Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

27 216 Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein en regeling van de verlening van meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (Concessiewet personenvervoer per trein)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 7 november 2000

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat[1], belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.
Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare handeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat er toe strekt om, op basis van de eerder door de kamer behandelde nota «De derde eeuw spoor», een concessiesysteem in te voeren voor de exploitatie van het openbaar vervoer per trein. Deze leden zien op een aantal onderdelen nog graag een nadere uitleg, dan wel onderbouwing.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn echter verbaasd over de complexiteit van dit wetsvoorstel, en menen dat de voorstellen niet helder zijn. Het wetsvoorstel is voor een de buitenstaander nauwelijks te begrijpen en ook de toelichting is zeer ingewikkeld geformuleerd. Dit is des te verwonderlijker omdat het hier toch om een relatief simpele aanvulling op de Wet personenvervoer 2000 gaat. Deze leden hebben dan ook zeker nog geen eindoordeel over deze wet, en beperken zich nu dan ook tot een aantal eerste vragen naar aanleiding van het voorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat er toe strekt een concessiesysteem in te voeren voor het openbaar vervoer per trein. Zij constateren dat de beleidsnota «De derde eeuw spoor» in de Tweede Kamer is besproken. Bij die nota hebben deze leden de nodige kanttekeningen geplaatst. Op onderdelen van het te voeren beleid zijn zij het niet eens met de regering. Deze onderdelen komen in de bespreking van dit wetsvoorstel opnieuw naar voren. Deze leden hebben aangedrongen op een goed wettelijk kader voor vervoer per spoor.

[1] Samenstelling:
Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Stellingwerf (RPF), Giskes (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Steenhoven (GroenLinks), Ravestein (D66), Niederer (VVD), Van der Knaap (CDA), Eurlings (CDA), Van Bommel (SP), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA) en De Swart (VVD).
Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Crone (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Schutte (GPV), Augusteijn-Esser (D66), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Van Walsem (D66), Weekers (VVD), Buijs (CDA), Dankers (CDA), Poppe (SP), Dijksma (PvdA), Dijsselbloem (PvdA) en Nicolaï (VVD).

KST49039
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

Waarom is niet gekozen voor één integrale wet waarin alle aspecten worden geregeld? Wat is de stand van zaken betreffende de resterende wetgeving? Waarom lopen we met de wetgeving achter de feiten aan? Kan er wel zorgvuldige besluitvorming betreffende de NS plaatsvinden zonder goede wetgeving vooraf?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn blij dat er nu eindelijk een voorstel voor een wettelijk kader voor het spoorvervoer ontwikkeld is. De separate behandeling in de Wet personenvervoer 2000 van het spoorgedeelte enerzijds, en het stads- en streekvervoer anderzijds, maakt de behandeling van de totale openbaar vervoerwetgeving onoverzichtelijk. De leden hebben op tal van punten nog bedenkingen en vragen.

De leden van de SP-fractie danken de regering voor de mogelijkheid te reageren op het wetsvoorstel tot aanvulling van de Wet personenvervoer 2000. Deze leden zijn allerminst gelukkig met de keuze van de regering om voor het openbaar personenvervoer per trein een concessiestelsel in te voeren. In de ogen van deze leden hoort treinvervoer, evenals ander openbaar vervoer, een taak te zijn die door de overheid wordt uitgeoefend als algemene nutsfunctie. Private partijen houden immers in principe slechts rekening met de wensen van de klant, indien dat uit het oogpunt van winstmaximalisatie wenselijk is.
De argumenten die deze leden bij de behandeling van de Wet personenvervoer 2000 hebben aangevoerd tegen het concessiestelsel, blijven bij de onderhavige aanvulling onverkort van kracht. Deze leden geloven niet dat een snel, frequent, fijnmazig, comfortabel en betaalbaar openbaar vervoer voor iedereen onder de Wet personenvervoer 2000, al dan niet met aanvulling, tot stand zal kunnen komen.

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat de regering een behoorlijke inspanning heeft geleverd om het personenvervoer per trein ook onder te brengen in de Wet personenvervoer 2000. Dit blijkt alleen al uit het feit dat de regering voor het uitbrengen van het nader rapport slechts twaalf dagen nodig had. Deze leden waarderen deze voortvarendheid.
Deze leden vragen zich overigens af of de titel van de wet wel recht doet aan de inhoud ervan. De voorgestelde wijziging van de Spoorwegwet, die deel uitmaakt van het wetsvoorstel, heeft immers ook betrekking op het goederenvervoer. Deze leden realiseren zich dat de in dit onderdeel van het wetsvoorstel aan de orde zijnde materie een nauwe relatie heeft met de invoering van een concessiestelsel voor een personenvervoer per trein. Intussen wordt wel een geheel nieuwe Spoorwegwet ontworpen. De leden van de fracties van RPF en GPV verzoeken de regering in te gaan op de relatie van het voorliggende wetsvoorstel met de algehele herziening van de spoorwegwetgeving. In het verlengde hiervan vragen zij welke planning de regering voor ogen staat met betrekking tot de nieuwe Spoorwegwet.
Het wetsvoorstel valt onder de werking van Europese regelgeving. Om die reden is het eind vorig jaar in ontwerp genotificeerd bij de Europese Commissie. Uit de memorie van toelichting leiden de leden van de fracties van RPF en GPV af dat nog geen reactie hierop is ontvangen. Zij informeren naar de stand van zaken. Is het denkbaar dat bijvoorbeeld de voorgestelde regelgeving betreffende reciprociteit de toets der kritiek niet zal kunnen doorstaan? Deze leden wijzen in dit verband op de bestaande wetgeving in sommige lidstaten, waarin reciprociteit reeds uitgangspunt is. Op welke wijze is de Europese Commissie bij de totstandkoming daarvan betrokken geweest?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, waarmee wordt beoogd de bepalingen van de Wet personenvervoer 2000 ook van toepassing te doen zijn op het personenvervoer per spoor. Dit betekent een ingrijpende wijziging van dit segment van het openbaar vervoer. De kern van deze wijziging is de invoering van marktwerking door concurrentie om het spoor mogelijk te maken via een concessiestelsel, en decentralisatie van het regionale spoorvervoer.
De leden van de SGP-fractie willen allereerst enkele meer formele opmerkingen plaatsen. Zo valt het deze leden op, dat in het wetsvoorstel herhaaldelijk wordt verwezen naar EG-verordening 1191/69. Op dit moment wordt deze verordening herzien. Een voorstel van de Commissie is deze zomer uitgekomen. Dit voorstel is zeer vergaand: zo wordt onder andere tendering verplicht voor bijna alle vervoer, en is de maximale contractduur vijf jaar. Dit is nog geen bestaande EG-wetgeving, maar deze leden vragen of niet voorkomen moet worden dat binnen afzienbare termijn het onderhavige wetsvoorstel opnieuw moet worden aangepast, in plaats van de basis te kiezen in een verordening uit 1969.
In het wetsvoorstel wordt regelmatig verwezen naar de nieuwe Spoorwegwet. Deze wet is nog steeds niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het wel in de rede ligt een Concessiewet te ontwerpen voor een vervoerssector waarvan de wettelijke regulering nog onduidelijk is. Dit geldt in het bijzonder vanwege de nauwe relaties die de Concessiewet en de nieuwe Spoorwegwet ten opzichte van elkaar zullen hebben. Dient de totstandkoming van deze wetgevingstrajecten niet parallel te verlopen? Wat is de stand van zaken ten aanzien van de nieuwe Spoorwegwet?
Daarnaast betreuren de leden van de SGP-fractie het, dat het wetsvoorstel op grote schaal discretionaire bevoegdheden kent en er tevens in zeer ruime mate wordt gedelegeerd. In de formele wet zijn relatief weinig materiële normen opgenomen, waardoor de invloed van het parlement navenant klein is. Vindt op deze wijze voorts geen uitholling plaats van de waarborgfunctie van de wet?

2. De marktordening van het personenvervoer

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Raad van State enkele opmerkingen heeft gemaakt over maatschappelijke doelen die in het geding zijn bij het openbaar vervoer per spoor: bereikbaarheid, milieudoelstellingen, een aantrekkelijk alternatief voor keuzereizigers, en de beschikbaarheid voor wie geen alternatief heeft. De leden van de PvdA-fractie zouden graag een reactie ontvangen van de regering op welke wijze dit wetsvoorstel met het model van concessieverlening ieder van deze doelstellingen dichterbij brengt. In hoeverre komt de regering tegemoet aan de bezwaren van de Raad van State? Welke overige maatregelen worden getroffen om deze maatschappelijke doelen te bereiken?
Bij de leden van de PvdA-fractie heerst tevredenheid over de regeling voor het personeel, zoals omschreven in de huidige Wet personenvervoer 2000. De vraag is echter of voor personeel in het stads- en streekvervoer wel dezelfde regels kunnen gelden als voor het spoorpersoneel. Bij het spoor is immers sprake van andere categorieën personeel, zoals conducteurs en perronopzichters. De vraag van deze leden is dan ook in hoeverre er in het wetsvoorstel rekening is gehouden met deze verschillen. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of perronopzichters en conducteurs behoren bij het directe, uitvoerend personeel of het indirecte personeel. In hoeverre zijn vervoerders, die een concessie overnemen van een ander, verplicht de diverse categorieën personeel over te nemen?
Bij de bespreking van de Wet personenvervoer 2000 is gesproken over de wenselijkheid van een cao voor het gehele collectief personenvervoer,

inclusief railvervoer (motie Hindriks c.s. (26 456, nr. 63)). Hoe staat het met de uitvoering van deze motie?

De leden van de CDA-fractie missen in dit wetsvoorstel een overzicht van de verschillende systemen van openbaar vervoer per trein in de West-Europese landen in relatie tot de Europese regelgeving. Graag nodigen zij de regering uit om hiervan een helder overzicht te geven en te motiveren waarom Nederland kiest voor een bepaalde vorm van marktordening. De regering kiest in art. 69a eerste lid voor twee mogelijkheden, namelijk met, en zonder procedure van aanbesteding. Wat moeten we verstaan onder de term dat «in principe» via aanbesteding concessies worden verleend bij decentrale overheden? Waarom kan alleen op basis van uitzonderingen daarvan afgeweken worden? Welke gunningscriteria worden gehanteerd? Kunnen ook andere criteria dan de laagste prijs, of de economisch meest voordelige aanbieding en de hoogste door de vervoerders te betalen prijs gesteld worden. Zo ja, welke?
Waarom geeft de opmerking van de Raad van State met betrekking tot de maatschappelijke doelen en belangen niet aanleiding tot een heroverweging van de wijze van ordening? Lopen we niet het risico van hogere tarieven? Deze leden vragen zich af of de voorgestelde wijze van ordening wel te verenigen is met de politieke en maatschappelijke belangen.
Leidt marktwerking bij het vervoer per trein niet eerder tot beperkingen en verplichtingen voor concessiehouders waardoor er juist machtsconcentraties ontstaan? Graag een nadere toelichting. Waarom heeft de regering het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat niet overgenomen om elke drempel voor toetreding te schrappen?
De leden van de CDA-fractie hechten er aan dat de belangen van het zittende personeel voldoende gewaarborgd zijn. Voor het stads- en streekvervoer heeft de commissie-Laan adviezen gegeven. Worden deze adviezen ook integraal overgenomen in deze Concessiewet? Zo niet, op welke punten wijkt deze wet af van de adviezen van de commissie-Laan? Hoe moet de nieuwe vervoerder omgaan met de overgang van het indirecte personeel? Wat is de definitie van het directe en indirecte personeel bij het spoorvervoer? Is er aanleiding om de artikelen 36 tot 50 aan te passen, conform het verzoek van de vakorganisaties?
Kan de regering uiteenzetten of er verschillen bestaan omtrent de positie van het personeel tussen de Wet Personenvervoer 2000 en de Concessiewet?

De leden van de fractie van D66 lezen dat op bladzijde 4 van de memorie van toelichting gesproken wordt van «marginale kosten». Is daar een éénduidige definitie van?
Waarom wordt er in de memorie van toelichting zo uitvoerig over werkgaranties geschreven? Wordt het een potentiële nieuwe concessiehouder daardoor niet extra moeilijk, zo niet haast onmogelijk, gemaakt om scherper in te schrijven dan de zittende vervoerder?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben bezwaar tegen de plicht tot openbare aanbesteding (behoudens enkele uitzonderingen) van de concessie na een aantal jaren. Volgens de bovengenoemde leden kleven er een reeks nadelen aan de aanbesteding, waardoor de kwaliteit van het openbaar vervoer zal verslechteren, zoals de terughoudendheid bij vervoerders voor lange termijninvesteringen, onzekerheid en onduidelijkheid voor personeel en reizigers en onduidelijkheid bij de mogelijke overgang van de ene naar de andere vervoerder. De mogelijke voordelen zijn de leden bekend, maar het vastleggen van de plicht tot aanbesteden in de wet impliceert dat de voordelen van aanbesteding te allen tijde sterker zijn dan de nadelen. Bovendien impliceert het dat de lokale overheden blijkbaar niet staat worden geacht hierover zelfstandig de afweging te maken.

Het wetsvoorstel lijkt de mogelijkheid voor de regering en de provinciale overheid om ontheffing te verlenen voor de aanbestedingsplicht (artikel 61 lid 3), te beperken tot het stads- en streekvervoer, hoewel de motivatie achter het amendement toch breder lag. Een concessieverlenende overheid zal het openbaar vervoer uiteraard als één geheel willen laten functioneren. Het onderscheid in regels voor aanbesteding voor de onderdelen spoor enerzijds, en ander regionaal vervoer anderzijds, lijkt deze leden willekeurig, en bevordert de integrale benadering van het openbaar vervoer in een concessiegebied niet. Kan de regering ingaan op de keuze voor artikel 60a in relatie tot artikel 61, lid 2 en 3?
Wat betreft de eisen aan de bepalingen die in een concessie opgenomen moeten worden, zijn de leden van de fractie van GroenLinks van mening dat de bepalingen uit artikel 44 wellicht voldoende zijn voor het stads- en streekvervoer, maar zij betwijfelen of dit ook voor het spoorvervoer het geval is. De afstemming tussen vervoerders van aangrenzende gebieden is voor het stads- en streekvervoer, gezien de kleinere reisafstanden, immers minder urgent, en kan wellicht met de vrij algemene bepaling uit artikel 44, lid 2c, geregeld worden. Op het moment dat hele gebieden, zoals Noord-Holland, los komen van het kernnet, is er volgens deze leden behoefte aan meer centrale sturing, ten gunste van een integraal spoorsysteem met soepele overstap.
Deze leden delen de geformuleerde maatschappelijke doelen, doch menen niet dat er reeds vanuit gegaan kan worden dat deze doelen middels het wetsvoorstel gerealiseerd zullen worden. Deze leden pleiten ervoor de verwoorde doelen expliciet in de wet op te nemen om, vanuit centraal niveau, de vervoerders te sturen op deze met name landelijk geldende doelstellingen.
Voorts maken de leden van de fractie van GroenLinks zich zorgen over de mogelijkheid dat er in de toekomst een financiële vergoeding wordt gevraagd aan de concessieverlener, zonder verdere bepalingen waaraan deze vergoeding vervolgens aan besteed zal worden. Volgens deze leden kan het niet zo zijn dat deze vergoeding wordt ingezet voor geheel andere zaken dan het openbaar vervoer, en zo indirect ten koste zou gaan van de reiziger. Ook de Raad van State heeft zich op dit punt kritisch uitgelaten. Een vergoeding voor het verkrijgen van een zeer aantrekkelijke concessie zou volgens deze leden uitsluitend mogen worden ingezet ten gunste van het in stand houden van bijvoorbeeld de minder aantrekkelijke delen van de concessie.
De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de bepalingen in de huidige Wet personenvervoer met betrekking tot de overgang naar de nieuwe concessiehouder wel voldoende bescherming bieden voor het personeel bij de spoorwegen. Juist hier zal een wijziging van de bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld bij de kaartverkoop of de informatievoorziening, grote gevolgen hebben voor het indirecte personeel. De leden van de fractie vrezen voor de positie van het personeel, en de arbeidsonrust die, vooraf-gaand aan iedere nieuwe concessie, zal ontstaan. Zij vragen of een bepaling die garanties biedt voor dit indirecte spoorpersoneel, zoals ook voorgesteld door FNV en CNV, mogelijk is.

De leden van de SP-fractie vragen wat bij de spoorwegen het verschil is tussen direct en indirect personeel, zoals genoemd in artikel 36 tot en met 38 van de Wet personenvervoer 2000. Omdat de definitie tussen direct en indirect personeel bij de spoorwegen een geheel andere is dan bij het stads- en streekvervoer, kunnen problemen ontstaan bij de overgang van indirect personeel naar een nieuwe concessiehouder.

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben er kennis van genomen dat de hoofdstukken II, III en V van de Wet personenvervoer 2000 ook van toepassing worden verklaard op het spoorvervoer. Zij vragen of de rege-

ring volledig zicht heeft op de gevolgen die dat kan hebben voor het openbaar vervoer van personen per spoor.
Voor het personeel van de concessiehouders is met name toepassing van de reeds bestaande artikelen in de Wet personenvervoer 2000 van belang. De nieuwe concessiehouder is na overgang van de concessie verplicht zich als een goed werkgever te gedragen, conform het Burgerlijk Wetboek ter zake. Het is denkbaar dat niet al het personeel van de oude concessiehouder overgaat. In dergelijke situaties zou het bijzonder wenselijk zijn als de betrokken partijen in goed onderling overleg een sociaal plan opstellen. De fracties van RPF en GPV vragen of de wetgever hierin niet ook haar verantwoordelijkheid moet nemen. Zij betwijfelen het of het in de toelichting genoemde voorbeeld van NoordNed wel representatief is, gelet op het feit dat hier wel degelijk een groot sociaal conflict dreigde, én gezien het feit dat de nieuwe werkgever in dit geval een gevestigde onderneming was die ook vervangende werkgelegenheid kon bieden. Als sprake zou zijn geweest van een nieuwkomer op de markt zou het scenario er ongetwijfeld heel anders hebben uitgezien.
Los hiervan vragen de leden van de fracties van RPF en GPV zich af of de Wet personenvervoer wel voldoende is toegesneden op de spoorsector. Op grond van de wet heeft de concessieverlener een afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van het indirecte personeel. De scheiding tussen directe en indirecte functies is in het spoorvervoer echter niet altijd even helder. Hoe denkt de regering hiermee in de praktijk te kunnen omgaan?

Het wetsvoorstel impliceert, in de ogen van de leden van de SGP-fractie, een doortrekken van de principes uit de Wet personenvervoer 2000 – introductie marktwerking en decentralisatie – naar het openbaar vervoer per spoor. Dat betekent dat de bedenkingen, die deze leden kenden ten aanzien van de Wet personenvervoer 2000, ook op dit wetsvoorstel van toepassing zijn. Zonder daarbij in een lange herhaling te willen vervallen noemen deze leden daarbij de volgende vraagpunten.
Met het openbaar spoorvervoer worden belangrijke maatschappelijke belangen, zoals bereikbaarheid, milieu en het terugdringen van automobiliteit, gediend, waarvoor de overheid naar de mening van deze leden een belangrijke verantwoordelijkheid kent. Zal de publieke behartiging van deze maatschappelijke belangen geen gevaar lopen bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel? Nog steeds is er geen eenduidige wetenschappelijke onderbouwing van de stelling, dat meer marktwerking leidt tot meer en beter openbaar vervoer. In tegendeel, de vrees is niet ongegrond dat minder profijtelijke spoordiensten niet meer optimaal worden uitgevoerd. De Raad van State acht het, met kracht van argumenten, zelfs allerminst uitgesloten dat de voorgestelde wijze van introductie van marktwerking in het spoorvervoer zal leiden tot een hoger prijsniveau van de vervoersbewijzen. Dat zou haaks staan op het gewenste vervoersbeleid van de regering. De regering betwist de vrees van de Raad van State, maar kan haar argumentatie niet expliciet weerleggen. Dient dit niet te manen tot grote voorzichtigheid?
De leden van de SGP-fractie noemen hierbij tevens het gevaar dat de beoogde introductie van marktwerking in het spoorvervoer kan leiden tot een diffuse vermenging van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de publieke en private sector. Deze leden wijzen onder meer op de vervlechting van exploitatie en infrastructuur en de moeilijke ontvlechting hiervan, zowel wat betreft investeringen als beheer en onderhoud.
De vraag blijft voor deze leden wat nu de meerwaarde is van de introductie van marktwerking en waar die nu feitelijk naar voren komen in het wetsvoorstel. Immers, maatschappelijke doelen die behaald moeten worden, worden neergelegd in een programma van overheidseisen. De bescherming van reizigers en de kwaliteit van het openbaar vervoer worden neergelegd in prestatieafspraken. De afstemming van het aanbod

op de vraag wordt geregeld via verplicht overleg met consumenten-organisaties. Wat is derhalve de ruimte voor marktwerking? Is de conclusie van de Raad van State niet gewettigd, dat het enige verschil met de huidige situatie is, dat de overheid een economische prijs voor het via aanbesteding gegunde vervoer ontvangt? Deze prijs zal op de een of ander manier altijd doorwerken in de vervoersprijzen en dat is feitelijk ongewenst.
Het wetsvoorstel impliceert dat een belangrijk deel van het aanbod van het openbaar vervoer, direct of indirect, wordt onderworpen aan de tucht van de overheid. Betekent dit geen omkering van de praktijk van de laatste decennia, zo informeren de leden van de SGP-fractie. Toen lag het initiatief bij de markt en de overheid bepaalde wat zij ervoor over had. Nu komt het initiatief met betrekking tot het aanbod van openbaar vervoer bij de overheid te liggen en de markt bepaalt wat zij ervoor over heeft. Op deze wijze wordt toch niet de efficiëntie en creativiteit van de markt aangesproken, terwijl dat de inzet is van meer marktwerking volgens de minister? Zou er derhalve niet veeleer moeten worden gekozen voor een procedure waarin initiatieven uit de markt met elkaar worden vergeleken en waaruit dan het meeste adequate initiatief gekozen wordt door de concessieverlener?

3. De invoering van het concessiestelsel

De leden van de PvdA-fractie menen dat er vele mogelijkheden zijn om innovatie in het openbaar vervoer te stimuleren, zodat de reiziger beter bediend wordt. Een concessiestelsel is één van de mogelijkheden. Bij het spoor is de discussie over concurrentie op en om het spoor uitgebreid gevoerd tijdens de behandeling van de nota «De derde eeuw spoor». Kan de regering nog eens aangeven langs welke weg de doelen voor openbaar vervoer gestimuleerd worden, en welke betekenis concurrentie om het spoor hierbij heeft?
Het spoor is, gelet op structuurkenmerken, altijd een imperfecte markt. Derhalve zal vergaande overheidsregulering altijd nodig zijn om de imperfecties aan te pakken, en marktwerking toepassing te kunnen laten vinden. Overigens, het spectrum van mogelijkheden tot aansturing is veel breder dan in de memorie van toelichting en de nota wordt weergegeven. Er zijn, fundamenteel bekeken, vele opties om het openbaar vervoer te organiseren. Allereerst kan onderscheid gemaakt worden tussen het overheids- en het marktinitiatief. Binnen het overheidsinitiatief zijn grofweg weer twee opties te onderscheiden: publiek eigendom en private concessies. Binnen publiek eigendom is ook weer een tweedeling, namelijk het managementcontract (bijvoorbeeld in Frankrijk) en overheidsmanagement (gemeentelijke vervoerbedrijven). Binnen het marktinitiatief zijn ook twee opties: gereguleerde autorisaties en open toegang. Binnen gereguleerde autorisaties zijn vervolgens ook weer twee opties, te weten dominantie door private bedrijven en dominantie door overheidsbedrijven. Tenslotte is in alle opties uitbesteding mogelijk.
Ook binnen de gekozen vorm van private concessieverlening bestaan vele varianten, namelijk aanbesteding van treinseries, per lijn of op netwerkniveau, onderaanbesteding, aanbesteding van realisatie met ontwikkelingsprikkels, en aanbesteding van realisatie en ontwerp. Hoewel deze leden zich bewust zijn van het feit dat over (sommige van) deze vormen in het verleden reeds eerder is gesproken in de Kamer, ook met de voormalige minister van Verkeer en Waterstaat, zouden zij toch graag een actuele beoordeling ontvangen over deze (sub)opties.
Deze leden vragen welk onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek aan de invoering van mededinging op het spoor ten grondslag ligt? Waarom is gekozen voor de concessievorm? Welke internationale vergelijkingen zijn getroffen en wat zijn hiervan de conclusies? Wat is de actuele situatie met

betrekking tot de uitvoering van de in de memorie van toelichting genoemde EG-richtlijnen in alle andere lidstaten?
Wat is de relatie tussen prestatieafspraken en concessieverlening, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Wat zijn de uitzonderingen voor het niet toepassen van de aanbestedingsvorm door regionale overheden? Wat is de rol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) hierin, onder andere in verband met het uitgeven van een verklaring van geen bezwaar?
Bij marktwerking is het van belang dat er meerdere concurrenten zijn, die zorgen voor de broodnodige innovatie. Naast de opmerking van de NS wordt in de memorie van toelichting geen verdere argumentatie gegeven voor de hypothese dat er grote belangstelling is voor de exploitatie van het spoorvervoer. Graag zouden deze leden hierover wat meer markttechnische gegevens over ontvangen, zo mogelijk met onderscheid in de deelmarkten, internationaal en regionaal.
In het noorden en oosten van het land wordt reeds geëxperimenteerd met concessieverlening in het spoorvervoer. Wat zijn de conclusies van de evaluatie tot nu toe? Deze leden nemen aan dat dit experiment gebaseerd is op een wettelijke grondslag. Kan de regering aangeven wat deze grondslag is, en waarom deze niet langer voldoet?
De Wet personenvervoer geeft aan dat er een evaluatie zal plaatsvinden in een bepaald jaar. In hoeverre heeft deze constructie ook betrekking op het spoorvervoer? Mocht een concessie niet doorgaan, hoe wordt dan voorzien in een goed aanbod voor de reiziger? Vreest de regering niet dat financiële genoegdoening geëist wordt door de vervoerders die hun concessie kwijt raken? Kan dit alleen na afloop van de concessietermijn of ook eerder?
Het wetsvoorstel heeft de intentie de bevoegdheid tot concessieverlening een vrij karakter te geven. Het is, voor zowel de leden van de PvdA-fractie, als de leden van de CDA-fractie, onvoldoende duidelijk uiteengezet in de memorie van toelichting waarom deze vrijheid wel geldt voor het kernnet en het HSL-net, maar niet voor het regionaal netwerk.
Tijdens het algemeen overleg d.d. 10 april 1997 heeft de toenmalige minister van Verkeer & Waterstaat aangegeven dat er op korte termijn met een groot aantal deskundigen op het gebied van spoorvervoer en op het gebied van marktwerking gepraat zou gaan worden. Welk advies gaven deze deskundigen? Kunnen wij een verslag van deze adviezen ontvangen? Hoe verhoudt zich het een en ander met de adviezen van de Raad voor Verkeer & Waterstaat?
Waarom wordt er niet voor gekozen om het concessiestelsel voor het spoor op te nemen in de Spoorwegwet, in ieder geval voor het hoofdrailnet en het HSL-vervoer? Wat is de stand van zaken met betrekking tot de Spoorwegwet? Wanneer kan de Kamer dit wetsvoorstel tegemoet zien? Hoe staat het in dit verband met de uitplaatsing van de taakorganisaties?
In hoeverre leidt het wetsvoorstel tot deregulering en wetgevingskwaliteit? Hoeveel extra regelgeving (algemene maatregelen van bestuur, Koninklijke Besluiten) zal er komen als gevolg van de voorgestelde wetswijziging? Kunnen de stappen van de te ontwikkelen regelgeving worden weergegeven, ondanks het feit dat ingevolge artikel 107 van de Wet personenvervoer 2000 die regelgeving aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd?
Waarom is het niet mogelijk om, naast de toepassing van het boetebeding, ook een last onder dwangsom op te leggen? Zijn er geen mogelijkheden om, afhankelijk van de zwaarte van de malus, een ander strafinstrument te kiezen? Hoe kan voorkomen worden dat, bij gebrek aan een alternatief, de concessie wordt ingetrokken als er sprake is van slechte vervoersprestaties?

De leden van de VVD-fractie vragen of, mede gelet op het advies van de Raad van State, de eerdere keuze voor concurrentie om het spoor niet

beter alsnog kan worden omgezet in een keuze voor concurrentie op het spoor. Dit zou kunnen door de verschillende landsdelige bundels van de NS afzonderlijk aan te besteden. In ieder geval zijn deze leden van mening dat vanaf 2009 het kernnet moet worden aanbesteed. Deze leden verwijzen hierbij overigens ook naar de opmerking van de regering op bladzijde 16 van de memorie van toelichting over de feitelijk monopoliesituatie.
De leden van de VVD-fractie vragen bovendien waarom er nu een uitgebreide theoretische en moeizaam weergegeven discussie gevoerd wordt over het begrip concessie, terwijl dat begrip reeds was opgenomen in de Wet personenvervoer?
Waar bestaan de extra regels, die eventueel uit dit wetsvoorstel voortvloeien, uit? Is de regering bereid om vast te leggen dat in lagere regelgeving bovenwettelijke regelingen niet zijn toegestaan, als er geen nadere regels uit dit wetsvoorstel voortkomen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering het wenselijk vindt dat voor het openbaar vervoer per trein wordt aangesloten bij het publiekrechtelijk concessiemodel voor stads- en streekvervoer van de Wet personenvervoer 2000. De vraag rijst of dit wel kan. In de Wet personenvervoer is een evaluatiemoment ingebouwd waarbij wordt beoordeeld of openbare aanbesteding voortgezet of teruggedraaid moet worden. Dit kan er toe leiden dat er met de openbare aanbesteding wordt gestopt. Welke consequenties heeft dat voor de aanbesteding van openbaar vervoer per trein? Wordt een soortgelijke evaluatie ingebouwd? Wat zijn de voordelen van het publiekrechtelijke concessiemodel?
Zolang de wet nog niet in het staatsblad staat, is er geen publiekrechtelijke regeling. Toch worden er thans vergunningen verleend, waaronder het prestatiecontract en vergunningen in Noord-Nederland. Gelden daarvoor niet de risico's van juridische aard die de regering in de memorie van toelichting opsomt? Hoe wordt daarmee omgegaan zolang er geen wettelijk kader is?
De leden van de CDA-fractie hebben bedenkingen bij de grote mate van delegatiebevoegdheid van de regering. Ook de Raad van State wijst hierop. Kan er een overzicht gegeven worden van alle delegatiebepalingen die aan deze wet gekoppeld zijn? Kan worden gemotiveerd waarom deze niet expliciet in de wet worden opgenomen. Het argument dat er behoefte is eerst ervaring op te doen is een onvoldoende rechtvaardiging voor deze leden. Deze leden bepleiten er in ieder geval voor dat de hoofdlijnen, uitgangspunten en doelstellingen van beleid en regelgeving in de wet opgenomen wordt. Wil de regering dit alsnog doen? Deze leden wensen in ieder geval dat algemene maatregelen van bestuur worden voorgehangen.

De leden van de fractie van D66 vragen of het niet wenselijk zou zijn om aan een vergunning de verplichting te koppelen de gegunde activiteit ook te ondernemen?
Waarom kan er voor het hoofdrailnet geen prestatiecontract worden afgedwongen? Dat gebeurt nu toch ook al?

De leden van de fracties van RPF en GPV hebben kennisgenomen van de overwegingen van de regering die hebben geleid tot de keuze voor het concessiestelsel. De Raad van State komt echter tot de conclusie dat er voor de invoering van de concessie geen dwingende redenen bestaan en dat aan dit fenomeen ook nadelen zijn verbonden. Deze leden vragen wat nu voor de regering de doorslaggevende reden is geweest toch te kiezen voor het concessiestelsel. Is consistentie in de systematiek van de Wet personenvervoer het belangrijkste argument?
Wat de leden van de fracties van RPF en GPV in elk geval aanspreekt in de overwegingen van de regering is het instandhouden van de mogelijkheid

om als overheid te sturen. Dit zal in het licht van de behandeling van de Wet personenvervoer 2000 geen verbazing wekken. Wel zetten zij vraagtekens bij de mate waarin deze sturing in het voorliggende wetsvoorstel gestalte krijgt.

4. Decentralisatie van de marktordening van het openbaar vervoer per trein

Het grote verschil tussen stads- en streekvervoer enerzijds, en spoorvervoer anderzijds, betreft de andere financieel-economische wetmatigheden. Bij spoorvervoer is sprake van andere verhoudingen tussen de noodzakelijke omvang van de investeringen in relatie tot de te verwachten rendementen en de gestelde termijn. Zoals bekend zijn bijvoorbeeld de afschrijvingstermijnen, zowel vanuit economisch als technisch oogpunt, bij het spoorvervoervoer veel langer dan bij het busvervoer. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om vanuit deze optiek te bezien wat voor de drie segmenten van de spoormarkt de optimale concessieduur is, en in hoeverre de wet hiertoe afdoende is toegerust. De standaard concessieduur is immers zes jaar, met de mogelijkheid voor de minister om uitzonderingen hierop te maken. Gaarne ook de visie van de regering op de eventuele gronden voor een besluit tot een uitzondering.
De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze aan de afstemming voor het vervoer tussen de regio's concreet vorm wordt gegeven. Is hierbij een rol weggelegd voor de provincies? Wat zal de positie zijn van de kaderwetgebieden? Deze leden spreken hun zorg uit over de samenhang met het kernnet. In hoeverre waarborgt het wetsvoorstel een samenhang en aansluitingen voor de reizigers? Bestaat er onderzoek naar de vervoersvraag, onderscheiden naar deelmarkten, internationaal, nationaal en regionaal? In hoeverre draagt het wetsvoorstel ertoe bij dat de vervoervraag beter aansluiting vindt bij het aanbod?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nog eens kan uiteen zetten welke marktmachtregels nu precies van toepassing zijn op de diverse vervoermodaliteiten?
Er gelden concessietermijnen van 6, 10 en 5–15 jaar in dit wetsvoorstel. Kan dit niet beperkt worden tot 5 en 10 jaar?

De leden van de CDA-fractie hechten aan samenhang van vervoersnetwerken. Het is zeer de vraag of de samenhang groter wordt als de verantwoordelijkheden van het regionale spoor naar de decentrale overheden gaat. Hoe wordt de samenwerking met het kernnet gewaarborgd? Ook de Raad van State wijst op deze risico's. Op welke wijze worden deze risico's ingeperkt zodat de kwaliteit van het spoorvervoer gewaarborgd blijft? Hoe wordt gegarandeerd dat er een betrouwbare kans voor subsidiering van onrendabel vervoer bestaat?
De leden van de CDA-fractie hebben ernstige bedenkingen over de ervaringen van decentralisatie van openbaar vervoer er spoor in Noord-Nederland. Zij verwijzen naar problemen met inzet van oud en onvoldoende materieel, frequentie van gebruik, overstapproblemen, etc. Hoe wordt voorkomen dat dit type problemen zich straks ook in andere streken van Nederland voordoet? Kan worden geëvalueerd wat de problemen in het noorden zijn geweest, welke oorzaken dit had, hoe het voorkomen had kunnen worden, en of de budgetten op termijn wel toereikend zijn?
Deze leden wensen een betere onderbouwing van de beslissing welke lijnen gedecentraliseerd worden. Hoe zal dit in zijn werk gaan? Wat wordt verstaan onder gefaseerd decentraliseren? Deze leden hebben grote moeite met de voorstellen betreffende Noord-Holland, Leiden – Utrecht, Nijmegen – Roermond en de Flevolijn. Waarom worden deze lijnen niet behouden voor het kernnet? Kan worden aangegeven wat de meerwaarde is van deze knip? Worden de reizigers door deze plannen niet gedupeerd?

Is draagvlak onder de reizigers niet van grote betekenis voor wijzigingen in het vervoer per trein? De leden van de CDA-fractie dringen er bij de regering op aan om deze trajecten tot het kernnet te rekenen.
Krijgen de regionale spoortrajecten een wettelijke status? Waarom worden de trajecten niet expliciet in de concessiewet opgenomen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.
Deze leden vragen waarom in de wet wordt opgenomen dat stadsgewestelijke treinen die worden gedecentraliseerd in beginsel aanbesteed moeten worden? Levert dat geen gevaar op voor de samenhang met het overige regionaal openbaar vervoer? Waarom worden de uitzonderingsbepalingen niet explicieter in de wet opgenomen? Kan de regering enkele voorbeelden noemen waar uitzonderingen op van toepassing zijn?
Het is de leden van de CDA-fractie onvoldoende duidelijk hoe de minister omgaat met de marktmacht. Kan daar een heldere toelichting op gegeven worden? Hoe verhoudt zich dit met de Wet personenvervoer 2000? Wordt de positie van NS Reizigers op deze manier niet te veel verzwakt? Wordt wel voldoende rekening gehouden met de internationale context van bedrijven?
De leden van de CDA-fractie vragen of marktmacht niet Europees, in plaats van nationaal, beschouwd zou moeten worden. Rechtvaardigt de regelgeving in de Wet personenvervoer 2000 een dergelijke ingreep?
Ook wensen deze leden een reactie van de regering op de vraag of artikel 54a van de Wet personenvervoer wel verenigbaar is met Europees recht? Is de opvatting van de regering wel houdbaar? Genoemde leden verwijzen naar de argumentatie van de NS. Zolang internationale reciprociteit niet in Europese wetgeving is verankerd, bestaan er grote twijfels of via nationale wetten dat doel bereikt kan worden.
De regering kiest voor een concessieduur van 6 jaar, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Leren ervaringen in het buitenland niet dat het wenselijk is een langere concessieduur na te streven? Welke gevolgen heeft dit voor investeringsbeleid van de vervoerder? Gaat dit ten koste van de kwaliteit van het rollend materieel? Waarom wordt er geen regeling opgenomen voor de overgang van materieel? De regering kan ontheffing verlenen van de concessieduur. De vraag is wanneer er sprake is van noodzakelijke en aanzienlijke investeringen in materieel en infrastructuur.

De leden van de fractie van D66 vragen of er activiteiten worden ontwikkeld om de deskundigheid van provinciale besturen en besturen van kadergebieden te bevorderen?
Is er een voorhangprocedure bedacht voor de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 60a?
Artikel 69a kan of zal volgens deze leden een rol (moeten) spelen bij de aanbesteding HSL-Zuid. Wordt dit artikel daar ook al toegepast? Gelden hier de Europese marktmacht en reciprociteit als criteria?

De leden van de fractie van GroenLinks staan er niet afwijzend tegenover om in specifieke gevallen het spoorvervoer te decentraliseren. In enkele gevallen echter, zoals bij de sporen in Noord-Holland, hebben deze leden sterke bedenkingen. Het voordeel voor de reiziger is hun bij dit voornemen nog niet duidelijk.
De Kamer is nog steeds niet geïnformeerd over de exacte toekomst van de sporen in Noord-Holland. Dit maakt een goede beoordeling van dit gedeelte van het wetsvoorstel lastig. Wanneer komt hier de duidelijkheid over?
Deze leden vragen in hoeverre de in beginsel exclusieve rechten voor een concessie daadwerkelijk de concurrentie op het spoor geheel zal voorkomen. Er wordt in de memorie van toelichting gesproken van «zogenoemde uitlopers en losliggende delen» (bladzijde 11), maar in enkele gevallen zullen spoorconcessies in bepaalde regio's gebruik maken van dezelfde stations en spoorinfrastructuur als bijvoorbeeld het kernnet. Zo

zal de te decentraliseren treindienst Utrecht – Rhenen ook de verbinding Utrecht – Driebergen gaan verzorgen, net zoals de snel- en stoptreinen van het kernnet, en hier direct mee concurreren. Een zelfde verhouding kan het kernnet krijgen met het internationale vervoer. Treedt hier dan niet onbedoeld toch een situatie op van concurrentie óp het spoor?

Een lange concessieduur kan zorgdragen voor continuïteit in het vervoer en vergroot de bereidheid tot het doen van investeringen. In de Wet personenvervoer 2000 is in artikel 24 een voorziening opgenomen om een uitzondering op de maximale duur van zes jaar mogelijk te maken. De leden van de SP-fractie vragen of duidelijk kan worden gemaakt wanneer er bij spoorvervoer sprake is van noodzakelijke en aanzienlijke investeringen door de concessiehouder in onlosmakelijk met de concessie samenhangende infrastructuur, of met aanzienlijke investeringen door de concessiehouder in voor de uitvoering van de concessie noodzakelijk materieel?

De leden van de fracties van RPF en GPV hechten zeer veel belang aan het instandhouden en uitbreiden van een fijnmazig openbaar vervoersnetwerk, waarvan het spoorvervoer een belangrijk onderdeel – om niet te zeggen de ruggengraat – vormt. Tegen die achtergrond stellen zij zich terughoudend tegenover het streven naar meer decentralisatie van openbaar vervoer. Zij hebben de indruk dat de regering wat te gemakkelijk voorbij gaat aan de nadelen van deze decentralisatie, zoals een toename van overstappen en langere reistijden. Vooral reizigers die gebruik maken van vervoer op langere afstanden kunnen hiervan de dupe zijn, zoals ook blijkt bij de voorgenomen decentralisatie in het noorden van Noord-Holland. Vooralsnog zijn de leden van de fracties van RPF en GPV niet overtuigd van verdergaande decentralisatie. Zij zijn beducht voor een verdere aantasting van het hoofdrailnet en de daarmee gepaard gaande versnippering van het aanbod van openbaar vervoer per trein. In het verlengde hiervan informeren deze leden of afstemming van regionale vervoersnetwerken kan worden afgedwongen. Welke wettelijke instrumenten heeft de minister met het oog daarop?
De regering wil het regionale en stadsgewestelijk openbaar vervoer gefaseerd decentraliseren. De leden van de fracties van RPF en GPV leiden uit de toelichting op het wetsvoorstel af dat nog onduidelijk is op welke wijze de betrokkenheid van de regionale overheden bij de treindiensten op de stadsgewestelijke delen van het spoornet, vooruitlopend op de decentralisatie, zo spoedig mogelijk kan worden vergroot. Een en ander moet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden omschreven.
Begrijpen deze leden het goed dat deze algemene maatregel van bestuur alleen betrekking heeft op de invoeringstermijn en niet op de wijze waarop de betrokkenheid van de regionale overheden als zodanig vorm wordt gegeven? Dat laatste dient naar het oordeel van genoemde leden in de wet zelf te worden vastgelegd.
Onduidelijk is ook nog wat zal gebeuren als de bevoegdheden van een kaderwetgebied zullen worden opgeheven. De regering spreekt in elk geval nog geen voorkeur uit voor het toekennen van de betreffende bevoegdheden aan de desbetreffende stedelijke autoriteiten, zoals de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV) bepleiten. Moet hieruit worden afgeleid dat de regering vooralsnog opteert voor het doorschuiven van deze verantwoordelijkheden naar de provincie?
De leden van de fracties van RPF en GPV stellen vast dat de regering kiest voor het vastleggen van de marktmachteis in de wet. Bij de behandeling van de Wet personenvervoer is al gebleken dat dit een omstreden onderwerp is. De Raad van State adviseert, in navolging van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, marktmacht als drempel bij toetreding te heroverwegen. Deze leden zijn niet onverdeeld gelukkig met de keuze van de regering op dit punt. De regering erkent zelf ook dat er een spanning kan

zijn tussen de voor het openbaar vervoer per trein benodigde schaalvergroting en de marktmacht enerzijds, en het behoud van effectieve mededinging anderzijds. De leden van de fracties van RPF en GPV herinneren de regering eraan dat zij bij de behandeling van de Wet personenvervoer hebben gepleit voor een Europese benadering van de marktmacht, in plaats van een nationale. Nu dreigt de vreemde situatie te ontstaan dat buitenlandse ondernemingen die op een niet-Nederlandse markt een dominante positie hebben níet kunnen worden uitgesloten van een concessie voor nationaal of regionaal spoorvervoer. Vindt de regering het acceptabel dat Nederlandse ondernemingen op deze wijze kunnen worden achtergesteld ten opzichte van buitenlandse?
De leden van de fracties van RPF en GPV zijn er niet van overtuigd dat voor het regionale spoorvervoer per trein een concessieduur van zes jaar moet gelden. Weliswaar bestaat de mogelijkheid ontheffing te verlenen, maar zes jaar is uitgangspunt. Deze leden vragen zich af of hiermee wel voldoende recht wordt gedaan aan de omvang van de noodzakelijke investeringen. Op grond van welke criteria wordt overigens bepaald of sprake is van noodzakelijke en aanzienlijke investeringen? In dit kader vragen genoemde leden ook of het geen aanbeveling verdient een regeling te treffen voor de overgang van materieel, om kapitaalvernietiging te voorkomen.
In reactie op het pleidooi van de organisaties OPV, IPO en SKVV om concessieverleners zelf de concessieduur te laten bepalen, stelt de regering dat ze vrij zijn te kiezen voor een kortere termijn dan zes jaar. De leden van de fracties van RPF en GPV vinden dat daarmee onvoldoende recht wordt gedaan aan de argumenten van deze organisaties, omdat het pleidooi uiteraard met name was gericht op mogelijkheden tot een verlenging van die periode.

De leden van de SGP-fractie vragen of de in het wetsvoorstel beoogde segmentering naar deelmarkten geen inbreuk zal maken op de behoefte aan een landelijk, samenhangend netwerk voor de reiziger. Er ontstaat nu een segmentering naar regionaal spoorvervoer, nationaal spoorvervoer en hogesnelheidsvervoer. De volgende vragen rijzen hierbij. Is het risico niet groot dat regio's allereerst hun eigen netwerk zullen vervolmaken en het vervoer tussen de regio's, alsmede de aansluiting op het nationaal spoorvervoer als een restpost zullen beschouwen? Hoe zal het volstrekt andersoortige hogesnelheidsvervoer worden afgestemd op het nationale en regionale spoorvervoer? Is de vrees, gelet op de vorige vragen, niet gegrond dat een adequate aansluiting van het nationale vervoer op zowel het regionaal vervoer als op het hogesnelheidsvervoer derhalve zeer problematisch kan zijn, waardoor het nationale vervoer aan kwaliteit inboet?
De leden van de SGP-fractie achten het op zich begrijpelijk, dat de totale regionale markt in Nederland als een relevante markt wordt beschouwd en niet meer alleen het spoorwegdeel daarin. Deze leden vragen echter wel hoe dit zich verhoudt tot de huidige ontwikkeling van een Europese markt. Worden Europese bedrijven op deze wijze niet in totaal verschillende uitgangsposities gezet? Een maximum marktaandeel op de Nederlandse markt voor regionaal vervoer is toch iets totaal anders dan op de Franse of Duitse markt?

5. Het nationaal en interregionaal openbaar vervoer per trein

Worden de prestatieafspraken ondergebracht in deze wet of gaat het uitsluitend om een privaatrechtelijke regeling, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoe zal de tussentijdse evaluatie plaatsvinden? Zullen de afspraken effectiever worden gecontroleerd dan bij het overgangscontract?
Waarom hoeven internationale samenwerkingsverbanden geen concessie

te hebben? Nog steeds is onduidelijk hoe bijvoorbeeld een Zweeds bedrijf vanuit Nederland naar Parijs, Barcelona of Milaan kan rijden.
Kan de regering de tijdsplanning voor deze wet nog eens uiteen zetten, en wat gaat er per 1 januari 2001 met het reeds verlengde overgangscontract 1995–2000 gebeuren?

De leden van de CDA-fractie begrijpen niet waarom nu reeds in het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat de concessie voor het kernnet éénmalig onderhands wordt gegund. Is het niet beter om eerst ervaring op te doen met het prestatiecontract en pas tegen het jaar 2009 te beslissen hoe verdere gunning zal plaatsvinden? Waar baseert de regering de conclusie op dat er rond 2010 meer gegadigden dan alleen NS Reizigers zijn? Welke verwachting heeft de regering omtrent reciprociteit?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vraagtekens bij de wenselijkheid van het voornemen om ook het kernnet in 2010 via openbare aanbesteding aan een eventueel andere vervoerder dan NS Reizigers te gunnen. Op dit moment is de spoorwegmarkt in Europa nog nauwelijks geliberaliseerd. De NS komt met dit wetsvoorstel in een situatie van aanbieder van vervoer met in feite maar één grote, doch onzekere klant, de Nederlandse overheid. Deze leden maken zich zorgen over de situatie die ontstaat indien deze kwetsbare positie gecombineerd wordt met de onzekerheid van een openbare aanbesteding in 2010. In hoeverre zal de NS nog bereid zijn tot grote investeringen met een langere looptijd dan 2009? In hoeverre zal de NS genoodzaakt zijn om een groot deel van haar middelen de komende jaren in te zetten om de delen van de markt in Europa, die wel geliberaliseerd zijn, te verkrijgen? Zolang de markten van andere omliggende landen nog niet geliberaliseerd zijn en ook het perspectief daartoe ontbreekt, staan deze leden huiverig tegenover het eenzijdig openstellen van het Nederlandse net voor andere vervoerders.

Na afloop van de concessie voor het hoofdrailnet in 2010, moet worden beoordeeld of het hoofdrailnet voor aanbesteding in aanmerking komt. Eén van de factoren die daarbij volgens de regering een rol moeten spelen is de concurrentiekracht van NS Reizigers. Valt hieruit af te leiden dat de aanbesteding, zoals het er nu uitziet, niet zal doorgaan als de concurrentiekracht van NS Reizigers relatief gering is in 2010, zo vragen de leden van de fracties van RPF en GPV.

6. Het openbaar vervoer per hogesnelheidstrein

De leden van de VVD-fractie lezen dat, als de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid mislukt, een staatsbedrijf hiervoor wordt opgericht. Hoe goed is deze optie uitgewerkt? Wie gaat dan rijden en hoe zit het dan met de investeringen en kosten en de dekking ervan?

De leden van de CDA-fractie hebben twijfels over de artikelen betreffende openbaar vervoer per hogesnelheidslijn. Is het de regering bekend wat de opvattingen van een meerderheid in de Tweede Kamer zijn? Waarom gaat de regering dit structureel in de wet regelen, terwijl nog maar afgewacht moet worden hoe de aanbesteding HSL-Zuid zal uitpakken? Waarom wordt nu één richting in de wet vastgelegd, en wordt onderhandse aanbesteding uitgesloten?

De leden van de fractie van D66 lezen dat de regering nu dus toegeeft, in tegenstelling tot de uitspraken in de mondelinge overleggen, dat de HSL-lijnen niet verplicht behoeven te worden aanbesteed? Hoe is dit nu met elkaar te rijmen?

Het is de leden van de GroenLinks-fractie niet duidelijk waarom voor de HSL-lijnen, die zonder meer ook een groot deel van het binnenlands openbaar vervoer zullen verzorgen, geen concessieplicht wordt voorgesteld. Deze leden vrezen het risico van «cherry picking». De internationale lijnen zullen een zware concurrentie kunnen vormen voor de vervoerder op het kernnet. Dit geldt in ieder geval voor de oostelijke ligging van de HSL, die dezelfde route volgt als de treinen op het kernnet; maar ook voor de HSL-Zuid, indien er zowel een internationale, als een binnenlandse vervoerder op de verbinding zal rijden. Deze leden vrezen dat er toch een situatie van concurrentie op het spoor ontstaat wanneer de vervoerder van de internationale treinen een ander is dan de vervoerder op het kernnet. Kan de regering aangeven hoe zij deze situatie denkt te voorkomen?

De leden van de SGP-fractie constateren, dat het wetsvoorstel zich ook uitbreidt tot het HSL-vervoer. In de memorie van toelichting wordt reeds aangegeven, dat de exclusiviteit van de vergunning voor het rijden over de HSL beperkt is. Voor internationaal vervoer geldt immers dat er op basis van de EG-regelgeving vrije toegang behoord te zijn voor internationale samenwerkingsverbanden die internationaal spoorvervoer aanbieden. Deze leden vragen zich derhalve af in hoeverre de concessiefiguur voor het internationaal personenvervoer zich wel laat verenigen met de EG-regelgeving. Is de concessiefiguur hiervoor wel geschikt? Wat is in dit licht nu de betekenis van de aanbesteding van het internationale HSL-vervoer? Welk recht of welke plicht wordt nu feitelijk aanbesteed?

7. De positie van de reiziger

Door de invoering van marktwerking verandert de positie van de reiziger. Aangezien een markt wordt gecreëerd waarop de vervoerder tegenover de consument staat, en de overheid zich steeds meer terugtrekt, zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de positie van de consument versterkt dient te worden door middel van krachtige en heldere wetgeving. Er dient dan ook een voorziening te komen waarmee de invloed en de rechten van de gebruiker worden geregeld. Die invloed zal betrekking moeten hebben op de dienstregeling, de kwaliteit, de punctualiteit en het dienstbetoon. Gaarne de visie van de regering hierop.
Het is naar de mening van deze leden van belang dat er een geschillencommissie komt voor individuele gevallen en een raad van arbitrage voor de algemene aspecten. In de aanloop zal de overheid deze particuliere consumentenorganisatie, indien noodzakelijk, moeten kunnen financieren. Gaarne een inhoudelijke reactie van de regering hierop. In hoeverre krijgen consumenten invloed op de prijsstelling? Hoe kan voorkomen worden dat financiële sancties worden afgewenteld op de consument door middel van tariefverhoging? Welke wettelijke kaders zijn aanwezig voor een georganiseerd regulier overleg met consumentenorganisaties, zowel regionaal als landelijk? De laatste tijd doen diverse ideeën de ronde over de invloed van consumenten in de openbaar vervoersmarkt, zoals een tribunaal, een soort Sociaal-Economische Raad, een vervoersautoriteit, of een OPTA voor het openbaar vervoer. Graag zouden deze leden een overzicht ontvangen van de mogelijke juridische constructies ter versterking van de positie van de consument ten opzichte van de vervoerders in de markt. Daarbij zo mogelijk een waardeoordeel van de regering over de beste optie.
Hoe zit, juridisch gezien, de vork in de steel als het gaat om het Burgerlijk Wetboek? Volgens Rover, zoals ook aangegeven bij de behandeling van de Wet personenvervoer 2000 (zie ook motie Hindriks, 26 456, nr. 64), maakt het BW het onmogelijk om vervoerders juridisch aansprakelijk te stellen voor vertragingen. Is dit juist, en zo ja, hoe zou deze situatie volgens de regering veranderd kunnen worden?

In hoeverre worden consumentenorganisaties, die vaak afhankelijk zijn van vrijwilligers, financieel en inhoudelijk ondersteund door de overheden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Wat is de positie van de specifieke verkeersorganisaties (onder andere ENFB, ANWB, 3VO) en milieuorganisaties (onder andere Natuur & Milieu, Milieudefensie, Milieufederaties) in het overleg met de overheden? In hoeverre is er sprake van een groen poldermodel als het gaat om de exploitatie van het spoorvervoer?
De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel daadwerkelijk bijdraagt aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een handicap. In dit verband willen deze leden graag weten hoe het staat met de voorbereiding van de AMvB met regels voor het minimale niveau van fysieke toegankelijkheid van het openbaar vervoer (zie ook amendement Van der Steenhoven en Hindriks, 26 456, nr. 78).

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in dit wetsvoorstel niet geregeld wordt dat er voor de reiziger een recht bestaat op een financiële vergoeding als de dienstverlening onvoldoende is. Dezelfde vraag geldt voor een eventueel onvoldoende functionerende infrastructuur, in welk geval de vervoerder volgens deze leden recht heeft op een vergoeding van de overheid.
De regeling van de kaartintegratie oogt nogal ingewikkeld en kostenverhogend. Hoe hoog zijn die kosten? Is het niet beter om de introductie van de chipkaart te versnellen? Overigens: hoe lang bestaat de OV-studentenkaart nog?
Wat zijn de kosten van het reisinformatiesysteem? Wie zorgt er voor dat er een werkbaar systeem wordt gehandhaafd?

In de wet is een regeling opgenomen voor de positie van reizigers. De leden van de CDA-fractie hechten groot belang aan de rechten van de reiziger. Zij vragen de regering hoe de individuele belangenbehartiging, naast de institutionele belangenbehartiging via het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV), zoals voorgesteld door de heer Leers, een rol kan spelen in dit wetsvoorstel. Tevens vragen zij de regering een reactie te geven op de voorstellen die Rover heeft gedaan om aan de Wet personenvervoer een hoofdstuk IV «rechten van de reiziger» toe te voegen. Tevens vragen deze leden of niet een bepaling opgenomen moet worden dat de vervoerders aansprakelijk gesteld moeten worden voor eventuele schade ten gevolge van vertraging.
Zowel de leden van de CDA-fractie, als de leden van de fracties van RPF en GPV vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor de introductie van een gekwalificeerd adviesrecht met de mogelijkheid van marginale toetsing, zoals Rover heeft voorgesteld. Waarom is de regering niet gekomen met het voorstel om een onafhankelijke toezichthouder in te stellen, die kan controleren of de afgesproken kwaliteitsnormen worden nageleefd, zo vragen de leden van de CDA-fractie.
In de memorie van toelichting stelt de regering dat decentrale overheden en de overige vervoerders op regionaal niveau met de consumentenorganisaties in contact moeten treden. Hoe moeten we ons dat voorstellen? Welke voorwaarden worden daaraan gesteld? Wie zijn de uit te nodigen consumentenorganisaties? Wie betaalt de kosten voor het overleggen in de regio's?
De leden van de CDA-fractie juichen het toe dat de regering het belang van een uniform kaartsysteem onderschrijft. Waarom wordt de verplichting van artikel 30 niet ook van toepassing verklaard op spoorbedrijven (NS Reizigers)?
Een punt van zorg voor deze leden is dat de minister op het moment dat de chipkaart operationeel is, geen gebruik meer gaat maken van zijn bevoegdheid om het (nationale) tarief vast te stellen. Waarom wordt dit beleid ontkoppeld van het nationaal te voeren verkeers- en vervoersbe-

leid? Wordt het tariefbeleid adequaat geregeld in de vergunningen? Blijft een nationale invloed daarop niet wenselijk? Op welke wijze worden de consumentenorganisaties (reizigers) betrokken bij de bepaling van de hoogte van de tarieven? Zullen kostenstijgingen van bijvoorbeeld infraheffing niet leiden tot tariefstijgingen? Waarom behoudt de minister van Verkeer en Waterstaat niet de regiefunctie om de toegankelijkheid voor een ieder te waarborgen in het openbaar vervoer per trein? Worden ouderen en gehandicapten niet de dupe van de decentralisatie en het tariefbeleid dat de minister voorstaat?
Wat zal de inhoud van de algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 32, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000, zijn? Ware het niet beter om de algemene uitgangspunten ten aanzien van toegankelijkheid scherper in de wet vast te leggen? Dient reisinformatie betreffende openbaar vervoer per trein niet onder alle omstandigheden gratis aangeboden te worden? Wat bedoelt de regering met «redelijke voorwaarden» waaronder reisinformatie beschikbaar moet worden gesteld?

Is er al vooruitgang geboekt met de ontwikkeling van de chipkaart, in verband met de gewenste invoeringsdatum van 2002, zo vragen de leden van de D66-fractie?
Toegankelijkheid van het openbaar vervoer is een groot goed volgens deze leden, maar zij vragen of de door de regering genoemde concessieperiodes niet in contrast staan met de aangegeven demografische ontwikkeling van na 2020/2030?
Ondanks een memorie van toelichting van 50 bladzijden is het deze leden niet duidelijk hoe Railned om moet gaan met strijdige aanvragen. Hoe is nu de prioriteitsverdeling?
Consumentenbescherming is volgens deze leden ook gelegen in een goede «geld terug»-regeling voor ernstige vertragingen. Een adviesorgaan van onder andere de Consumentenbond, Rover en de ANWB is daarbij nuttig en noodzakelijk.

De leden van de fractie van GroenLinks delen de zorg van de regering over de zwakke positie van de reiziger ten opzichte van vervoerders. De uitwerking van het streven om de positie van de reiziger te versterken stelt echter teleur. De motie Van der Steenhoven (26 464 nr. 10) is tot op heden niet uitgevoerd. Juist dit wetsvoorstel was een goed aanknopingspunt geweest om vorm te geven aan de door de Kamer uitgesproken wens om de positie van reizigersorganisaties te versterken door middel van bijdragen van hetzij de overheden, hetzij vervoerders.
Bij de behandeling van de Wet personenvervoer voor het stads- en streekvervoer is reeds vanuit de Kamer gepleit voor het versterken van de rechten van de reiziger, en voor de afschaffing van artikel 8 uit boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, de bepaling die de aansprakelijkheid van vervoerders voor vertragingen volledig uitsluit. Deze leden vragen zich af waarom deze bepaling nog steeds bestaat, en waarom in dit specifieke geval van openbaar vervoer de commerciële vervoersondernemingen niet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het al dan niet leveren van het aangeboden reisproduct waarvoor betaald is.
Al eerder beoordeelden deze leden de mogelijkheid voor concessieverlenende overheden om inkomsten te genereren uit een concessie als zeer ongewenst. De praktijk kan dan zijn dat de rijkssubsidies aan het regionale openbaar vervoer via betaling voor de concessie in feite doorstromen naar de algemeen inzetbare middelen van regionale overheden.
De leden van de GroenLinks-fractie delen niet het standpunt van de regering dat de vervoerder dicht bij de klant staat en daarom het beste kan beoordelen op welke wijze het tariefinstrument kan worden ingezet. Volgens deze leden gelden er in ieder geval voor de vervoerder en voor de individuele reiziger op dit punt tegengestelde belangen. De monopoliepositie die de concessiehouder voor de duur van de concessie bezit, werkt

dit in de hand: slechts op de langere termijn zal het verhogen van tarieven tot een verlies aan reizigers leiden. Het kan voor de vervoerder, en zelfs voor een regionale overheid, per saldo aantrekkelijker zijn een verlies aan reizigers voor lief te nemen en de tarieven fors te verhogen. De door de Raad van State reeds genoemde zwakke positie van de concessieverlener richting vervoerder draagt verder bij aan dit probleem. De rijksdoelen met betrekking tot milieu en congestiebestrijding zijn dan in het geding. De leden gaan er van uit dat de regering artikel 33 van de wet zeker zal toepassen om excessen te voorkomen.
Een verdere opdrijving van de tarieven kan volgen als de vervoerders financiële boetes opgelegd krijgen bij slecht functioneren. Om te voorkomen dat de reiziger verder de dupe wordt, pleiten de bovengenoemde leden, conform het standpunt van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (in «Meer markt, andere overheid»), voor het uitkeren van de boetes aan de consument. De argumentatie dat de concessieverlener niet zodanig hoge boetes zal opleggen dat een negatieve spiraal in gang wordt gezet, beschouwen deze leden als te optimistisch.
De leden van de fractie van GroenLinks hebben zorg over de positie van reizigers en reizigersorganisaties. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat regionale concessieverleners en vervoerders de belangen afdoende zullen behartigen. Het voorstel van de consumentenorganisaties om een gekwalificeerd adviesrecht in te voeren, waarbij de vervoerder slechts gemotiveerd kan afwijken van een advies, en waarbij de mogelijkheid bestaat deze afwijzing ter toetsing voor te leggen aan de rechter, lijkt de bovengenoemde leden een goede zaak. Is een dergelijk adviesrecht mogelijk en werkbaar, volgens de regering?
Deze leden zijn verheugd over het streven van de regering de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor gehandicapten en ouderen te verbeteren. Er valt hier inderdaad nog veel te verbeteren en voor velen is het openbaar vervoer de enige mogelijke wijze van vervoer. Deze leden hebben echter twijfels bij het functioneren van de speciale organisatie voor het gehandicaptenvervoer, op dit moment TRAXX. Graag vernemen de leden of de regering de negatieve ervaringen van reizigers met een handicap kent en wat haar analyse hiervan is. Voorts vragen deze leden zich af of het vastleggen van een verantwoordelijkheid voor de concessiehouders, om middels het personeel assistentie te bieden, tot verbetering kan leiden.
Deze leden delen het streven van de regering om te komen tot één kaartsysteem dat geldig is voor al het openbaar vervoer in Nederland. Bij de wijziging van artikel 30, lid 3, hebben deze leden echter hun bedenkingen. Het betekent in feite dat niet de rijksoverheid, maar de concessiehouder van het kernnet bepaalt wat de Nederlandse standaard wordt. Dit geeft volgens deze leden een wel heel grote invloed van deze concessiehouder over de andere, decentrale concessiehouders. Deze leden vragen zich af of een dergelijke machtspositie niet tot misbruik kan leiden.
De leden van de GroenLinks-fractie zijn zonder meer niet te spreken over het mogelijk ontstaan van diverse regionaal geldende kaartsystemen in de aanloopperiode naar het landelijke chipsysteem. Deze leden vragen waarom voor die periode niet vastgelegd wordt dat in ieder geval de strippenkaart geldig blijft, met het bijbehorende Nationaal Tarief Systeem.
Deze leden beschouwen kwalitatief goede, onafhankelijke en goed toegankelijk reisinformatie als cruciaal voor een geïntegreerd ov-netwerk. Of dit met de bestaande regelgeving afdoende gegarandeerd is, betwijfelen deze leden. De fractie ziet hier graag een sterke verantwoordelijkheid van en sturing door de rijksoverheid.

De leden van de SP-fractie vinden het van groot belang dat kaart- en tariefintegratie goed geregeld zijn. In de Wet personenvervoer 2000 wordt artikel 32a toegevoegd. Daarin wordt gesteld dat een concessie voor openbaar vervoer per trein een regeling bevat van de integratie van

vervoerbewijzen in het openbaar vervoer per trein. De definitie van het begrip «trein» is hier onduidelijk. Wordt daaronder tevens de lightrail en de hogesnelheidstrein begrepen?

De regering stelt in de toelichting dat ook in de nieuwe marktordening de positie van de reizigers niet gelijkwaardig is aan de positie van de vervoerders. De leden van de fracties van RPF en GPV constateren echter niet dat de regering hieraan de conclusie verbindt dat de wetgever de positie van de reiziger verder moet versterken dan nu het geval is.
Deze leden betreuren het dat de regering er blijkbaar niet de noodzaak van inziet railvervoerders te verplichten de verschillende kaartsoorten van elkaar te accepteren. Zij verzoeken de regering haar standpunt nader te onderbouwen.
Vervoerders kunnen zo nodig worden verplicht een financiële bijdrage ten behoeve van reisinformatie te leveren. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen wat in dit verband moet worden verstaan onder «zo nodig». Kan dit ook betekenen dat van de vervoerders geen bijdrage wordt gevraagd, maar dat de bijdrage van de reizigers stijgt? Heeft de overheid in deze geen enkele financiële verantwoordelijkheid, gelet op het algemeen belang van een krachtige stimulering van het openbaar vervoer?

De leden van de SGP-fractie bepleiten dat de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor ouderen en gehandicapten een wettelijke verankering zal verkrijgen, gepaard met een heldere regiefunctie van de minister van Verkeer en Waterstaat. Een wettelijke regeling biedt immers de meeste waarborg voor verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor ouderen en gehandicapten. Wat zijn nu precies de nadelen om een formulering in de zin van prestatie-eisen op het niveau van de formele wet op te nemen?

8. Toewijzing van capaciteit en de verlening van meerjarige rechten ter zake

De leden van de VVD-fractie vragen wie bepaalt of er op een kernnetlijn een regionale treindienst kan, dan wel mag worden gereden. Wordt het in dat geval mogelijk om een ander bedrijf te laten rijden dan NS? In hoeverre leiden de meerjarige kaderovereenkomsten over capaciteitstoedeling tot een ondoelmatig gebruik van de capaciteit? Wat gebeurt er wanneer aangevraagde capaciteit niet wordt gebruikt?
Waarom bevat deze wet geen bepalingen inzake materieel en apparatuur? Als voorbeeld noemen deze leden de onverkwikkelijke kwestie van de ATB-kasten. De particuliere goederenvervoerders hebben die nodig, maar NS weigert ze over te doen en de regering grijpt ook niet in.

Het is de leden van de fractie van GroenLinks niet duidelijk op welke gronden er exact door Railned gekozen wordt om bepaalde capaciteit te verlenen aan de concessiehouder van het kernnet, dan wel aan decentrale vervoerders, dan wel aan goederenvervoerders. Net als de Raad van State achten wij het risico groot dat nationaal, dan wel regionaal vervoer het stiefkind dreigt te worden van de keuzes. Welke criteria hanteert Railned hiervoor? Op welke wijze wordt de Kamer bij deze besluitvorming betrokken?

De leden van de fracties van RPF en GPV voorzien grote knelpunten bij het toedelen van de beschikbare spoorweginfrastructuurcapaciteit. Onduidelijk is in dit stadium welke vorm van spoorvervoer in principe voorrang zal krijgen. Hierover zal, wat deze leden betreft, bij de herziening van de spoorwegwetgeving uitvoerig moeten worden gesproken. Toch is het naar het oordeel van deze leden wenselijk dat over deze materie in het kader

van het voorliggende wetsvoorstel ook de nodige duidelijkheid wordt geboden, omdat in de onderhavige wijziging van de Spoorwegwet wel bepalingen worden opgenomen met betrekking tot de (meerjarige) toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit. Het IPO wil waarborgen voor een zekere capaciteit voor het regionaal spoorvervoer. Deze leden menen dat dit een legitieme wens is, die echter moeilijk gehonoreerd kan worden zolang de beschikbare capaciteit bij lange na niet toereikend is. Welke zekerheden hebben concessiehouders na het verwerven van een concessie op grond van het voorliggende wetsvoorstel?
Een apart punt van aandacht is de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de regelgeving ter zake. De regering wil bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels geven over de gevallen waarin een meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit wordt of kan worden verleend. De leden van de fracties van RPF en GPV gaan ervan uit dat voorstellen aan de Kamer ter beoordeling worden voorgelegd.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in het wetsvoorstel een verbinding wordt aangebracht tussen enerzijds de concessie en anderzijds de toedeling van capaciteit op de spoorweginfrastructuur. Deze leden achten het opmerkelijk dat ook de concessieverlener een aanvraag kan indienen voor infrastructuurcapaciteit (zelfs in een meerjarig contract) ten einde de concessie te kunnen verlenen. Uit de memorie van toelichting wordt deze leden niet geheel duidelijk of het de bedoeling is dat dit meerjarig contract voor het gebruik van infrastructuurgebruik uiteindelijk toch aan de concessiehouder zal worden gegeven. Wordt bovendien door deze constructie op zijn minst de suggestie gewekt dat de concessieverlener (een publiek lichaam), door zelf infrastructuurcapaciteit te claimen, zelf de grote lijnen van de dienstverlening gaat maken? Staat dit niet haaks op de beoogde «businessautonomie» van de potentiële concessiehouders?
Daarnaast vragen de leden van de SGP-fractie meer duidelijkheid over de verhouding tussen genoemde meerjarige contracten en nieuwe aanvragen om spoorweginfrastructuur van bijvoorbeeld goederenvervoerders of een internationaal samenwerkingsverband. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat «het recht niet gedetailleerd mag zijn en geen belemmering mag opleveren voor het gebruik door anderen van de infrastructuur» (bladzijde 38). Wat betekent dit nu precies? In hoeverre kunnen bestaande rechten van concessiehouders nu worden ingeperkt ten behoeve van de aanvragen van bijvoorbeeld goederenvervoerders? Hoe «relatief» zijn derhalve de rechten van de concessiehouder, mede gelet op de bestaande schaarste aan railinfrastructuurcapaciteit? Brengt een inperking van dit recht ook een recht op schadevergoeding met zich mee voor de concessiehouder? Wat zijn de gevolgen als de concessiehouder niet kan voldoen aan de afspraken die zijn gemaakt over de te leveren prestaties als gevolg van onvoldoende beschikbaarheid van spoorweginfrastructuur?
In lijn met het voorgaande wijzen de leden van de SGP-fractie erop dat de concessiehouder onderworpen is aan tal van verplichtingen en prestatieafspraken. De concessiehouder kan slechts aan zijn verplichtingen voldoen als de kwaliteit en beschikbaarheid van de spoorinfrastructuur (verantwoordelijkheid concessieverlener) gegarandeerd is, terwijl dit in veel geringere mate voor de verplichtingen van de concessieverlener geldt. Pleit dit er voor scherpere vastlegging van de verplichtingen van de concessieverlener en een eventuele boetebeding?
De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel zich slechts summier uitlaat over het materieel. In de memorie van toelichting wordt ervan uitgegaan dat er een Europese materieelmarkt zal ontstaan. Waarop is deze verwachting gebaseerd? Waarom maakt materieel als «essential facility» geen onderdeel uit van de concessieprocedure? In onder meer Groot-Brittannië en Zweden is dit wel het geval. Ter voorkoming van

kapitaalvernietiging wordt hier, onder meer bij de gunning van de eerste concessie, een regeling gemaakt ten behoeve van de overgang van materieel naar de opvolgende vervoersbedrijven. Verdient dit geen navolging? De leden van de SGP-fractie constateren dat er nog geen duidelijkheid bestaat omtrent de houdbaarheid, in het licht van Europese regelgeving, van een wettelijke bepaling over het uitsluiten van ondernemingen op basis van internationale wederkerigheid van markttoegang (reciprociteit). Zowel de Europese Commissie als het Europese Hof hebben zich nog nooit in extenso uitgelaten over de mogelijkheden ter zake. Is het voor Nederland niet eenvoudig te realiseren om een uitspraak van deze instanties over de inhoud van de betreffende bepaling te verkrijgen en zó te voorkomen dat de bepaling nietig of vernietigbaar zal blijken te zijn?

9. Effecten en uitvoering van de voorgestelde wet

Hoe hoog zijn de kosten van het LOCOV, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoe lang blijft de overheid deze kosten dragen?
De effecten van deze wet voor de rijksbegroting betreffen alleen verschuivingen (bladzijde 25 van de memorie van toelichting). Moet er geen sprake zijn van kostenverlaging als doel van deze marktwerkingsoperatie? Zou in dit wetsvoorstel niet moeten worden geregeld dat NS en andere overheidsvervoerbedrijven moeten worden geprivatiseerd, eventueel te beginnen met een gedeeltelijke privatisering?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering onder het kopje *de gevolgen voor energiegebruik en mobiliteit*, schrijft dat de introductie van de marktwerking naar verwachting zal bijdragen aan verbetering van het spoorproduct. Kan de regering deze stelling onderbouwen?

Is de financiering van de aanbestedingen wel te betalen uit de inkoopvoordelen en hoe dan, zo vragen de leden van de fractie van D66. Is het niet beter kwaliteitsverbetering, in plaats van geld, na te streven?

Volgens de regering heeft het wetsvoorstel als zodanig geen financiële gevolgen. De leden van de fracties van RPF en GPV zijn echter van mening dat niet te snel moet worden geconcludeerd dat het rijksbudget voor de contractsector toereikend is. De regering noemt in dit verband Groningen als voorbeeld van hoe «hetzelfde product voor minder geld» kan worden geleverd. Deze leden kunnen zich echter niet voorstellen dat de ronduit slechte prestaties van de vervoerder het predikaat «hetzelfde product» verdienen.

De leden van de SGP-fractie informeren wat de gevolgen zullen zijn nu dit wetsvoorstel naar alle waarschijnlijkheid niet per 1 januari 2001 in werking zal treden. Dit geldt vooral met het oog op de aanbesteding van een concessie voor het vervoer over de HSL-Zuid en de totstandkoming van een prestatiecontract (in de vorm van een concessie) voor het hoofdrailnet.

10. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel C

De leden van de CDA-fractie lezen dat aan artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000 een derde lid wordt toegevoegd, op grond waarvan het in het eerste lid genoemde verbod om zonder concessie openbaar vervoer te verrichten, niet geldt voor internationale samenwerkingsverbanden als bedoeld in artikel 28, eerste lid onder b, Spoorwegwet jo. Artikel 10 van de

EG-richtlijn 91/440. Ingevolge het in de Concessiewet vastgestelde artikel 25a, lid 3, van de Wet personenvervoer 2000 mag geen concessie worden verleend als onvoldoende spoorweginfrastructuurcapaciteit beschikbaar zal zijn. Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de fracties van RPF en GPV vragen wat de toepassing hiervan is als bijvoorbeeld aan een vervoerder een concessie met bijbehorende capaciteit is verleend en vervolgens een internationaal samenwerkingsverband of een goederenvervoerder aanspraak maakt op (een deel van) die capaciteit, dan wel op meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit. Daarnaast kunnen regionale treindiensten ten dele gebruik maken van infrastructuur die ook wordt gebruikt door vervoersdiensten op het hoofdrailnet. Bij capaciteitsschaarste dient dan een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds de belangen van de zittende concessiehouder, en anderzijds de aanvraag van de nieuwe vervoerder. Kunnen (bij schaarste) bestaande rechten van de concessiehouder worden ingeperkt ten voordele van bijvoorbeeld het internationale samenwerkingsverband? Zo ja, wat is dan daarvan het gevolg? Wordt dan de voor de concessie betaalde prijs naar rato verlaagd en/of worden de in de concessie neergelegde voorwaarden aangepast? Heeft de concessiehouder dan recht op schadevergoeding of op nadeelcompensatie? Meer algemeen stellen de leden van de CDA-fractie de vraag hoe «hard», bij capaciteitsschaarste, het concessierecht is dat aan een vervoerder wordt verleend? Om te kunnen voldoen aan de (steeds strenger wordende) verplichtingen als gevolg van het prestatiecontract, moet NS Reizigers er op kunnen rekenen dat de daarvoor noodzakelijke (uitbreiding van de) spoorinfrastructuur, en de beschikbaarheid en de kwaliteit daarvan, blijvend gegarandeerd wordt. Dit geldt ook voor het nog te gunnen exploitatierecht voor de HSL-Zuid.

Onderdeel D

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of is uitgesloten dat Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrum(VOC)-gemeenten openbaar vervoer per trein binnen hun gemeentegrenzen aanbieden, waarbij gebruik wordt gemaakt van het spoor van het hoofdrailnet. Is in die gevallen sprake van een metro-achtig systeem? Is het met het oog op deze vraag niet verstandig in de wet een heldere afbakening op te nemen tussen trein en metro-achtige systemen, zoals het OPV suggereert?

Onderdeel F

De leden van de D66-fractie vragen of de overheid niet zelf bijvoorbeeld een tweedehandshandel zou kunnen beginnen, gezien het feit dat er nog geen regeling is voor het materieel van de eerste concessiehouder?

Op basis van artikel 24, lid 2, van de Wet personenvervoer kan de minister ontheffing verlenen waardoor een langere concessieduur mogelijk wordt. De leden van de SGP-fractie vragen om een nadere toelichting van de frase «noodzakelijke en aanzienlijke investeringen». Zijn investeringen in het spoorvervoer niet altijd aanzienlijk en noodzakelijk? Is het wel verstandig om in dit verband een limitatieve opsomming op te nemen, waardoor een door andere omstandigheden noodzakelijke verlenging bij voorbaat de pas wordt afgesneden?

Onderdeel G

Hoe verhoudt de toevoeging aan artikel 25, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 zich tot een situatie zoals met Syntus en Noordnet, die geen bedrag betalen, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

De leden van de D66-fractie menen dat aan dit onderdeel toegevoegd moet worden: «alsmede de prijs die de concessiehouder betaalt voor de concessie», want de concessieverlener betaalt ook wel eens toe.

Onderdeel H

De leden van de CDA-fractie vragen of artikel 25a van de Wet personenvervoer 2000 niet te veel vooruit loopt op de ontwerprichtlijn inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuur, capaciteit, gebruiksheffing en veiligheidscertificering? Is het wel zeker dat de desbetreffende EG-richtlijn een regeling voor meerjarige rechten zal bevatten op de in de memorie van toelichting voorgestelde wijze?
Hoe hard is bij capaciteitsschaarste de toekenning van de, in een kaderovereenkomst vast te leggen meerjarige rechten? Hoe moet dat gezien worden in relatie tot de formulering in de memorie van toelichting?

Onderdeel K

Artikel 29a van de Wet personenvervoer 2000 geeft uitdrukking aan het consensuele (wederkerige) karakter van de concessie. Een onderhands gegunde concessie dient door de vervoerder te worden aanvaard. De leden van de CDA-fractie en van de RPF- en GPV-fracties constateren dat, volgens NS Reizigers, dit artikel daarmee een nogal wonderlijke combinatie van bestuurs- en privaatrecht bevat. Het besluit een concessie te verlenen is publiekrechterlijk, en gebaseerd op het bestuursrecht. Het in werking treden is evenwel afhankelijk gesteld van de privaatrechtelijke wilsovereenstemming (aanvaarding). Wat is in dit verband de exacte betekenis van het woord «verleende» in artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000? Is een concessie verleend als het besluit tot gunning is genomen, of moet de concessie ook in werking zijn getreden, of niet zonder voorbehoud zijn aanvaard? Brengt «het consensuele karakter van de concessie» met zich mee dat het weigeren van de onderhands gegunde concessie dezelfde gevolgen heeft als het niet aangaan van een civiele overeenkomst? Zo ja, hoe zit het dan met de precontractuele goede trouw, vragen zowel de leden van de CDA-fractie, als de leden van de SGP-fractie.
Dit kan volgens de leden van de CDA-fractie tot merkwaardige gevolgen leiden. Stel dat een besluit tot onderhandse gunning wordt bekend gemaakt op dag 1 aan een vervoerder. Die is dan vanaf de eerste dag concessiehouder. Op dag 5 treedt de concessie in werking, tenzij de vervoerder de concessie niet zonder voorbehoud aanvaardt. Overigens, kan een vervoerder de concessie ook mét voorbehoud aanvaarden? Blijft een vervoerder concessiehouder, ook als de concessie niet in werking treedt? Is de vervoerder strafbaar, zoals bedoeld in artikel 19, lid 1, van de Wet personenvervoer 2000, indien deze tóch openbaar vervoer verricht?

Onderdeel L

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen wat zal gebeuren bij voortdurend tekortschieten van de concessiehouder. Moet de concessieverlener dan voortdurend boetes opleggen? Wanneer vervalt de concessie? Is het denkbaar dat er op een gegeven moment geen adequaat openbaar vervoer per spoor wordt aangeboden, omdat er geen concessiehouder is die zich aan de door de concessieverlener geformuleerde voorwaarden kan houden? Wanneer zal eventueel worden besloten over te stappen op een andere modaliteit, bijvoorbeeld busvervoer?

Onderdeel M

De leden van de fracties van RPF en GPV zijn van oordeel dat er geen

enkele garantie bestaat dat de concessiehouder zal luisteren naar de wensen van de klant met betrekking tot het materieel.

Onderdeel N

Waarom wordt bij kaartintegratie het vervoerbewijs voor het meenemen van fietsen niet meegenomen, zo vragen de leden van de CDA-fractie? Gaat artikel 32, onderdeel b, van de Wet personenvervoer 2000 niet voorbij aan het feit dat voor de Thalys een eigen productformule bestaat?

Is het niet beter een zekere mate van vrijheid te creëren voor het bepalen van productformules (bijvoorbeeld van de Thalys), waar kaartintegratie dus niet van toepassing is, zo vragen de leden van de fractie van D66.

De leden van de fracties van RPF en GPV informeren waarom de regering ervan afziet onder de kaartintegratie ook vervoerbewijzen voor het meenemen van fietsen en huisdieren te laten vallen.

Onderdeel O

Dient het woord «spoorwegen» niet vervangen te worden door spoorweginfrastructuur, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

Onderdeel X

De leden van de CDA-fractie wensen een nadere toelichting op artikel 69, lid 1, de bepaling waarop de concessieduur van 8 jaar is gebaseerd. Wordt NS Reizigers door deze bepaling niet op achterstand gezet ten opzichte van buitenlandse spoorwegondernemingen, omdat die hun vervoersdochters ongehinderd financieel kunnen steunen?

Onderdeel Y

In dit onderdeel wordt een algemene maatregel van bestuur aangekondigd, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Welke regels ten aanzien van de toelatingscriteria worden in deze algemene maatregel van bestuur geformuleerd? Klopt het wel, dat consortia waarvan partijen een beschermde thuismarkt hebben, geweerd kunnen worden? Waar wordt dat op gebaseerd? Kan de NMa op basis van de Mededingingswet partijen uitsluiten? Het enkele feit dat een onderneming een machtspositie heeft, is niet voldoende. Deze leden vragen wat de criteria zullen zijn om ondernemingen uit te sluiten. Welke gevolgen heeft dit voor NS Reizigers?

Artikel II

Onderdeel C

De voorgestelde toevoeging aan artikel 29e van de Spoorwegwet geeft aan dat er sprake is van een voorrangspositie. De vraag van de leden van de CDA-fractie is of, in geval van schaarste, een dergelijke voorrangspositie kan worden gehandhaafd. Railned dient toch een hoge prioriteit te geven aan internationaal openbaar vervoer?

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier voor dit verslag,
Brandsema