

Vergaderjaar 2003–2004

27 482

Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)

27 216

Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein)

Nr. 79

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2003

Voorafgaande aan voordracht voor vaststelling zijn aan u, conform het bepaalde in de Spoorwegwet en Concessiewet personenvervoer per trein, op 16 september 2003 drie ontwerp-besluiten overlegd in het kader van de uitwerking van de nieuwe spoorwetgeving. U heeft mij bij brief van 18 november 2003 (03/62/VW) gevraagd om – ten behoeve van de behandeling van deze besluiten – u nader te informeren over de inhoudelijke contouren van de beheerconcessie en de vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet en van de overige algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Daarnaast heeft u verzocht om in te gaan op de planning van de concessies en nog te nemen besluiten.

In deze brief zal ik kort de contouren van genoemde regelingen en concessies uiteenzetten. In de bijlagen van deze brief ga ik nader in op de inhoud van genoemde regelingen. Zoals daaruit zal blijken zijn de amvb's en ministeriële regelingen veelal een technische uitwerking van het in de wetten bepaalde. In de concessies staat de zorgplicht ten aanzien van vervoer en beheer van de infrastructuur centraal.

Lagere regelgeving

Voor de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein zijn acht ontwerp-amvb's opgesteld, die de uitvoeringsregels bevatten. Drie ontwerp-amvb's zijn ingevolge de Spoorwegwet en de Concessiewet aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd. De overige vijf ontwerp-amvb's zijn voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Een aantal amvb's verplicht tot het uitwerken van nadere regels bij ministeriële regeling. Naast de ontwerp-amvb's worden twee ontwerp-Koninklijke Besluiten uitgewerkt.

De essenties van de drie voorliggende amvb's betreffen:

1. Capaciteit

- De systematiek voor capaciteitsverdeling is voorgeschreven door Europa;
- Daarnaast worden ten behoeve van de borging van publieke belangen:
 - minimum capaciteitsniveaus aangegeven voor deelmarkten
 - prioriteitscriteria aangegeven die ProRail moet hanteren indien de eerste stappen in het verdelingsproces niet tot een verdeling van capaciteit hebben geleid.

2. Infrastructuur

- Deze amvb regelt de technische eisen en procedures die bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat:
 - er treinen op de infrastructuur kunnen rijden;
 - dit veilig kan plaatsvinden;
 - landsgrenzen geen belemmeringen vormen (interoperabiliteit binnen Europa).

3. Besluit personenvervoer

- Deze amvb regelt ter uitwerking van de Concessiewet een aanpassing van het besluit personenvervoer; met name ten aanzien van regionaal spoorvervoer:
 - Duur van concessies;
 - Maakt een tijdelijke overgangsconcessie mogelijk ter voorbereiding van een aanbesteding voor een regionale concessie voor spoorvervoer.

De overige amvb's betreffen:

4. Spoorverkeer

- Regelt in het belang van het veilig en ongestoord gebruik van hoofdspoorwegen de gedragingen van de deelnemers aan het spoorverkeer die risico's met zich kunnen brengen voor de veiligheid en het ongestoorde verloop daarvan (verkeersregels). Een aantal van de regels in dit besluit zien toe op het verrichten van werkzaamheden aan of nabij de spoorbaan.

5. Spoorwegpersoneel

- Bevat de uitwerking van de in de Spoorwegwet neergelegde eisen ten aanzien van machinisten en andere personen die zogenaamde veiligheidsfuncties op en rond het spoor vervullen, zoals een treindienstleider, een rangeerder en een leider werkplekbeveiliging. De nadere regels die dit besluit stelt hebben betrekking op de eisen, de afgifte van de certificaten en het aanwijzen van exameninstututen.

6. Bedrijfsvergunning en veiligheidsattest hoofdspoorwegen

- Regelt de toegang tot het beroep van spoorwegonderneming die personen- of goederenvervoer verrichten over de hoofdspoorweg en strekt tot vaststelling van nadere regels betreffende de uitgifte van het veiligheidsattest, waarover een spoorwegonderneming dient te beschikken bij deelname aan het spoorverkeer.

7. Keuring spoorvoertuigen

- Regelt de procedure van de keuring en certificering van rollend materieel en onderdelen daarvan in geval van een nationale goedkeuring en ter uitvoering van het Verdrag betreffende het internationale spoorverkeer (COTIF).

8. Aanpassing nieuwe Spoorwegwet

- Past enkele amvb's van EZ, LNV, SZW en V&W aan aan de artikelen en de terminologie van de nieuwe Spoorwegwet.

9. Het Koninklijk Besluit Hoofdrailnet

- Aanwijzing van het spoornetwerk waarvoor NS – middels de vervoerconcessie – het exclusieve recht krijgt om treindiensten te exploiteren.

10. Het Koninklijk Besluit Hoofdspoorwegen

- Aanwijzing van de spoorweginfrastructuur waarvoor de beheerder – middels de beheerconcessie – verantwoordelijk is.

In bijlage 1 wordt op de reeds bij de Raad van State voor advies zijnde amvb's nader ingegaan.

Concessies

Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein wordt invulling gegeven aan een nieuwe institutionele ordening van het spoorbestel. 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. De Minister is verantwoordelijk voor het personenvervoer per trein en de railinfrastructuur. De uitvoering laat de Minister over aan vervoerders en de railinfrastructuurbeheerder ProRail. Deze organisaties zorgen voor veilig en betrouwbaar vervoer, goed onderhouden spoorlijnen, betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en effectieve verdeling van capaciteit. De Minister wordt regelmatig, volledig en tijdig geïnformeerd en heeft het instrumentarium van het bestuursrecht ter beschikking om naleving af te dwingen.

Voor de korte termijn wordt ingezet op herstel en verbetertrajecten voor de prestaties van de sector, op verdere professionalisering van de bedrijven zowel qua instrumenten als cultuur en op versterking van de onderlinge samenwerking. Voor de lange termijn wordt gestuurd op meer afstand van de overheid tot de dan goed functionerende spoorbedrijven.

In bijlage 2 worden de concessies nader toegelicht. Ik benadruk hierbij dat dit ambtelijke-concepten betreft, waarover de gesprekken met ProRail en NS nog niet zijn afgerond en waarover nog advies zal worden gevraagd aan de bij wet genoemde organisaties.

Planning inwerkingtreding

Op 23 april 2003 heeft de Eerste Kamer de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein vastgesteld. Voor de inwerkingtreding van de wetten is het noodzakelijk nadere regels uitgewerkt te hebben in lagere regelgeving. Bij inwerkingtreding dienen een beheerconcessie en vervoerconcessies verleend te worden. De Concessiewet biedt overigens de mogelijkheid tot uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding de vervoerconcessies te verlenen.

Tot nu toe is gestuurd op implementatie per 1 januari 2004 en is alles gedaan om deze datum te halen. Deze datum blijkt niet haalbaar. De implementatie van de spoorwetgeving is veel werk en er zijn veel spelers bij betrokken. Regels, voorschriften en afspraken worden in principe voor een lange periode vastgelegd. Ik vind het belangrijk dat dit zorgvuldig gebeurt.

De beoogde inwerkingtreding van wetgeving, lagere regelgeving en het verlenen van beide concessies is nu voorzien in het voorjaar van 2004. Op basis van de veronderstelling dat ongeveer twee maanden benodigd is voor kamerbehandeling van beide concessies, zou inwerkingtreding medio april 2004 mogelijk zijn. Ik wil er op wijzen dat de thans voorhangende amvb's nog voor advies naar de Raad van State moeten worden gestuurd. De adviesbehandeling zal naar verwachting twee tot drie maanden duren. De formele «voorhangtijd» van vier weken is inmiddels verstreken. Derhalve verzoek ik u om spoedige behandeling.

In bijlage 3 wordt de planning met de benodigde stappen en te nemen besluiten nader toegelicht.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

**TOELICHTING OP DE INHOUDELIJKE CONTOUREN VAN DE
LAGERE REGELGEVING**

Het ontwerp-besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur, het ontwerp-besluit tot wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000 en het ontwerp-besluit Spoorweginfrastructuur zijn de kamer toegezonden. Hieronder worden de inhoudelijke contouren toegelicht van de vijf ontwerp-algemene maatregelen van bestuur die voor advies zijn voorgelegd aan de Raad van State – inclusief de daarin verplichte ministeriële regelingen – en van de twee ontwerp-Koninklijke Besluiten.

1. Het besluit bedrijfsvergunning en veiligheidsattest*Algemeen*

Een spoorwegonderneming heeft toegang tot de hoofdspoorwegen indien deze, onder andere, beschikt over een geldige bedrijfsvergunning en over een geldig veiligheidsattest of proefattest. In deze amvb worden nadere regels gesteld ten aanzien van de bedrijfsvergunning en het veiligheidsattest.

De grondslag van deze amvb is te vinden in artikel 28, tweede lid, 31, 35 en 55, tweede lid van de Spoorwegwet. Deze amvb bevat grotendeels de implementatie van richtlijn 95/18/EG (bedrijfsvergunningen aan spoorwegondernemingen) en van artikel 32 van richtlijn 2001/14/EG (veiligheidsattest).

Hoewel de bedrijfsvergunning en een veiligheidsattest los van elkaar staan, zijn zij beide nodig om aan het spoorverkeer deel te nemen. Uit praktische overwegingen is er derhalve voor gekozen beide onderwerpen in één amvb te regelen.

Hieronder zal per onderwerp kort een uiteenzetting worden gegeven van de inhoud van de amvb.

Onderdeel bedrijfsvergunning

De bedrijfsvergunning regelt de toegang tot het beroep van spoorwegondernemer.

De Minister van Verkeer en Waterstaat, feitelijk de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), kan op aanvraag een bedrijfsvergunning verlenen aan een in Nederland gevestigde spoorwegonderneming indien deze voldoet aan de vereisten van goede naam, financiële draagkracht en beroepsbekwaamheid en alsmede de uit artikel 55 voortvloeiende verzekeringsplicht. In de amvb worden deze vereisten nader uitgewerkt.

Een spoorwegonderneming voldoet aan het vereiste van goede naam indien tegen haar in de afgelopen vijf jaar geen onherroepelijk faillissement is uitgesproken en zij in de afgelopen vijf jaar niet is veroordeeld voor het overtreden van diverse bepalingen, bijvoorbeeld ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet.

Het vereiste van financiële draagkracht houdt in dat de financiële positie van de onderneming toereikend is om ten minste gedurende een jaar te voldoen aan haar verplichtingen die voortvloeien uit de bedrijfsvoering. Voor het voldoen aan het vereiste van beroepsbekwaamheid is vereist dat de spoorwegonderneming een veilige en betrouwbare deelname aan het spoorverkeer waarborgt.

Een spoorwegonderneming voldoet aan haar verzekeringsplicht indien zij de uit de wettelijke aansprakelijkheid voortvloeiende risico's heeft gedekt door middel van een verzekering die een dekkingsbedrag heeft van € 10 000 000,- per gebeurtenis.

Naast de «gewone» bedrijfsvergunning bestaan er twee categorieën beperkte bedrijfsvergunningen. Een categorie is bestemd voor bedrijven die niet in de beroepsvervoersmarkt, maar fysiek wel op hoofdspoorwegen opereren, de andere categorie is bestemd voor bedrijven die niet in de beroepsvervoersmarkt en ook niet fysiek te midden van het overige treinverkeer op de hoofdspoorwegen opereren. Voor deze beperkte bedrijfsvergunningen gelden de hiervoor genoemde vereisten niet ten volle.

Onderdeel veiligheidsattest

Een veiligheidsattest wordt door de Minister van Verkeer en Waterstaat, feitelijk door de IVW, verstrekt aan een spoorwegonderneming die heeft aangetoond ten behoeve van een veilige bedrijfsvoering te beschikken over een daadwerkelijk binnen het bedrijf ingevoerd en toegepast veiligheidszorgsysteem. In een dergelijk systeem komen alle risico's en de daarbij te nemen voorzorgen en maatregelen tot uitdrukking. De toepassing van een adequaat veiligheidszorgsysteem is er op gericht dat de spoorwegonderneming op een zo veilig mogelijke manier deelneemt aan het spoorverkeer.

Aangezien de implementatie van een zorgsysteem tijd kost, is het gewenst dat een startende spoorwegonderneming in staat is om de werking van het ontworpen zorgsysteem in de praktijk te testen alvorens de beoordeling van het systeem plaatsvindt. Hiervoor is het proefattest bedoeld.

2. Het besluit keuring spoorvoertuigen

Het Besluit keuring spoorvoertuigen regelt onderwerpen ter uitvoering van de artikelen 37 tweede lid, 38, 39 eerste lid, 40 tweede lid, 41, 45, 48 en 107 van de Spoorwegwet.

Deze onderwerpen hebben in hoofdzaak betrekking op de keuring van spoorvoertuigen en onderdelen daarvan, alsmede op de certificering terzake, een en ander in het kader van de nationale goedkeuring en de goedkeuring in het kader van het COTIF-verdrag. Het besluit heeft een vergelijkbare opzet als het Besluit spoorweginfrastructuur dat ook de procedure van keuring en certificering bevat.

Daarnaast biedt het besluit de basis voor de uitwerking van de technische eisen, zowel de nationale als de COTIF-eisen, in een ministeriële regeling. Van de nationale eisen maken ook de zogenaamde compatibiliteitseisen deel uit, die van groot belang zijn om te voorkomen dat spoorvoertuigen de Nederlandse spoorweginfrastructuur beschadigen of aldaar storingen veroorzaken.

Voorts wordt nog de keuring van spoorvoertuigen na herstel na een ernstige beschadiging geregeld, alsmede de controle op overeenstemming van de productie (conformiteitsonderzoek).

Tenslotte bevat het besluit voorschriften met betrekking tot registratie en bewaring van gegevens en documenten.

In de ministeriële regeling op basis van dit besluit, die qua opzet eveneens vergelijkbaar is met die op basis van het Besluit spoorweginfrastructuur, worden onder meer bovengenoemde technische eisen uitgewerkt, worden vorm en inhoud van de verschillende documenten geregeld en wordt nog enige technische uitwerking gegeven aan de regels uit het besluit betreffende het conformiteitsonderzoek en betreffende de registratie.

3. Het besluit spoorverkeer

Het Besluit spoorverkeer regelt onderwerpen ter uitvoering van de artikelen 23, 64, 65 en 87, eerste lid, van de Spoorwegwet en ter uitvoering van de richtlijnen 96/48/EG en 2001/16/EG (interoperabiliteitsrichtlijnen). Dit besluit regelt in het belang van het veilig en ongestoord gebruik van de hoofdspoorwegen de gedragingen van de deelnemers aan het spoorverkeer die risico's voor dit veilige en ongestoorde gebruik met zich kunnen brengen. Het net van hoofdspoorwegen wordt daarbij als een geheel gezien waar alle verkeersregels gelijkelijk gelden. Alleen voor spoorwegemplacements worden een aantal bijzondere regels gesteld.

De geregelde onderwerpen hebben onder meer betrekking op de technische controle van een trein voor het vertrek, op de informatie die de treinbestuurder en de beheerder voor het vertrek van een trein tot hun beschikking moeten hebben, en op de verplichting voor de bestuurder om zich voor het vertrek van de trein te vergewissen of bepaalde veiligheidssystemen in orde zijn.

Daarnaast worden bepaalde handelingen met spoorvoertuigen die een risico voor de veiligheid met zich brengen, zoals achteruitrijden, rijden met uitstekende lading, te snel rijden, uitvoeren van proefritten en dergelijke, verboden zonder het treffen van voorafgaande maatregelen. Om het de beheerder mogelijk te maken zijn verantwoordelijkheid voor een veilig en ongestoord verloop van het spoorverkeer te dragen, wordt de deelnemers aan het spoorverkeer opgedragen van diverse zaken melding te maken bij de beheerder en wordt aan de beheerder de bevoegdheid gegeven verkeersaanwijzingen te geven die opgevolgd moeten worden.

Aan de beheerder wordt de plicht opgelegd om bij uitvoering van werkzaamheden aan of nabij het spoor zorg te dragen dat bepaalde voorzieningen worden getroffen, zoals buiten dienst stellen, afschermen of aanbrengen van bepaalde seinen.

Tenslotte biedt het besluit een basis voor nadere regels met betrekking tot seinen. Deze zullen in een afzonderlijke ministeriële regeling worden opgenomen.

Ter uitvoering van dit besluit zullen twee ministeriële regelingen opgesteld worden.

De ene heeft betrekking op de aard, uitvoering, plaatsing, bediening en betekenis van seinen. De andere vormt een uitwerking van de overige onderwerpen. Hiertoe behoren onder andere de aanwijzing van spoorwegemplacements, de technische controle van spoorvoertuigen voor vertrek, aanwijzing van de maximale aslasten van spoorvoertuigen op bepaalde baanvakken, het voorschrijven van automatische waarschuwingsapparatuur voor naderende treinen bij de uitvoering van werkzaamheden aan of nabij de spoorbaan en het aanwijzen van de plaats waar bepaalde soorten spoorvoertuigen in een trein geplaatst moeten worden.

4. Het besluit spoorwegpersoneel

Het Besluit spoorwegpersoneel strekt tot vaststelling – ter uitvoering van de artikelen 1j en 49 t/m 52 van de Spoorwegwet – van nadere regels betreffende de veiligheidskwalificaties van personen die binnen het hoofdspoorwegverkeerssysteem een voor de veiligheid op en om het spoor essentiële functie uitoefenen. Het gaat daarbij om de veiligheidsfuncties van machinist, rangeerder, wagencontroleur, treindienstleider, leider werkplekbeveiliging, veiligheidsman en werktreinbegeleider.

De in het besluit vervatte regels hebben betrekking op de voor de uitvoering van de genoemde functies vereiste kennis, bekwaamheid, ervaring en medische en psychologische geschiktheid, op de wijze waarop die kennis, bekwaamheid, ervaring en geschiktheid worden getoetst en op de afgifte van documenten waaruit blijkt dat aan de gestelde eisen wordt voldaan. Voorts wordt, evenals in de huidige wetgeving, de bevoegdheid tot het uitoefenen van veiligheidsfuncties afhankelijk gesteld van het bereiken van een bepaalde minimumleeftijd en worden eisen gesteld aan de beheersing van de Nederlandse taal. Tenslotte bevat het onderhavige besluit nadere regels ten aanzien van de bedrijfsvoering en de organisatie van degene onder wiens gezag een veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend.

De eisen die worden gesteld ten aanzien van de algemene kennis en bekwaamheid en de medische en psychologische geschiktheid werden in de praktijk reeds gesteld. De betrokken eisen en procedures waren neergelegd in de door de voormalige taakorganisatie Railned Spoorwegveiligheid ontwikkelde normbladen, in de door de voormalige taakorganisatie Railinfrabeheer samengestelde reglementen en – voor wat betreft de aannemersbedrijven – in de erkenningsregeling van Railinfrabeheer.

Ten aanzien van de algemene kennis en vakbekwaamheid van machinisten en rangeerders die hun functie uitoefenen in het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem, zijn additionele eisen gesteld. Deze eisen vloeien rechtstreeks voort uit Beschikking nr. 2002/734/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 30 mei 2002 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit van het subsysteem exploitatie van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem.

De voor de uitoefening van de betrokken veiligheidsfunctie vereiste specifieke, bedrijfsgebonden en taakgebonden kennis en bekwaamheid zal, zoals dat ook thans reeds het geval is, door de betrokken veiligheidsfunctionaris moeten worden opgedaan bij het bedrijf waar hij die veiligheidsfunctie uitoefent. In het Besluit spoorwegpersoneel wordt ter zake van die kennis en bekwaamheid slechts een kader aangegeven, dat nader dient te worden ingevuld door degene onder wiens gezag de betrokken veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend.

Teneinde te verzekeren dat personen die een veiligheidsfunctie uitoefenen, aan het vereiste niveau van kennis en bekwaamheid blijven voldoen, voorziet het Besluit spoorwegpersoneel in regels ten aanzien van de bedrijfsvoering en de organisatie van degene onder wiens gezag een veiligheidsfunctie wordt uitgeoefend. Deze dient onder meer te voorzien in vakinhoudelijke leiding over personen die een veiligheidsfunctie uitoefenen en in periodieke herinstructie van die personen. Ook op deze punten wordt de bestaande praktijk, zoals onder meer vastgelegd in de normbladen van de voormalige taakorganisatie Railned, gecontinueerd.

5. Het aanpassingsbesluit spoorwegwet

Met dit besluit worden enkele algemene maatregelen van bestuur aangepast aan de nieuwe Spoorwegwet. De aanpassingen zijn technisch van aard.

Een groot deel van de aanpassingen komt voort uit in de wet gehanteerde terminologie, die op onderdelen afwijkt van de voorheen op het terrein van het spoor geldende wetgeving: railweg wordt bijvoorbeeld vervangen door spoorweg. Om ook in technische zin de met de wet beoogde eenheid van wetgeving voor het spoor te bereiken, is aanpassing van bestaande regelgeving op het niveau van de algemene maatregel van bestuur noodzakelijk.

Het bevat nadere regels gelet op:

- Artikel 8 van de Winkeltijdenwet;
- Artikel 6 van de Veewet;
- Artikel 16 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998;
- Artikel 5:12, tweede lid, van de Arbeidstijdenwet;
- De artikelen 8 en 9 van de Wet Infrastructuurfonds;
- Artikel 7 van de Waterschapswet;
- Artikel 33 van de Wegenwet;
- Artikel 4 van de Wet advies en overleg verkeer en waterstaat;
- Artikel 82 van de Wet personenvervoer 2000.

6. KB hoofdrailnet

Dit koninklijk besluit wijst het netwerk aan waarover NS – middels de vervoerconcessie – het exclusieve recht krijgt om treindiensten voor het openbaar vervoer per trein te exploiteren.

7. KB hoofdspoorwegen

Dit besluit wijst de spoorweginfrastructuur aan waarvoor de beheerder – middels de beheerconcessie – verantwoordelijk is. Als hoofdspoorwegen zullen aangewezen worden de spoorwegen die thans in beheer zijn bij ProRail, de infrastructuur die in eigendom of beheer is van anderen maar die een onlosmakelijk geheel vormt met deze spoorwegen zoals bruggen en viaducten, alsmede de Havenspoorlijn.

TOELICHTING OP DE INHOUDELIJKE CONTOUREN VAN DE CONCESSIES

In de institutionele ordening is de relatie tussen de beheerder en de vervoerders leidend: tezamen verzorgen zij het vervoer per spoor. De vervoerders leveren de vervoersproducten aan hun klanten: de reizigers en verladere. De beheerder geeft jaarlijks een netwerkverklaring uit waarin aangegeven wordt welke kwaliteit aan infrastructuur en diensten hij verleent tegen welke prijs. De vervoerders sluiten toegangs-overeenkomsten af met de beheerder over onder andere de kwaliteit en capaciteit die in een specifiek jaar geleverd zullen worden en zij kunnen meerjarige afspraken maken door middel van kaderovereenkomsten. De Minister verleent concessies voor het beheer van de infrastructuur en voor het openbaar personenvervoer per trein (voor zover niet gedecentraliseerd). Met de concessie kan het maatschappelijk belang worden geborgd. 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 spoorsector in beweging

Er is de afgelopen 10 jaar veel gebeurd: de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen (NS), de uitplaatsing van de taakorganisaties, afnemende prestaties van NS Reizigers B.V. (NSR) – resulterend in het vertrek van de directie en Raad van Commissarissen van de NS N.V. -, politieke herbezinning op de verhoudingen in en de aansturing van de sector, de vorming van ProRail, onderhoudsachterstanden aan de spoorweginfrastructuur en financiële herprioritering om die achterstanden aan te pakken, de Europese Richtlijnen die geïmplementeerd moeten worden, de liberalisering van het spoorgoederenvervoer, de totstandkoming van de nieuwe Spoorwegwet en de wijziging van de Wet Personenvervoer 2000 (Concessiewet personenvervoer per trein) – op basis waarvan nu een vervoerconcessie en een beheerconcessie zijn opgesteld. Het is een opeenvolging van ingrijpende ontwikkelingen die tot onrust en instabiliteit geleid hebben.

Twee ontwikkelingen in de sector worden hieronder nader geduid, omdat ze in het bijzonder van invloed zijn op de inrichting van de concessies.

Ten eerste is de wijze van aansturing gedurende de looptijd van het Overgangscontract II (OCII) tussen NSR en de Staat gewijzigd. In een ideale, stabiele situatie stuurt de overheid op afstand en rekent zij de concessiehouder af op vooraf bepaalde resultaten en prestaties. Ook in het geval van het vervoer op het hoofdrailnet wil de Staat uiteindelijk NSR als concessiehouder sturen en afrekenen op de resultaten en gerealiseerde effecten en zich niet te zeer bemoeien met de bedrijfsprocessen die daar onder liggen. Dit was ook de achterliggende filosofie bij de ondertekening van het OCII. In OCII waren twee belangrijke prestatie-indicatoren opgenomen, te weten punctualiteit en reizigersgroei in de spits. Reeds een half jaar na ondertekening van het contract meldde NSR dat het niet in staat was de punctualiteitsnorm te halen. Punctualiteit en reizigersgroei in de spits bleken niet adequaat om een harde externe sturingsrelatie op te baseren, omdat ze deels worden bepaald door derden of door externe factoren (zie brief VenW aan TK d.d. 4-11-2002). Ook de incentives daartoe in OC-II werkten niet. Daarentegen dreigde wel een juridisering over de schuldvraag betreffende punctualiteit, hetgeen zeer contra-productief zou worden.

Conform OCII – dat bepaalde dat NS een plan van aanpak moest opstellen indien de gerealiseerde prestaties in enig jaar 3% of meer zouden achterblijven bij de norm – heeft NS een Verbeterplan ingediend met maatre-

gelen om de normen wel te kunnen halen. Op basis van dit plan is eerst gewerkt aan rust en herstel. Dit betekent niet dat de overheid niet meer stuurt, integendeel. De overheid beperkt zich niet tot sturen op resultaten en effecten (zoals was bedoeld met de «outputfilosofie» van OC-II), maar stuurt in de rust-en herstelperiode op de maatregelen uit het Verbeterplan die onder andere moeten bijdragen aan het herstel van de punctualiteit en de groei. De sturing wordt dus niet losgelaten. Het niveau van sturing wordt veranderd: van sturen op te realiseren effecten naar primair sturen op de onderliggende maatregelen die moeten bijdragen aan de gewenste kernprestaties. Deze kernprestaties zullen daarbij nauwlettend gemonitord en getoetst worden.

Ten tweede is onderdeel van het verbetertraject de verdere professionalisering van NSR en ProRail. De verdere professionalisering is noodzakelijk om tot een beter inzicht te komen in de relatie tussen financiële middelen (input), activiteiten en prestaties (output). Aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan:

- Ten eerste moeten de beide organisaties inzicht verkrijgen in de relatie tussen hun eigen activiteiten, operationele doelen en uitkomsten binnen NSR én binnen ProRail.
- Ten tweede dienen NSR en ProRail inzicht te verkrijgen in de uitwerking van de interactie tussen de activiteiten en productie van NS en ProRail.
- Ten derde moeten de lange termijneffecten (life-cycle-effecten) bekend zijn.
- Ten vierde moeten het management en hun organisaties de instrumenten ontwikkelen en de cultuur kweken om gegeven die kennis, daar ook op te sturen. Op basis van dit inzicht kunnen beslissingen over de inzet van financiële middelen in de spoorsector steeds beter gefundeerd worden en zullen deze middelen steeds beter rendement opleveren.

Hierin wordt voorzien door middel van een ingroeimodel om het inzicht op al deze relaties te ontwikkelen.

Opbouw van de concessies

Het oogmerk van de wetgeving, om een structuur te creëren voor een goed werkend spoorbestel, impliceert de wens naar een stabiele omgeving, waarin alle betrokken partijen zich kunnen richten op hun kerntaak: de vervoerders op het vervoeren van mensen en goederen en de beheerder op het beheren van de infrastructuur. Dat betekent dat de relatie tussen de Minister en de vervoerder en de relatie tussen de Minister en de beheerder helder en stabiel moeten zijn. Dit wordt het beste geborgd door een concessie die toekomstvast is. Centrale vraag bij deze concessies is hoe een toekomstvaste concessie kan worden gemaakt in een situatie waarin de spoorsector zelf sterk in beweging is. Voor dit schijnbare dilemma is een oplossing gevonden door in de concessies het instrument van beheer- en vervoerplan te introduceren.

Aan NSR en ProRail wordt het alleenrecht verleend voor respectievelijk de exploitatie van het vervoer op het hoofdrailnet en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. In de concessies wordt aan beide bedrijven een zogenoemde «zorgplicht» opgelegd. Deze «zorgplicht» wordt vervolgens uitgewerkt in het vervoerplan/beheerplan en wordt beschreven aan de hand van prestatieindicatoren die zijn opgenomen in de concessies. Geregeld wordt een nadere specificatie van veilig en betrouwbaar vervoer, goed onderhouden spoorlijnen, betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en effectieve verdeling van capaciteit. NSR en ProRail stellen jaarlijks respectievelijk een vervoerplan en beheerplan op waarin beide bedrijven concreet aangeven op welke wijze hieraan

invulling wordt gegeven. De beide concessies bevatten diverse voorwaarden waaraan het beheer- en vervoerplan moeten voldoen, gegeven de financiële kaders van de begroting. Tevens dient het vervoerplan en beheerplan een beschrijving te bevatten van het door ProRail en NSR te volgen migratiepad naar professionalisering. De afspraken tussen NSR en ProRail over bijvoorbeeld de te leveren kwaliteit van de infrastructuur komen tot uitdrukking in de beide plannen.

Zowel het beheer- en vervoerplan behoeven voorafgaande instemming van de Minister. NSR en ProRail moeten bij de uitvoering van de concessie de beide plannen in acht nemen.

Naast de verplichting tot de opstelling en uitvoering het beheer- en vervoerplan bevatten de beide concessies diverse randvoorwaardelijke verplichtingen die eveneens strekken ter waarborging van het publieke belang.

Voor de beheerconcessie gaat hierbij onder meer om verplichtingen op het gebied van:

- veiligheid en milieu;
- de implementatie van diverse EU-richtlijnen en verordeningen;
- de uitvoering van internationale benchmarks;
- werken voor derden en aanleg door derden;
- het bijhouden van een activaregister.

Voor de vervoerconcessie gaat het onder meer om voorschriften over:

- het minimumbedieningsniveau;
- de dienstregeling;
- reisinformatie;
- tarieven;
- modellen van vervoerbewijzen en vervoervoorwaarden;
- kaartintegratie en verkrijgbaarheid van vervoerbewijzen;
- fietsenstallingen;
- overleg met de decentrale overheden;
- de uitvoering van een klanttevredenheidsonderzoek, de evaluatie en de internationale benchmark.

Om te kunnen monitoren dat ProRail en NSR voldoen aan de bovengenoemde verplichtingen worden in de beide concessies tevens rapportageverplichtingen opgenomen. Dit naast de in de concessies opgenomen mogelijkheid om periodiek of ad-hoc audits uit te voeren. Hierdoor wordt gewaarborgd dat er een sluitende cyclus ontstaat van het vooraf opstellen van plannen, het periodiek tussentijds rapporteren over voortgang en het achteraf verantwoorden van de uitvoering van de plannen.

Lagere regelgeving

- Voor de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de Concessiewet personenvervoer per trein zijn acht ontwerp-algemene maatregelen van bestuur opgesteld, die de uitvoeringsregels bevatten;
- Vier van de ontwerp besluiten (spoorverkeer, keuring spoorvoertuigen, aanpassingsbesluit, bedrijfsvergunning & veiligheidsattest) zijn op 17 september 2003 naar de Raad van State gezonden voor advies, een vijfde ontwerp besluit (spoorwegpersoneel) is op 6 oktober 2003 naar de Raad van State gezonden;
- Twee ontwerp besluiten (keuring spoorvoertuigen, spoorweg-infrastructuur) zijn op 23 september 2003 naar de Europese Commissie gestuurd voor notificatie;
- De drie ontwerp besluiten waaraan voorhang bij beide Kamers der Staten-Generaal is verbonden (capaciteit, infrastructuur en besluit personenvervoer) zijn op 16 september 2003 aan de kamers aangeboden;
- De Tweede Kamer heeft tijdens de voorhangperiode vragen gesteld. De drie ontwerp besluiten zullen op korte termijn worden behandeld in een AO met de Tweede Kamer;
- Zo spoedig mogelijk na dit AO worden deze drie ontwerp besluiten ter advies voorgelegd aan de Raad van State. Voor de adviesperiode van de Raad van State en de daaropvolgende publicatie is minimaal drie maanden nodig;
- Naast de ontwerp-algemene maatregelen van bestuur worden twee ontwerp-Koninklijke Besluiten uitgewerkt (KB Hoofdrailnet en KB Hoofdspoorweginfrastructuur);
- Een aantal algemene maatregelen van bestuur verplicht tot het uitwerken van nadere regels in ministeriële regelingen;
- Twee ontwerp-ministeriële regelingen (ministeriële regeling Materieel en ministeriële regeling Infrastructuur) moeten worden genotificeerd bij de EU;
- Beoogd wordt het ontwerp Koninklijke Besluit Hoofdrailnet – waaraan voorhang bij beide Kamers der Staten-Generaal is verbonden – samen met de vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet aan beide Kamers der Staten-Generaal te overleggen;
- De Koninklijke Besluiten en ministeriële regelingen zullen gereed zijn bij inwerkingtreding van de wetgeving.

Beheer- en vervoerconcessie

- De afgelopen maanden heeft intensief overleg plaatsgevonden met NS over de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet en met ProRail over de beheerconcessie;
- De concept-concessies worden eind november 2003 voorgelegd aan partijen die wettelijk adviesrecht hebben, waaronder consumentenorganisaties, vervoerders en infrastructuurbeheerder. Op basis van artikel 27, lid 3 van de Wet Personenvervoer 2000 (Concessiewet) moet het advies van de consumentenorganisaties gevraagd worden op een zodanig tijdstip dat het advies van wezenlijke invloed kan zijn op het voornemen. Eind december 2003/begin januari 2004 zullen de adviezen van deze partijen gereed zijn;
- Na afronding van het externe adviestraject zal vanaf medio januari 2004 het interdepartementale besluitvormingstraject doorlopen worden. Beoogd is de concessies te behandelen in de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA) begin februari 2004 en zo spoedig mogelijk daarna in de Ministerraad;

- De concept-concessies kunnen vervolgens medio februari 2004 voorgelegd worden aan de beide Kamers der Staten-Generaal.
- Op grond van artikel 18, lid 4 van de nieuwe Spoorwegwet en artikel 69a, lid 4 van de Wet Personenvervoer 2000 (Concessiewet) wordt de beheerconcessie en de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet niet eerder verleend dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is voorgelegd.