in de toegangsovereenkomsten die zij sluit. In het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur is daartoe een door ProRail te hanteren algemene voorwaarde opgenomen.

Artikel 19 (rapportages en audits)

Dit artikel schrijft de informatie voor die ProRail dient aan te leveren zodat de minister de uitvoering van de concessie kan beoordelen. In de subsidiebeschikking zal, in aanvulling op artikel 21 van het Besluit Infrastructuurfonds, een rechtmatigheidsverklaring worden gevraagd ten aanzien van de besteding van de subsidie.

Dit artikel strekt mede ter invulling van artikel 17, tweede lid, onder b, van de Spoorwegwet (verstrekken van gegevens ten behoeve toezicht op naleving) en artikel 17, tweede lid onder c (financiële verantwoording).

Artikel 20 (migratie naar output- en outcomesturing)

De gedachte achter het eerste lid is dat ProRail uiterlijk op 1 januari 2008 in staat moet zijn om aangestuurd te worden op basis van output en outcome. Output- en outcomesturing is een systeem dat zich vooral richt op de resultaten, die uitgedrukt worden in een beperkt aantal criteria en daaraan gekoppelde grenswaarden.

Ten aanzien van **de te leveren prestaties,** kan er in de ingroeifase sprake zijn van twee situaties. Ten eerste de situatie waarin ProRail in staat is grenswaarden bij prestatie-indicatoren te hanteren. In het jaarlijkse plan – waarop de minister een instemmingsbevoegdheid heeft – wordt de grenswaarde, de te behalen kwantitatieve norm, vastgelegd. ProRail heeft een resultaatsverplichting op het behalen van de grenswaarden (kwantitatieve normen).
Ten tweede de situatie waarin ProRail de bedrijfsprocessen nog onvoldoende ingericht heeft op het met zekerheid behalen van grenswaarden, behorende bij de in de concessies voorgeschreven prestatie-indicatoren. In dat geval moeten in het beheerplan niet alleen richtwaarden (streefcijfers) gehanteerd worden, maar móet ProRail tevens in de jaarlijkse plannen beschrijven welke maatregelen worden getroffen om die streefcijfers te realiseren. ProRail heeft een resultaatsverplichting voor het uitvoeren van die maatregelen.

Ten aanzien van **de wijze van aansturing** is de komende jaren sprake van een combinatie van sturing op input (richtwaarden en maatregelen) en sturing op output (grenswaarden).
Kortom, in het ene geval wordt afgerekend op het behalen van grenswaarden, in het andere geval op het uitvoeren van maatregelen. De betekenis hiervan is dat de minister in de ingroeifase meer bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering dan in de outputfase.

In de concessie wordt vastgelegd dat via de combinatie van sturing op input en (in toenemende mate) sturing op output, zichtbaar en trapsgewijs wordt toegegroeid naar sturing geheel op output op 1 januari 2008.
ProRail zal in 2005 op reinheid, sociale veiligheid, kwaliteit van bijsturing en kwaliteit van informatievoorziening op output worden gestuurd. Ten aanzien van beschikbaarheid en betrouwbaarheid, toegankelijkheid en de kwaliteit van capaciteitsverdeling zal ProRail uiterlijk op 1 januari 2008 op output worden gestuurd.

De bemoeienis van de minister met de bedrijfsvoering van ProRail zal dus afnemen parallel aan de toenemende professionaliteit van ProRail. Ook lijkt het logisch om als aan bovenstaande voorwaarden is voldaan, over te gaan op meerjarige financiering omdat er dan een transparante relatie gelegd kan worden tussen de financiële middelen en de prestaties die daarmee geleverd worden.

Voordat er sprake kan zijn van outputsturing, is in ieder geval nodig dat aan de vier in het eerste lid genoemde voorwaarden voldaan wordt. Hiertoe heeft ProRail een professionaliseringstraject ingezet. Dit traject wordt beschreven in het beheerplan, zodat het mogelijk wordt om de voortgang van het traject te monitoren. Zie hiervoor artikel 21, eerste lid, onder b (gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop ProRail de concessie in de eerstvolgende subsidieperiode zal uitvoeren), g (strategische visie ten aanzien van de ontwikkeling op de middellange termijn van ProRail als organisatie) en h (de criteria die ProRail zal hanteren ter bepaling van de mate waarin zij voldoet aan de onderdelen a tot en met d van artikel 20, eerste lid).

Momenteel is ProRail nog niet voldoende in staat om de relatie tussen activiteiten en prestaties te leggen. Outputsturing is in deze situatie in verband met onvoorspelbare bij-effecten mogelijk contraproductief. Daarom is vooralsnog gekozen voor input- en processturing op weg naar outputsturing, waarbij de prestatie-indicatoren gekoppeld worden aan richtwaarden. Vastlegging van dit ontwikkelproces in de concessies (ook in de aan NS verleende vervoerconcessie) maakt het mogelijk om transparantie en rapportage af te dwingen en om zo nodig als overheid in te grijpen.

Artikel 21 (beheerplan)

Tot een door de minister te bepalen tijdstip (zie artikel 20, tweede lid) dient het beheerplan van ProRail tevens de volgende elementen te bevatten:

a. een evaluatie van de uitvoering van deze concessie gedurende de lopende subsidieperiode en een beschrijving van de consequenties van die evaluatie voor de in de onderdelen c en artikel 5, eerste lid, onderdeel d, bedoelde beschrijving;
b. een gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop ProRail deze concessie in de eerstvolgende subsidieperiode zal uitvoeren, inclusief een beschrijving van de door ProRail te verrichten werkzaamheden, voorzien van een financiële onderbouwing;

c. voorzover het plan een richtwaarde bevat: een beschrijving van de maatregelen die ProRail neemt om die richtwaarde te bereiken;
d. een beschrijving van de wijze waarop ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode uitvoering zal geven aan artikel 62 van de Spoorwegwet;
e. een beschrijving van de wijze waarop ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode de risico's die samenhangen met haar bedrijfsvoering inzichtelijk maakt en beheerst; het gaat hierbij bijvoorbeeld om de risico's die verband houden met het behalen van de richt- en/of grenswaarden, binnen de financiële kaders en overige randvoorwaarden.
f. een beschrijving van de maatregelen die ProRail gedurende de eerstvolgende subsidieperiode zal nemen naar aanleiding van uitgevoerde benchmarks en audits als bedoeld in de artikelen 15 en 19;
g. de strategische visie ten aanzien van de ontwikkeling op de middellange termijn van ProRail als organisatie;
h. de criteria die ProRail zal hanteren ter bepaling van de mate waarin zij de in artikel 20, eerste lid, bedoelde situatie heeft bereikt, en het daarvoor benodigde meetsysteem;
i. een beschrijving van de na afloop van de eerstvolgende subsidieperiode te verwachten ontwikkelingen en werkzaamheden terzake van de onderdelen b tot en met h, voorzien van een financiële onderbouwing op hoofdlijnen.

In de ingroeifase zijn de verplichtingen ten aanzien van het beheerplan derhalve specifieker. Een en ander overeenkomstig de gekozen aansturingswijze op basis van activiteiten (maatregelen) en richtwaarden, wanneer ProRail ervoor kiest om geen grenswaarden te hanteren.

De leden 3 en 4 regelen dat de overlegplicht en de instemmingsvereisten, als bedoeld in artikel 4, tevens van toepassing zijn op het eerste lid, onder c. Dus ook de richtwaarden met de bijbehorende maatregelen zijn onderworpen aan voorafgaande instemming van de minister. Uit artikel 4, vijfde lid, volgt dat ProRail verplicht is om de in het beheerplan vermelde maatregelen waarmee de minister heeft ingestemd, ook daadwerkelijk uit te voeren.

Artikel 22 (werkzaamheden voor derden)

In aanvulling op artikel 10 dient ProRail tot een door de minister te bepalen tijdstip (zie artikel 20, tweede lid) tevens de in dit artikel opgenomen verplichtingen inzake werkzaamheden voor derden in te vullen.

Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen werken voor derden die met het beheer samenhangen (bijvoorbeeld aanleg van een fietstunnel onder het spoor in opdracht van een gemeente) en werken die geen directe relatie hebben met het beheer (bijvoorbeeld het uitbaten van overcapaciteit van telecom-lijnen die door ProRail beheerd worden). ProRail dient met beheer samenhangende werkzaamheden voor derden te melden aan de minister als er sprake is van een substantiële invloed van de werkzaamheden op de risico-aansprakelijkheid van ProRail en/of bijzondere financiële, bestuurlijke of politieke belangen.

Om dat te kunnen bepalen zal ProRail voor elke werkzaamheid voor een derde die aan het beheer, voortvloeiende uit de concessie, gerelateerd is een inschatting maken van de invloed van die werkzaamheid op haar risico-aansprakelijkheid (als bedoeld in artikel 174 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek) en op bestuurlijke en politieke belangen van de minister.

De achterliggende reden voor deze voorafgaande melding is dat het risico-profiel van dergelijke werkzaamheden met substantiële invloed relatief onbekend zal zijn. Te denken valt aan de kruising van de Noord-Zuid-lijn onder Amsterdam C.S., de boortunnel onder het emplacement Rotterdam, etc. Voor overige beheer-gerelateerde werkzaamheden kan het risicoprofiel van het werk goed worden ingeschat door ProRail en behoeft geen melding gemaakt te worden.

Voor niet beheer-gerelateerde werkzaamheden is altijd melding vooraf nodig. Indien de minister alsdan van mening is dat het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur zal leiden onder desbetreffend werk voor een derde, kan hij naleving van het eerste lid afdwingen. Eén van de opties die ProRail heeft om de risico's te beperken, is het opzetten van een dochteronderneming voor de uitvoering en het beheer van het werk voor derden.

Artikel 23 (rapportages)

Tot een door de minister te bepalen tijdstip (zie artikel 20, tweede lid) zal ProRail tevens in kwartaalrapportages moeten rapporteren over de uitvoering van de concessie. Dit in aanvulling op artikel 19 inzake de jaarrapportage.

Artikel 24 (evaluaties)

Dit artikel regelt de verplichting voor ProRail om mee te werken aan evaluaties die door of namens de minister worden uitgevoerd naar deze concessie. In lid 2 worden die onderwerpen vermeld waarop de evaluatie die in 2007 wordt uitgevoerd in ieder geval betrekking heeft.

Artikel 25 (onderzoek continuïteit van het beheer na intrekking concessie)

Dit artikel bevat een verplichting voor ProRail om (voorzover nodig) mee te werken aan een onderzoek van de minister naar mogelijkheden om de continuïteit van het beheer te waarborgen in een situatie dat de minister de mogelijkheid heeft de concessie in te trekken.
De mogelijkheid de concessie in te trekken is een gezond tegenwicht voor een monopolie en zal de monopolist prikkelen tot een goede prijs-prestatieverhouding, mits de mogelijkheid tot intrekking reëel is. Op dit moment is dat niet het geval, omdat het zo goed als onmogelijk zal zijn om een nieuwe beheerder te vinden. Er zal daarom onderzocht moeten worden hoe de concessie ingetrokken kan worden, met een realistische mogelijkheid een nieuwe beheerder aan te trekken. De uitkomsten van het onderzoek kunnen leiden tot wijziging van de concessie.

Een van de te onderzoeken mogelijkheden is een managementaanbesteding zoals met betrekking tot de vervoerconcessie is besproken tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein. Andere mogelijkheden kunnen een overgang van alle productiemiddelen die nodig zijn om het bedrijf uit te oefenen en van personeel betekenen. Een nauwkeurig overzicht is op dit moment niet te geven. Een afweging van alle pro's en contra's van de verschillende mogelijkheden is noodzakelijk voordat over het in te voeren systeem een besluit kan worden genomen. Mede gelet op het ontbreken van deze afweging is op dit moment alleen mogelijk om in de concessie een procesmatige verplichting op te nemen.

Op grond van titel 10, afdeling 8, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de overgang van ondernemingen, zal de overgang van de beheerconcessie op een andere onderneming in beginsel kunnen worden aangemerkt als overgang van een onderneming. De bedoelde bepalingen in het BW zorgen er onder meer voor dat het personeel van de oude beheerder overgaat naar de nieuwe beheerder, met behoud van rechtspositie. Een wijziging of een gehele of gedeeltelijke intrekking van een concessie is een beschikking, die moet voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur. De minister zal zich daarvan terdege rekenschap moeten geven voor hij tot intrekking overgaat, op straffe van rechterlijke vernietiging van zijn beslissing. Intrekking is dan ook niet voorstelbaar zonder dat op dat moment de consequenties zijn doordacht en de nodige maatregelen zijn getroffen. [3]
Voorafgaand aan een eventueel besluit van de minister tot overgang van de concessie op een ander onderneming zal voorzover de eerdergenoemde bepalingen uit het BW niet van toepassing zijn een redelijke regeling moeten zijn uitgewerkt voor het aan deze concessie gerelateerde personeel.
Voor de vervoerder zal de nieuwe beheerder gelden als rechtsopvolger van de oude beheerder. De nieuwe beheerder zal dus gebonden zijn aan eventuele bestaande overeenkomsten.

In het geval dat de minister besluit de concessie in te trekken vóórdat het in dit artikel bedoelde onderzoek is afgerond, is het wenselijk dat de minister mogelijkheden heeft in te grijpen in de bedrijfsvoering van ProRail zolang er nog geen nieuwe concessie is verleend. Bij ingrijpen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het door de minister aan ProRail kunnen opdragen van specifieke maatregelen ten aanzien van veiligheid, en aan het door de minister toestemming geven voor het doen van grote uitgaven. Omdat de aard van het ingrijpen sterk afhankelijk is van de alsdan ontstane problemen, is vooraf niet in de concessie aan te geven welke maatregelen noodzakelijk zijn.

[3] Zie de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de nieuwe Spoorwegwet, Kamerstukken II 2001/02, 27 482, nr. 15, blz. 13.

Echter, aangezien in een situatie waarin de concessie geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken, per definitie sprake is van niet-naleving door ProRail van een concessievoorschrift of een wettelijk voorschrift, kan de minister in zo'n geval aan ProRail maatregelen opdragen door middel van de oplegging van een last onder dwangsom.

Artikel 26 (informatie over de staat van de hoofdspoorweginfrastructuur)

Dit artikel bevat de verplichting voor ProRail om, indien de concessie geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken, een overzicht te geven van de staat van de infrastructuur. Deze informatie is relevant voor de minister om te bepalen hoe de kennelijk gerezen problemen het beste opgelost kunnen worden, en voor een nieuwe beheerder om te bepalen of en zo ja hoe hij de voorschriften uit de aan hem te verlenen nieuwe concessie kan naleven.
De in lid 2 bedoelde toelichting op de wijzigingen omvat tenminste de in artikel 12, sub h t/m j genoemde gegevens uit het activaregister.

Artikel 27 (tussentijdse concept-jaarrekening)

Dit artikel bevat de verplichting voor ProRail om, indien de concessie wordt ingetrokken, een tussentijdse jaarrekening op te stellen. De jaarrekening bestaat uit een balans, een resultatenrekening en een toelichting.

Een dergelijk voorschrift is relevant voor de minister als concessieverlener, omdat op basis van een tussentijdse jaarrekening snel inzicht in de financiële situatie van ProRail wordt verkregen. Ook is een tussentijdse jaarrekening een hulpmiddel bij een eventuele verlening van de concessie aan een nieuwe beheerder. In dat verband is relevant dat de nieuwe concessiehouder ervan uit kan gaan dat ProRail een bestendige gedragslijn volgt zodat er een grotere zekerheid bestaat over hetgeen overgenomen wordt.

Conform artikel 2:394 BW zal ProRail een definitieve jaarrekening publiceren na afloop van het desbetreffende boekjaar.

Artikel 28 (extern onderzoek naar stand van zaken bij ProRail)

De minister kan besluiten, bijvoorbeeld naar aanleiding van de tussentijdse jaarrekening, door een externe instantie een nader onderzoek te laten doen naar onder meer de niet uit de in artikel 27, eerste lid, bedoelde balans blijkende rechten en verplichtingen. De minister en de onderzoeksinstantie zijn gebonden aan de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht.[4]

Artikel 29 (looptijd)

Dit artikel bepaalt de datum waarop de concessie in werking treedt en vervalt. Artikel 18 Spoorwegwet biedt de mogelijkheid om de concessie te wijzigen of in te trekken.

[4] "1. Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.
2. Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen."

BIJLAGE 1

De volledige opsomming uit EU-verordening 2598/70 luidt als volgt:

"A. SPOORWEGEN
De infrastructuur van de spoorwegen omvat de volgende elementen voor zover deze deel uitmaken van de hoofd- en zijlijnen, met uitzondering van die welke gelegen zijn binnen herstelwerkplaatsen en depots of garages voor krachtvoertuigen, alsmede van particuliere spooraansluitingen:

- terreinen;
- aardebaan met name ophogingen, afgravingen, drainagewerken, greppels, gemetselde goten, duikers, taludbekledingen en -bepalingen, enz.; perrons, laad- en loswegen; bermen en paden; omheiningsmuren, hagen en hekken; brandstroken; wisselverwarmingsinstallaties; sneeuwweringen;
- kunstwerken: bruggen, doorlaten en andere bovengrondse overgangen, tunnels, overwelfde uitgravingen en andere onderdoorgangen; schoormuren en beschermingsgalerijen tegen lawines, vallend gesteente, enz.;
- gelijkvloerse kruisingen, met inbegrip van de inrichtingen ter verzekering van de verkeersveiligheid;
- bovenbouw, met name: spoorstaven, groefspoorstaven en strijkspoorstaven; dwarsliggers en langsliggers, klein bevestigingsmateriaal, ballastbed, met inbegrip van grint en zand; wissels; draaischijven en rolbruggen (met uitzondering van die welke uitsluitend dienen voor krachtvoertuigen);
- wegen op spoorwegterreinen ten dienste van reizigers- en goederenvervoer, met inbegrip van de toegangswegen;
- installaties voor de veiligheid, het seinwezen en de telecommunicatie voor de vrije baan, stations en rangeerstations, met inbegrip van de installaties voor het opwekken, transformeren en verdelen van elektrische stroom ten behoeve van het seinwezen en de telecommunicatie; gebouwen voor voornoemde installaties; railremmen;
- verlichtingsinstallaties die nodig zijn voor de afwikkeling en de veiligheid van het verkeer;
- installaties voor het transformeren en overbrengen van elektrische stroom voor tractiedoeleinden: onderstations, voedingskabels tussen de onderstations en de rijdraden, bovenleidingen met portalen, derde rail met steunelementen;
- dienstgebouwen voor de infrastructuur."