

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. 87**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 12 mei 2004

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> heeft op 22 april 2004 overleg gevoerd met minister Peijs van Verkeer en Waterstaat over:

- **de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat d.d. 17 maart 2004 ter beantwoording van commissievragen over regionaal stedendriehoek (27 482/27 216, nr. 84);**
- **de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat d.d. 26 maart houdende antwoorden op aanvullende vragen over regionaal stedendriehoek (27 482/27 216, nr. 85).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Hijum** (CDA) constateert dat na de beantwoording van de schriftelijke vragen nog geen oplossing van het probleem bij regionaal stedendriehoek voorligt. In zijn optiek heeft dat ook te maken met institutionele belemmeringen waarmee regio's bij dit soort projecten worden geconfronteerd. Er is hem veel aan gelegen om dit project en soortgelijke projecten in de regio van de grond te krijgen, juist vanwege het belang van de ontsluiting van nieuwe woonwijken.

In het onderhavige geval wil een aantal steden samen een stedelijke ontwikkeling mogelijk maken langs bestaande infrastructuur, hetgeen conform het rijksbeleid is. Daarbij sturen zij aan op een betere benutting van het spoor. De steden leggen zelfs geld op tafel voor aanpassing van de infrastructuur. Het enige probleem is dat een onderdeel van dat spoor niet behoort tot de contractsector, maar tot het hoofdrailnet waarvoor de rijksoverheid de concessie verleent.

De eerste belemmering is dat delen van het hoofdrailnet wel degelijk een belangrijke regionale functie hebben, terwijl regio's daarin geen zeggenschap hebben. Daarmee moet de rijksoverheid rekening houden bij de concessieverlening.

De tweede belemmering betreft de exploitatie. Er worden immers nogal wat financiële drempels opgeworpen om het stuk hoofdrailnet te gebruiken op de manier waarop de regio dat wenst. Met name de infraheffing vormt in dezen een belangrijk obstakel.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Ten Hoopen (CDA), voorzitter, Dijsselbloem (PvdA), Depla (PvdA), Van As (LPF), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bruls (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), De Krom (VVD), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD) en Van Hijum (CDA).

Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Smeets (PvdA), De Ruiters (SP), Slob (ChristenUnie), Aptroot (VVD), Szabó (VVD), Van Winsen (CDA), Van Dijken (PvdA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Buijs (CDA), Vergeer (SP), Jager (CDA), Mastwijk (CDA), Eurlings (CDA), Giskes (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Verdaas (PvdA), Van Beek (VVD), Van den Brink (LPF), Luchtveld (VVD) en Hessels (CDA).

Op basis van Europese en nationale wetgeving zijn er mogelijkheden om een korting op die heffing te verlenen, namelijk bij de ontwikkeling van nieuwe spoorlijnen dan wel het gebruik van onderbenutte lijnen. De vraag is wat op dat punt het rijksbeleid zal zijn en wat hierover wordt opgenomen in de beheerconcessie aan ProRail. Het is van belang dat het Rijk hiervoor beleid ontwikkelt, zodat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. In dit specifieke geval is een korting wel op haar plaats, juist omdat de regio bereid is in infrastructuur te investeren en dat voor ProRail besparingen oplevert.

De heer Van Hijum is van opvatting dat de rijksoverheid zich in dit soort gevallen niet passief moet opstellen in afwachting van wat de onderhandelingen in de regio opleveren. De minister heeft immers haar eigen verantwoordelijkheid op dit punt en moet daaraan actief invulling geven.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) bevestigt dat het Rijk in het verleden lang op de ontwikkeling van projecten als regionaal stedendriehoek heeft aangedrongen. De regio investeert ook fors in dit project. Het resterende struikelblok is nog de infraheffing van 300 000 euro die ProRail vraagt. Primair gaat het vandaag om de politieke wil om eruit te komen, hetgeen hij tot nu toe bij het ministerie node heeft gemist.

Het is niet duidelijk of een dergelijke heffing normaal is, want er is een lappendeken aan regelingen. Syntus betaalt helemaal geen heffing en in andere gevallen wordt de heffing weer aan de provincie terugbetaald. Als stoptreinen in de concessie van de NS over het net rijden, behoeft er ook niet te worden betaald. Is er in dat opzicht een verschil tussen de stations Maarsse en van Amsterdam-Muiderpoort met de bij regionaal stedendriehoek betrokken stations? Het is zaak om de discussie hierover goed te voeren bij de concessieverlening aan ProRail.

De heer Duyvendak heeft begrepen dat ProRail bij de heffing een soort standaardberekening hanteert die is gebaseerd op de kosten die ProRail maakt. In dit geval wijst de regio er echter terecht op, dat ProRail nu niet alle kosten maakt. De kosten van de stations en perrons worden nu immers door de regio betaald. Dat zou ertoe moeten leiden dat de infraheffing met zeker de helft wordt verminderd, bijvoorbeeld tot een bedrag van 100 000 euro. Hoe staat de minister tegenover de suggestie om een dergelijke heffing via een ingroeimodel in vijf jaar op te bouwen?

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) vindt het eigenlijk belachelijk dat de Kamer moet discussiëren over een heffing van 300 000 euro, maar in dit geval is dat wel belangrijk. Er zullen immers meer van dit soort projecten aan de orde komen en de vraag is dan hoe je daarmee omgaat. Van belang is dat mensen in hun eigen regio zoveel mogelijk gebruikmaken van het openbaar vervoer. Dit soort regionale projecten, met snelle OV-verbindingen tussen steden, is daarbij van groot belang. Alleen al om die reden moet de minister beleidsmatig gezien een groot voorstandster van dit soort projecten zijn.

Het is aanbevelenswaardig dat de regio in dit geval zijn verantwoordelijkheid neemt en de financiering al voor een belangrijk deel rond heeft. De infraheffing lijkt nu bij dit mooie project de bottleneck te worden. Elders wordt een lagere of helemaal geen heffing opgelegd, maar helaas is in dit geval kennelijk geen van de mogelijkheden daartoe van toepassing. Uit de beantwoording blijkt dat het Europees gezien wel degelijk mogelijk is om een korting te bieden op de infraheffing voor startende infrastructuurprojecten, maar de staatssecretaris laat de beslissing daarover aan ProRail. Is de minister bereid om zich daar wel mee te gaan bemoeien en om samen met ProRail tot een oplossing te komen, mede gezien het feit dat de regio bij dit project een substantiële eigen investering pleegt? Het is dan niet zo gek om het project mogelijk te maken door tijdelijk af te zien van de infraheffing of in ieder geval het bedrag aanmerkelijk te verlagen.

Mevrouw **Veenendaal** (VVD) gaat met name in op de exploitatie van de lijn Apeldoorn-Deventer, die deel uitmaakt van het hoofdrailnet. Zij is erover verheugd dat de NS de jaarlijkse vergoeding voor het gebruik met 130 000 euro heeft verlaagd. Er resteert dan een jaarlijks tekort van 8,5 ton. De regio is ervan overtuigd dat hiervoor dekking kan worden gevonden als de aan ProRail te betalen gebruiksvergoeding de eerste jaren wordt verlaagd.

Zij is van opvatting dat een korting op de gebruiksvergoeding gedurende de eerste jaren van het project reëel is. Deelt de minister deze mening, opdat nieuwe projecten een aantal jaren de tijd krijgen om rendabel te worden? Wat is dan volgens haar een reële ingroeiperiode? Het is iets te gemakkelijk om te stellen dat ProRail verantwoordelijk is voor het verstrekken van kortingen op de gebruiksvergoeding, zoals de staatssecretaris deed. Is de minister van plan om bij ProRail op een korting voor het onderhavige project aan te dringen en welke mogelijkheden heeft zij daarvoor?

Als de minister instemt met een ingroeiperiode, staat de VVD pal achter haar, mits dat niet alleen voor dit project maar voor alle nieuwe OV-projecten per spoor geldt. De VVD blijft van mening dat kosten van beheer en onderhoud van het spoor uit de gebruiksvergoeding moeten worden betaald. Een ontheffing in de eerste jaren van een nieuw project staat los van de geplande verhoging van die vergoeding.

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** wijst erop dat in dit geval het probleem met name is gelegen in het feit dat op het traject Apeldoorn-Deventer geen sprake is van grote reizigersstromen, zoals in de Randstad wel het geval is. Het gevolg hiervan is dat de jaarlijkse exploitatiekosten niet worden gedekt door de inkomsten. Het Rijk gaat ervan uit dat geen nieuwe diensten aan het hoofdrailnet worden toegevoegd waarvan de exploitatiekosten niet dekkend zijn. De criteria waaraan een nieuw te bouwen station moet voldoen, zijn ook mede gebaseerd op een kostendekkende exploitatie. De stations Apeldoorn Osseveld en Twello voldoen niet aan het harde criterium van minimaal 1000 nieuwe opstappers per dag. Om die reden komt er geen rijksbijdrage voor de investering of exploitatie beschikbaar voor dit initiatief. De regio mag wel afspraken met de NS maken over aanvullende diensten, maar die moeten dan kostendekkend zijn. Er is in dezen sprake van een regionale verantwoordelijkheid, maar dat betekent dat ook de rekening bij de regio ligt.

Zij geeft voorts te kennen dat het onjuist is om te veronderstellen dat geen goed openbaar vervoer mogelijk is als de twee stoptreinen per uur tussen Deventer en Apeldoorn niet zouden gaan rijden. Er kan immers ook gebruik worden gemaakt van busvervoer, ook gezien de afstand tussen beide steden. Met de voor aanleg en exploitatie van regionaal steden-driehoek gemoeide bedragen zou busvervoer in een veel grotere frequentie kunnen worden gerealiseerd met het toppunt van comfort. Juist bij spoorvervoer met lage reizigersstromen is het busvervoer een aantrekkelijk alternatief.

Nadeel van het spoorvervoer is in dit geval, zoals gezegd, het jaarlijkse exploitatietekort. De vraag is dan ook hoe kosten kunnen worden bespaard. De NS gaan op het traject Apeldoorn-Zutphen experimenteren met een nieuwe manier van rijden, met een eenmansbediening en een vliegend team voor sociale veiligheid. Deze methode zonder een vaste conducteur lijkt in dat gebied verantwoord, omdat daar minder problemen met de sociale veiligheid optreden dan in de grote steden. Een en ander vergt wel een aantal aanpassingen aan het treinmateriaal. Het experiment duurt anderhalf jaar. Als uit de evaluatie blijkt dat dit een succes is, willen de NS deze werkwijze ook op de lijn Apeldoorn-Deventer toepassen. In dat geval kan de prijs een stuk omlaag. Daarnaast vragen de NS aandacht

voor het verhogen van de opbrengst via het beter laten aansluiten van de buslijnen op de treindienst en het introduceren van een nieuw regionaal OV-kaartje. De regio is op dit moment optimistischer dan de NS over het aantal verwachte reizigers. In de ogen van de NS wordt het minimum-aantal opstappers niet gehaald. Uit het voorgaande blijkt dat het nog niet zeker is of de mogelijkheden voor kostenreductie en opbrengstverhoging ook daadwerkelijk kunnen worden geëffectueerd. Het risico op dit punt dient bij de regio te liggen. Als kosten worden bespaard of hogere opbrengsten worden behaald, behoeft de regio volgens de NS niet meer te betalen dan het resterende exploitatietekort. De NS zullen op deze dienst dan ook geen winst maken.

Voorts releveert de minister dat de regio op snelheid in de besluitvorming heeft aangedrongen, omdat zij Dijsselbloem-gelden wil inzetten voor de financiering van de bouwkosten van de stations en de aanpassingen in Apeldoorn. Volgens de huidige regeling van Verkeer en Waterstaat moeten deze gelden voor 31 december 2005 zijn uitgegeven. Zij is bereid om deze datum met een jaar te verlengen voor het bedrag dat de regio uit de Dijsselbloem-gelden aan het spoor wil besteden, waardoor de regio wat meer tijd krijgt. Dan kan ook worden afgewacht wat de resultaten zijn van het experiment van de NS op de lijn Apeldoorn-Zutphen en is er meer tijd om de business case voor Apeldoorn-Deventer te bestuderen. Wellicht blijkt dan ook dat het aantal reizigers in de toekomst hoger is dan de NS nu verwachten.

Daarnaast geeft zij aan dat het traject Apeldoorn-Deventer geen nieuwe spoorlijn c.q. startend infrastructuurproject en evenmin een onderbenut traject is. Het gaat louter om een intensivering van het verkeer op een bestaande lijn. Volgens de Europese richtlijn is een korting op de gebruiksvergoeding dan ook niet mogelijk. Overigens moet Syntus bij de inwerkingtreding van de nieuwe Spoorwegwet ook een gebruiksvergoeding betalen. Zij ziet niet in waarom deze beantwoording zou afwijken van het schriftelijke antwoord d.d. 17 maart op vraag 3, aangezien dat laatste antwoord de ontwikkeling van nieuwe spoordiensten of startende infrastructuurprojecten betreft.

In dit geval is het ook zeer de vraag of een ingroeieregeling soelaas zou bieden, want er lijkt sprake te zijn van een structureel exploitatietekort. Wel zegt zij toe dat nog een generieke ingroeieregeling voor de gebruiksvergoedingen zal worden ontworpen. Hierbij moet worden bedacht dat een korting van ProRail op de gebruiksvergoeding direct op het bordje van Verkeer en Waterstaat zal worden gelegd. Daar komt bij dat de regio's per 2005 een brede doeluitkering (BDU) ontvangen voor het openbaar vervoer, zonder dat daartussen schotten zijn aangebracht. Daarmee krijgen regio's meer keuzevrijheid.

Ten aanzien van de hoogte van de gebruiksvergoeding wijst zij erop dat hierin niet de kosten van de aanleg van stations zijn verdisconteerd, maar wel de onderhoudskosten van stations. ProRail bouwt nooit voor eigen rekening stations, maar krijgt die van Verkeer en Waterstaat opgeleverd. In het onderhavige geval gaat het niet om een contractlijn, maar om een onderdeel van het hoofdrailnet waarbij de gebruiksvergoeding volgens een vaste formule wordt berekend. Als in dit geval ad hoc een lagere gebruiksvergoeding dan normaal wordt berekend, dan staat elk project in Nederland de volgende dag bij V&W op de stoep met alle financiële nadelen van dien. De regio's moeten hun verantwoordelijkheid niet langs een omweg afwentelen op het Rijk.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Van Hijum** (CDA) vindt het goed dat de minister een aantal kleine openingen heeft gecreëerd. Enerzijds zal met de regio worden nagegaan of op basis van ervaringen op het traject Apeldoorn-Zutphen tot een gezondere business case kan worden gekomen. Anderzijds zal een gene-

riekere regeling worden ontworpen voor korting op gebruiksvergoedingen. Daarover moeten dan concrete afspraken worden gemaakt in de beheerconcessie met ProRail. Zal dat voor de regio op tijd gereed zijn om daaraan zekerheid te kunnen ontleen? Het totale pakket bepaalt uiteindelijk immers of het project regiorail stedendriehoek kan doorgaan.

De heer **Duyvendak** (GroenLinks) vindt het uiteindelijke bod van de minister wel erg mager. Zij biedt de regio alleen wat meer tijd, maar blijft verder op grote afstand staan. Het is zaak om zo snel mogelijk generiek beleid te maken voor de korting op de gebruiksvergoeding. Tot die tijd moet er dan worden geïmproviseerd via een ingroeimodel voor de regio voor vijf jaar, zodat het project regiorail stedendriehoek zo snel mogelijk van de grond komt.

Mevrouw **Dijksma** (PvdA) begrijpt dat de minister bereid is om de einddatum van de Dijsselbloem-gelden een jaar te verschuiven, zodat de regio meer tijd heeft om naar de business case te kijken. Komt er echter ook een ingroeimodel voor dit specifieke project, naast het aangekondigde algemene beleid? Daarmee kan dan het project in de startfase mogelijk worden gemaakt. Het probleem kan niet liggen in de kosten van onderhoud van de stations, want die zullen de eerste jaren niet zo hoog zijn. Ook is het de vraag wat er zou veranderen als het aantal verwachte reizigers toeneemt, want dat zou ook weer tot een hogere infraheffing leiden.

Mevrouw **Veenendaal** (VVD) benadrukt groot voorstandster van het initiatief regiorail stedendriehoek te zijn. De uitleg van de minister over het niet van toepassing zijn van een korting vanwege de Europese richtlijn was niet sterk. Het is zaak om daar nog eens goed naar te kijken, ook omdat op deze richtlijn in andere gevallen een beroep zal worden gedaan. Volgens mevrouw Veenendaal zou de richtlijn in dit geval wel van toepassing kunnen zijn.

Op zichzelf waardeert zij de toezegging van de minister die de regio een jaar meer ruimte biedt, maar dat betekent voor de regio dat weer een jaar extra moet worden gewacht. De regio wil per 1 januari 2006 starten en daarvoor moet de hele infrastructuur nog op orde worden gebracht. Met het oog daarop bepleit zij om op korte termijn te beslissen over de vraag of de regio met dit project verder kan gaan.

De **minister** geeft aan dat de gebruiksvergoeding wettelijk is bepaald. Als bij elk project steeds voor een ingroeimodel wordt gepleit, komt de rekening daarvan bij het Rijk te liggen. Dat is in strijd met wat bij het OV-beleid is bepaald, namelijk dat de verantwoordelijkheid via de BDU bij de regio's wordt gelegd. De regio's kunnen dan zelf bepalen of zij voor dat geld een bus of een trein willen laten rijden.

Met de Kamer is zij van mening dat de regio in dit geval met een buitengewoon sympathiek plan is gekomen, maar dat laat onverlet dat de rekening daar moet liggen waar zij hoort. In het verleden heeft de Kamer ook ingestemd met het criterium van minimaal 1000 nieuwe opstappers voor de aanleg van nieuwe stations. Als de Kamer nu een lager aantal acceptabel acht, dan moet eerst een ander minimum worden afgesproken. Het is niet relevant wie in dit geval de aanlegkosten draagt, want het minimum ziet met name op de exploitatiekosten.

Voorts benadrukt zij dat mevrouw Dijksma bij haar stelling over de onderhoudskosten precies datgene doet wat tot de huidige onderhoudstoestand van wegen, spoorwegen en vaarwegen heeft geleid. Bij haar aantreden heeft de minister er dan ook op aangedrongen om bij alle projecten meteen een onderhoudsbudget op te nemen, zodat het onderhoud niet steeds naar de toekomst wordt verschoven.

Zij zegt wel toe dat zij de cijfers voor de gebruiksvergoeding voor regiorail stedendriehoek nog eens zal laten narekenen. De nog op te stellen gene-

rieke ingroeieregeling zal betrekking hebben op alle projecten en niet alleen op dit specifieke project. Het is immers onwenselijk om nu een precedent te scheppen voor alle nog komende projecten. Gelijktijdig met het Beheerplan zal in de netverklaring van ProRail worden ingegaan op de generieke ingroeimogelijkheid. De Kamer kan de toegezegde informatie rond de komende zomer verwachten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Ten Hoopen

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Roovers