



Aan
de voorzitters van het OPV en het OGV
Overlegorganen Verkeer en Waterstaat
Koningskade 4
2596 AA DEN HAAG

Contactpersoon

Jelle Landa

Datum

14 juli 2004

Ons kenmerk

DGP/SPO/U.04.01932

Onderwerp

**reactie op rapport over beheerconcessie, vervoerconcessie en Koninklijk Besluit
hoofdrailnet**

Doorkiesnummer

070 - 351 6799

Bijlage(n)

-

Uw kenmerk

OVW-2004-378

Geachte voorzitters,

Hartelijk dank voor het rapport van 13 mei 2004 met de zienswijze van de leden van het OPV, het OGV en een aantal andere gerechtigden over de beheerconcessie, de vervoerconcessie en het KB hoofdrailnet. Wij willen graag op dit rapport reageren. Net als in uw rapport worden in deze reactie met "de OVW" het OPV, het OGV en de overige gerechtigden bedoeld.

We gaan hieronder eerst in op de kern van het rapport en daarna op de algemene kanttekeningen die de OVW maken. Verder leveren de OVW commentaar op diverse specifieke onderwerpen of artikelen. Daarop wordt hieronder gereageerd, waarbij de reacties geclusterd zijn.

I. Kern van het rapport

Om te beginnen zijn we blij met de kern van het rapport: de OVW zijn positief over de concepten van het KB Hoofdrailnet en van de Beheerconcessie (BC) en de Vervoerconcessie (VC). De concessies vormen ook naar de mening van de OVW in beginsel een goed instrumentarium om invulling te geven aan de nieuwe verhoudingen in de gewijzigde institutionele situatie. Het systeem zal bijdragen aan het maken van de juiste afwegingen door NS en ProRail in de exploitatie van het spoor. Een positieve prikkel gaat uit van de jaarlijkse instemming door de minister met beheerplan respectievelijk het vervoerplan; deze kan leiden tot het stapsgewijs verbeteren van de

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Telefax 070 - 351 7895

prestaties van de Nederlandse spoorsector en tot een verdere professionalisering van de beheerder (ProRail) en de belangrijkste vervoerder (NS).

II. Algemene kanttekeningen

Bij dit positieve oordeel maken de OVW twee belangrijke kanttekeningen.

1. “Het gewenste ambitieniveau en de gewenste basiskwaliteit zouden in de vorm van (meer) operationele grens- en richtwaarden in de concessies zelf moeten worden vastgelegd, als “punt op de horizon” voor de sector en als basis voor de jaarlijkse beoordeling van beheerplan en vervoerplan. De “zorgplicht” – die moet worden uitgewerkt in beheerplan en vervoerplan – vormt immers een cruciaal onderdeel van het systeem.”

De vervoerconcessie wordt aan NS verleend tot 2015. Dit is in de concessiewet bepaald. De beheerconcessie wordt aan ProRail verleend voor onbepaalde tijd. Dit is in de concessie bepaald. De concessies zijn dus langjarig.

De concessies schetsen via de zorgplicht een ambitieus eindbeeld in kwalitatieve zin. Bij het langjarige karakter van de beide concessies en de wenselijkheid van jaarlijkse ontwikkelingen en verbeteringen past geen eindbeeld in kwantitatieve zin.

Naar aanleiding van de kanttekening van de OVW zijn de concessies inmiddels aangescherpt: als uitgangspunt is geformuleerd dat er altijd een positieve ontwikkeling in de prestaties moet zitten. Is dit niet het geval, dan dienen NS en ProRail dit te motiveren in het vervoer- en beheerplan.

2. “Het overleg met belanghebbenden is naar de mening van de OVW op een aantal punten nog niet voldoende (helder) geregeld. Zo wensen de medeoverheden, die zelf op regionaal niveau als concessieverleners optreden, een zwaardere invulling van hun rol in het overleg met ProRail en NS.”

De minister is politiek verantwoordelijk voor het openbaar personenvervoer en de infrastructuur. Voor het invullen van zijn verantwoordelijkheid maakt de minister gebruik van uitvoeringsorganisaties: een infrastructuurbeheerder en personenvervoerders. Vanwege de grote samenhang in het netwerk is er in de wet principieel voor gekozen om het vervoer over het hoofdrailnet via één concessie tot 2015 aan NS te gunnen. In de vervoerconcessie is de plicht voor NS opgenomen om over het vervoer overleg te voeren met decentrale overheden. Deze overheden kunnen op hun beurt in hun concessies voor hun vervoerders eisen dat deze aansluiten op NS. Dit is de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden, niet van de Rijksoverheid.

Medeoverheden die op regionaal niveau concessies verlenen zijn gerechtigden in de zin van de Spoorwegwet (art. 57) en moeten dus door ProRail betrokken worden bij de opstelling van het beheerplan (artikel 4.1 van de beheerconcessie).

In de vervoerconcessie is de plicht voor NS opgenomen om over het vervoer overleg te voeren met decentrale overheden. Artikel 26 van de concessie stelt dat dit overleg gevoerd moet worden over omvang en kwaliteit van het vervoer. Dit is een heel brede formulering. De vervoerconcessie is aangepast naar aanleiding van de zienswijze van de OVW op dit punt. In de vervoerconcessie is inmiddels een bepaling opgenomen zoals die ook al in de beheerconcessie stond: zoals ProRail in het beheerplan moet motiveren hoe zij is omgegaan met het overleg met de gerechtigden (o.a. de decentrale overheden), moet ook NS de wijze waarop en de mate waarin de resultaten van het overleg met de decentrale overheden hun neerslag hebben gevonden in de omvang en de kwaliteit van het aangeboden vervoer deugdelijk motiveren in het vervoerplan. NS mag alleen gemotiveerd afwijken van de resultaten van dit overleg.

III. Beheerconcessie en beheerplan

Zorgplicht, basiskwaliteit, kernprestaties, sturingsmechanisme, gebruiksvergoeding

Naar de mening van een aantal organisaties (NS, Railion) moeten de kernprestaties in de beheerconcessie voldoende operationeel en meetbaar gedefinieerd worden (vergelijkbaar met die in de vervoerconcessie). NS voegt hieraan toe dat de prestaties van ProRail kwantificeerbaar moeten zijn. Dit mede gelet op de gewenste symmetrie tussen de Beheerconcessie en de vervoerconcessie. De kwantificering zelf zal vervolgens tussen de beheerder en de vervoerder moeten worden overeengekomen in de toegangsovereenkomst.

Naar aanleiding van de reactie van de OVW hebben we overwogen de concessies op dit punt aan te passen en de wijze waarop de kernprestaties in de beide concessies gedefinieerd zijn, gelijk te trekken. Uiteindelijk hebben we daartoe niet besloten. We hebben er bewust voor gekozen de beheerconcessie op dit punt globaler te formuleren dan de vervoerconcessie. ProRail moet samen met de gerechtigden de prestatie-indicatoren voor de infrastructuur bepalen. Zij zijn immers de gebruikers van de infrastructuur die ProRail levert. Daarbij passen geen specifieke concessievoorschriften. NS daarentegen heeft bij het vaststellen van de prestatie-indicatoren niet te maken met derden. In dat geval zijn specifiekere concessievoorschriften op hun plaats.

Wij constateren dat er ten aanzien van de sturingsmechanismen in de beheerconcessie, de basiskwaliteit van de infrastructuur en de hoogte van de gebruiksvergoeding bij de ANWB een aantal misverstanden bestaat.

Ten eerste is het onjuist dat ProRail voor een groot deel zelf zou kunnen bepalen welke eisen het bedrijf krijgt opgelegd. Net als NS in het vervoerplan kan ProRail in het beheerplan een voorstel doen. Het is aan de minister om dit voorstel te beoordelen en er al of niet mee in te stemmen.

Ten tweede is het onjuist om de discussie over de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur los te koppelen van het via de Rijksbegroting beschikbare budget. Het budget is immers in hoge mate bepalend voor welke kwaliteit er mogelijk is. Zolang de sector zichzelf niet kan bedruipen, is het onvermijdelijk dat er een koppeling bestaat tussen de Rijksbegroting en prestaties.

Ten derde de gebruiksvergoeding. EU-richtlijn 2001/14 (artikel 3) en de Spoorwegwet (artikel 58, tweede lid) bepalen dat ProRail in de netverklaring de heffingsbeginselen en de tarieven van de gebruiksvergoeding moet vermelden. De richtlijn en de wet schrijven precies voor welke kosten ProRail mag doorberekenen. Als een vervoerder van mening is dat hem onterecht kosten in rekening worden gebracht, kan hij dit voorleggen aan de Vervoerkamer NMa.

Prestaties

Van de zijde van de goederenvervoerders wordt opgemerkt dat in de beheerconcessie afgesproken moet worden welke normen ProRail minimaal gaat hanteren voor het maken van de dienstregeling en deze normen moeten worden gepubliceerd. Wij wijzen er op dat ProRail zich bij het maken van de dienstregeling moet houden aan de AMvB capaciteitsverdeling. Voorts verplicht artikel 58, tweede lid van de Spoorwegwet ProRail om in de netverklaring informatie te geven over verdeling en gebruik van infrastructuur.

De OVW stellen dat de beheerconcessie voor de vervoerders niet duidelijk maakt wat de tarieven en de prijs/kwaliteit-verhouding van ProRail zijn. De goederenvervoerders vinden dat vervoerders "waar voor hun geld" moeten krijgen. Dit betreft zaken die spelen in de relatie tussen beheerder en vervoerders. De beheerconcessie regelt echter de verhouding tussen beheerder en overheid. De prijs/kwaliteit-verhouding blijkt uit de netverklaring die ProRail in de relatie met de vervoerders opstelt. De beprijzingsmethodiek is door Europese Richtlijnen voorgeschreven en is geen element van de beheerconcessie. In de Spoorwegwet is dit geïmplementeerd. De berekening van de hoogte van de gebruiksvergoeding en de inning ervan binnen de voorgeschreven regels zijn de verantwoordelijkheid van de beheerder. Ook dit zijn dus geen zaken die in de beheerconcessie thuishoren. Zoals hierboven aangegeven zijn dit onderwerpen voor de toegangsovereenkomst tussen ProRail en de vervoerders.

In dit verband wijzen wij op de volgende cijfers:

WERKELIJK GEREALISEERDE BEDRAGEN IN 2003 (in mln. euro's)	
Kosten beheer en instandhouding spoor	873
Bijdrage goederenvervoerders (via gebruiksvergoeding)	4
Bijdrage personenvervoerders (via gebruiksvergoeding)	82

Wij kunnen de visie van de OVW ten aanzien van de prestatie-indicator voor infrastoringen onderschrijven. Inderdaad is de TAO een onbevredigende maatstaf, is het goed dat er een betere indicator wordt ontwikkeld, en moet er tot de nieuwe indicator beschikbaar is gestuurd blijven worden op TAO's. De concept-concessie is aangepast naar aanleiding van deze reactie. In de ingroeifase is scherper verwoord dat TAO's de te hanteren indicator vormen tot er een betere indicator is.

Output- en outcomesturing

Van de zijde van de goederenvervoerders wordt opgemerkt dat ProRail per 1 januari 2006 in plaats van 1 januari 2008 in staat zou moeten zijn tot sturing op output en op outcome. Wij zijn van mening dat het, gegeven de huidige situatie van de spoorsector, niet realistisch is om dit eerder dan per 1 januari 2008 te verwachten.

Beheerplan

Omdat NS voor haar prestaties afhankelijk is van de prestaties van ProRail, zou NS volgens de OVW instemmingsbevoegdheid moeten hebben bij het vaststellen van het beheerplan. Dit is in de gekozen systematiek echter niet logisch. Elke vervoerder maakt in de toegangsovereenkomst afspraken met ProRail over de door ProRail te bieden kwaliteit van de infrastructuur en de gebruiksvergoeding (artikel 59 Spoorwegwet). Het beheerplan wordt opgesteld op basis van de afspraken die ProRail heeft gemaakt met alle vervoerders. Er is geen reden om NS een uitzonderingspositie te geven t.o.v. andere vervoerders.

NS vraagt zich af of met jaarlijkse beheer- en vervoerplannen wel wordt voldaan aan de wetgeving, die bepaalt dat in de concessie voorschriften worden opgenomen ten aanzien van kernprestaties. Wij hebben uiteraard zeer zorgvuldig naar dit punt gekeken. Naar aanleiding van dit advies hebben we hierover nader contact gehad met NS. Onze conclusie is dat de systematiek van langjarige concessies waarin wordt opgenomen op welke aspecten prestaties worden verwacht van de concessiehouder, waarbij in een jaarlijks plan wordt bepaald welke prestaties op die aspecten precies geleverd moeten worden, voldoet aan de wet. Een systeem waarin de prestaties jaarlijks worden vastgesteld is onvermijdelijk, aangezien ProRail afhankelijk is van een jaarlijkse subsidie; de prestaties van NS zijn vervolgens weer mede afhankelijk van wat ProRail, gegeven de subsidie, kan presteren.

NS heeft het ministerie inmiddels schriftelijk laten weten dat de opmerking in het OVW-rapport gelezen dient te worden als:

- o NS is van mening dat de wijze waarop de materiële voorschriften zowel in de beheerconcessie als in de vervoerconcessie geformuleerd zijn, qua abstractieniveau aan elkaar gelijk moet zijn en voorzover nodig op elkaar moeten aansluiten.
- o NS onderschrijft dat de uitwerking van de materiële voorschriften en het bepalen van de instelniveaus en/of normen moet plaats hebben in de relatie tussen ProRail en vervoerders.

Wij kunnen ons hierin vinden.

Het beheerplan behoeft de instemming van de minister. Volgens NS is onduidelijk hoe de rechtsbescherming van spoorvervoerders ("belanghebbenden" in de zin van de Awb) is geregeld. Indien bezwaar en beroep openstaan is onduidelijk wat het rechtsgevolg is van honorering van het bezwaar of beroep voor het accessoire subsidiebesluit.

Tegen het besluit van de minister om al dan niet in te stemmen met het beheerplan kan een 'belanghebbende' bezwaar en beroep instellen. De betekenis van het begrip belanghebbende wordt bepaald door de omschrijving ervan in de Algemene wet bestuursrecht: 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'.

Honorering van het bezwaar of beroep tegen het besluit om al dan niet in te stemmen met het beheerplan kan onder omstandigheden aanleiding geven tot wijziging van het beheerplan, en een wijziging van het beheerplan kan aanleiding geven tot wijziging van het subsidiebesluit.

Volgens NS lijkt het juridisch mogelijk dat de minister weliswaar instemt met het beheerplan, maar tegelijkertijd een subsidiebesluit neemt waarbij de aanvraag van

ProRail om subsidie niet geheel wordt gehonoreerd. Dat zou betekenen dat ProRail niet over alle financiële middelen beschikt om het eigen beheerplan uit te voeren terwijl ProRail het beheerplan waarmee de minister heeft ingestemd, moet uitvoeren. Naar onze overtuiging is deze situatie niet mogelijk. Artikel 5, derde lid van de concessie schrijft immers voor dat het beheerplan een sluitende financiële dekking bevat van de kosten van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in de eerstvolgende subsidieperiode, gezien het in de rijksbegroting voor het beheer vermelde subsidiebedrag en de overige inkomsten van ProRail. Het beheerplan moet tegelijk worden ingediend met de subsidieaanvraag (zie artikel 4, derde lid van de beheerconcessie) en de minister besluit gelijktijdig over instemming met het beheerplan en verlening van de subsidie (zie artikel 4, vierde lid van de beheerconcessie). Zie voor een nadere beschrijving van de financiële systematiek de brief aan het parlement.

NS stelt dat de beheerconcessie onvoldoende de goedkeuring van het beheerplan door de minister regelt. Voor NS is het van belang dat het beheerplan en in zijn geheel en voor een langere periode goedgekeurd wordt. Voor de bedrijfsvoering van NS is het van groot belang te weten wat we voor een langere periode kunnen verwachten. Wij verwijzen opnieuw naar de financiële systematiek. De begroting van Verkeer en Waterstaat wordt jaarlijks vastgesteld. Op basis daarvan wordt jaarlijks de subsidie voor ProRail bepaald. Gegeven deze systematiek is het logisch dat de minister jaarlijks instemt. Net als bij het vervoerplan geldt de instemming niet het gehele plan, maar uitsluitend de prestaties. Overigens moet in de vervoer- en beheerplannen een meerjarendoorkijk worden geboden.

De OVW gaan ook op diverse plaatsen in het rapport inhoudelijk in op het concept van het beheerplan 2004. Dit is door ProRail ter beschikking gesteld om de beheerconcessie beter te kunnen begrijpen en beoordelen. Het beheerplan maakte geen onderdeel uit van ons verzoek om de zienswijze van de OVW. Daarom zullen we hier niet op de opmerkingen over het beheerplan reageren.

Veiligheid en milieu

Vanuit de OVW worden zorgen geuit over het feit dat niet gedefinieerd is wanneer een veiligheidszorgsysteem en een milieuzorgsysteem adequaat zijn. Men stelt voor dit te concretiseren. Mijn reactie hierop is als volgt.

Wij gaan ervan uit dat een professionele organisatie zijn eigen normering heeft. De minister toetst achteraf of deze adequaat is. Er is heel bewust geen ISO-normering in de beheerconcessie opgenomen, omdat deze niet toekomstvast is. Het jaarlijks aanpassen van de normering zou te weinig rechtszekerheid bieden.

Fietsenstallingen

De Fietsersbond pleit ervoor dat fietsenstallingen onder de transfervoorzieningen worden gebracht. EU-verordening 2598/70 biedt echter geen ruimte om fietsenstallingen onder infrastructuur te vatten. Daarmee kan het ook niet onder de scope van de beheerconcessie worden gebracht (Spw. art. 1.c). Daarom is de subsidiebeschikking voor ProRail breder dan de beheerconcessie, zodat fietsenstallingen wel gesubsidieerd kunnen worden.

Richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG

Naar aanleiding van artikel 14 van de beheerconcessie wordt van de zijde van de goederenvervoerders gevraagd wanneer de afspraken ten aanzien van de punten in lid 1 t/m 3 moeten worden geëffectueerd. Wij benadrukken dat ProRail zich vanaf de ingangsdatum van de concessie aan alle bepalingen uit de concessie dient te houden. Effectuering van de bedoelde afspraken is afhankelijk van de inhoud ervan.

Kredietwaardigheid / Financiële draagkracht

NS vraagt of de kredietwaardigheid en financiële draagkracht van ProRail wel afdoende gewaarborgd zijn. Overweging b in de beheerconcessie luidt dat ProRail, door de wijze waarop zij gefinancierd wordt, voldoende financieel draagkrachtig is om deze concessie te kunnen aanvaarden en uit te voeren. Gelet op de financiering door de Rijksoverheid kan er geen onduidelijkheid bestaan over de financiële draagkracht van ProRail.

Verder stelt NS dat er in de concessie tenminste minimumeisen zouden moeten worden gesteld aan de aard en omvang van door ProRail te sluiten (aansprakelijkheids-) verzekeringen. Het afsluiten van verzekeringen is een onderdeel van de bedrijfsvoering en dus een zaak van ProRail, niet van de concessieverlener.

Buitenwettelijke toepassing beginsel van non-discriminatoir handelen

NS wijst erop dat (regionale) overheden ten onrechte worden beschermd tegen discriminatoir handelen. Artikel 2 lid 3 van de beheerconcessie breidt de eis van non-discriminatoire toegang namelijk uit tot beheerder en gerechtigden (dus ook overheden) i.p.v. tot de beheerder en spoorwegondernemingen (artikel 16 lid 1 sub b spoorwegwet). Overheden kunnen echter niet met marktpartijen gelijk worden gesteld.

De zinsnede 'zowel ten behoeve van de beheerder als ten behoeve van spoorweg-ondernemingen' is aan artikel 16, eerste lid, van de nieuwe Spoorwegwet toegevoegd bij amendement (amendement-Stellingwerf c.s., Kamerstukken II 2001/02, 27 482, nr. 67). De toelichting bij dat amendement luidt: "Op dit moment heeft Railned binnen algemene regels een onafhankelijke positie voor het capaciteitsmanagement. In de toekomst kan de capaciteitsvraag vanuit de eigen beheersorganisatie mogelijk voorrang krijgen. Het is dus van belang wettelijk te expliciteren dat capaciteitsmanagement ook voor wat betreft aanleg, beheer en onderhoud non-discriminatoir moet plaatsvinden. In de voorliggende wetstekst en Memorie van Toelichting wordt slechts gesproken over eerlijke en niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de infrastructuur tussen vervoerders onderling, en niet tussen vervoerders onderling en de beheerder."

Het amendement had dus tot strekking om vervoerders te beschermen tegen bevoordeling van de 'onderhoudspoot' van ProRail (momenteel formeel nog Railinfrabeheer B.V.). Vervoerders zijn echter niet de enige partijen die gerechtigd zijn om met de beheerder toegangsovereenkomsten te sluiten: artikel 57 van de wet wijst daartoe onder meer ook decentrale overheden aan voorzover zij bevoegd gezag zijn voor het verlenen van vervoerconcessies voor het openbaar vervoer per trein. Het ontwerp-Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur voegt daaraan toe (ter implementatie van de artikelen 2, onder b, en 16, eerste lid, tweede volzin, van richtlijn 2001/14/EG): "Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die om commerciële redenen aantoonbaar belang heeft bij de verwerving van capaciteit voor het doen vervoeren van lading door middel van spoorvervoerdiensten". (Het gaat hierbij bijv. om verladers).

Het is niet logisch en ook niet waarschijnlijk dat de Tweede Kamer met de aanvaarding van het amendement heeft bedoeld om slechts jegens vervoerders discriminatoire capaciteitsverdeling te verbieden en niet jegens andere 'aanvragers' van capaciteit. Overigens verbiedt ook richtlijn 2001/14/EG elke discriminatie bij de verdeling van capaciteit (zie art. 14, eerste lid). Om die reden is artikel 2, derde lid, van de beheerconcessie iets ruimer geformuleerd dan artikel 16, eerste lid, onder b, van de Spoorwegwet.

Regionale overheden worden dus alleen beschermd tegen discriminatoir handelen van ProRail voorzover zij 'gerechtigde' zijn als bedoeld in artikel 57 van de nieuwe Spoorwegwet én zij met ProRail een toegangsovereenkomst hebben gesloten of willen sluiten. Deze ruime reikwijdte van het discriminatieverbod stemt overigens overeen met de kring van ondernemingen en instanties die een klacht kunnen indienen bij de NMa (zie artikel 71, eerste en tweede lid, van de nieuwe Spoorwegwet).

Beroepsbekwaamheid

NS wijst erop dat artikel 13 van de beheerconcessie geen invulling geeft aan de eis van beroepsbekwaamheid ProRail (17 lid 1 sub e spoorwegwet). Daardoor blijft volstrekt onduidelijk wat moet worden verstaan onder "voldoende gekwalificeerde personen". De verantwoordelijkheid voor veiligheid (incl. beroepsbekwaamheid) moet daar gelegd worden waar die thuis hoort: bij de spoorwegbranche. Het toezicht speelt zoveel als mogelijk in op de bereidheid en het vermogen van de spoorwegbranche om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het spoorverkeer. Daarom moeten ProRail en NS in het veiligheidszorgsysteem zelf risico's signaleren en aangeven hoe deze risico's geborgd worden. IVW en Arbeidsinspectie kunnen toetsen of de door de branche zelf opgestelde borgingsregels nageleefd worden..

Reikwijdte

NS vraagt waarom tankplaten niet onder de reikwijdte van de beheerconcessie vallen. De fysieke elementen die beheerd dienen te worden, worden bepaald door de definitie van 'spoorweginfrastructuur' in artikel 1 van de Spoorwegwet. ProRail beheert momenteel ook een aantal objecten die *niet* vallen onder de definitie van spoorweginfrastructuur uit de wet. Het gaat in het bijzonder om fietsenstallingen bij de stations en tankplaten. Op basis van de Spoorwegwet kunnen deze objecten niet onder de reikwijdte van de concessie vallen.

Duur

Volgens NS valt niet in te zien waarom in de beheerconcessie zelf niet staat dat deze voor (in beginsel) onbepaalde duur wordt verleend.

Het niet opnemen van een bepaling over de tijdsduur, betekent automatisch dat de concessie wordt verleend voor onbepaalde tijd, onverminderd de bevoegdheid die de Spoorwegwet aan de minister toekent om de concessie te wijzigen of geheel of gedeeltelijk in te trekken.

Betuwerroute

De goederenvervoerder stellen dat voordat een besluit wordt genomen over het wel/niet opnemen van de Betuwerroute in de reikwijdte van deze Concessie, eerst overleg met gerechtigden dient plaats te vinden. Het wel of niet opnemen van de Betuwerroute in de Concessie hangt met name af van de uitkomst van de business case die wordt uitgewerkt

door het Havenbedrijf Rotterdam in samenwerking met ProRail. Medio september wordt een eerste resultaat in hoofdlijnen hierover opgeleverd. Met het OGV zal hierover nader overleg worden gevoerd, alsmede over de gevolgen hiervan voor het beheer van de Betuweroute.

Eén inframanager

NS pleit er voor dat, zeker waar er sprake is van samenhang met de infrastructuur van het Hoofdrailnet, er één inframanager in Nederland is. Marktwerving lijkt zich uitstekend te kunnen afspelen op het niveau van uitvoering en minder op het niveau van inframanagement. Juist daar is verdere professionalisering een absoluut vereiste.

De wet maakt het weliswaar mogelijk dat er verschillende inframanagers zijn, maar het is onze bedoeling dat er in de praktijk slechts één zal zijn. Alleen voor de Betuweroute is dit nog afhankelijk van de business-case die momenteel door het Havenbedrijf Rotterdam en ProRail wordt uitgewerkt. De Havenspoorlijn/Betuweroute worden in principe tot de reikwijdte van deze concessie verondersteld. Definitieve besluitvorming ten aanzien van de reikwijdte van de concessie zal plaatshebben voorafgaand aan de formele verlening van deze concessie en zal onder meer worden gebaseerd op de uitkomst en beoordeling van de business case, alsmede de juridische merites. Dit mede in het kader van de mogelijk toekomstige vervreemding van de gebruiksrechten van de Betuweroute en de motie-Hofstra cs. van 20 februari 2003 (Kamerstukken 22 589, nr. 214). De Havenspoorlijn/ Betuweroute zullen in alle gevallen in de administratie afzonderlijke zichtbaar en traceerbaar moeten zijn.

IV. Vervoerconcessie en vervoerplan

Kaartintegratie

Naar de mening van OVW is het wenselijk dat de bestaande kaartintegratie en dan met name het Nationaal Vervoerbewijs in de trein in de stedelijke gebieden blijft gehandhaafd. De conceptvervoerconcessie is op dit punt aangescherpt. Daarin staat dat NS zich inspant om de bestaande kaartintegratie te handhaven. In de toelichting is vermeld dat hieronder ook het Nationaal Vervoerbewijs wordt verstaan.

Ketenvervoer

De OVW wijzen op het belang van de ketenbenadering in het OV en vragen om in de vervoerconcessie de intermodale informatie-uitwisseling te bevorderen. Wij onderschrijven het belang van de ketenbenadering. Voor de reiziger zouden overstappen tussen trein, bus, tram en metro zo soepel mogelijk moeten verlopen. Dit is echter iets wat vervoerders volgens ons onderling behoren te regelen. Wij vinden het niet juist om hierover eenzijdig aan één vervoerder verplichtingen op te leggen. Bovendien is een generieke verplichting in veel gevallen niet zinvol. Op station Amsterdam CS komen bijvoorbeeld elk uur vele treinen aan en er vertrekken nog veel meer bussen, tram en metro's. Een generieke verplichting in de vervoerconcessie zou ertoe leiden dat in elke trein moet worden omgeroepen hoe laat welke bussen, tram en metro's vertrekken. Hiermee is geen enkele reiziger geholpen.

Definitie 'spits'

De goederenvervoerders vragen de definitie van de 'spits' aan te passen. De definitie in de concessie is echter conform besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorwegen.

Dienstregeling

De goederenvervoerders stellen voor om in de vervoerconcessie te vermelden dat ProRail de capaciteit verdeelt. Dit is waar, maar het is niet nodig dit in de concessie te melden. De vervoerconcessie bevat de verplichtingen voor NS, niet een beschrijving van wat derden allemaal doen.

Vervoerplan

De goederenvervoerders vragen om in de vervoerconcessie op te nemen dat NS bij het opstellen en indienen van het vervoerplan de desbetreffende EU-regelgeving in acht moet nemen. NS is verplicht zich aan nationale en Europese wet- en regelgeving houdt; hiertoe hoeft geen bepaling te worden opgenomen in de concessie.

Samenloop

De Staat geeft NS een exclusief recht voor het HRN en de bediening van de stations en de relaties hiertussen op dit HRN. Naast het HRN is er regionaal treinvervoer. Het gaat hierbij om treindiensten met een overwegend regionaal karakter die al gedecentraliseerd zijn of waarvan het de bedoeling is dat ze gedecentraliseerd worden. Soms bedienen deze treindiensten relaties die onder het HRN vallen. Er is dan sprake van zogenaamde "samenloop". De business case van NS voor het HRN is gebaseerd op exclusieve bediening van alle stations op het HRN. Als een regionale vervoerder een bepaald station aan het HRN blijft of gaat bedienen, derft NS inkomsten. Daarom is samenloop alleen mogelijk als NS hier toestemming toe geeft. Samenloop tussen stations relaties op het HRN is immers een inbreuk op het exclusieve recht van NS. Er moeten dus (financiële) afspraken over worden gemaakt tussen NS, en de concessieverlenende decentrale overheid en de regionale vervoerder. De minister van V&W organiseert dit overleg, bewaakt het proces en treedt op bij geschillen. Mocht het toch niet lukken om tot afspraken te komen, dan kan de decentralisatie van de treindienst geen betrekking hebben op het samenlooptraject met het HRN.

Op dit moment zijn er een aantal andere vervoerders met concessies (contracten) die openbaar treinvervoerdiensten aanbieden die een samenloop hebben met een aantal stations op het hoofdrailnet doordat de beide treindiensten samen gebruik maken van de rails van de hoofdspoorwegen naast het eindstation ook één of meerdere andere HRN-stations gezamenlijk (zouden) bedienen. Alvorens de concessie voor het HRN aan NS wordt verleend, dient NS over de samenloop die nu al bestaat contractuele afspraken te maken met de betrokken vervoerders (zie de toelichting bij artikel 2).

V. KB Hoofdrailnet

KB Hoofdrailnet en contractsector

ROVER bepleit om meer dan 4 contractsector-treindiensten toe te voegen aan het hoofdrailnet. Wij begrijpen dit advies, maar het gaat voorbij aan de bestaansreden van de contractsector. Deze is tweeledig. Het gaat om treindiensten die enerzijds zeer

onrendabel waren en daarom niet zonder overheidssubsidie door NS gereden kunnen worden, en die anderzijds overwegend regionaal van karakter zijn en dus beter passen onder de verantwoordelijkheid van de decentrale overheid dan onder die van het Rijk. Vanzelfsprekend zijn treindiensten nooit volledig regionaal. Er zullen altijd reizigers zijn met een bestemming buiten de regio. Maar het zwaartepunt van de contractsector-treindiensten is regionaal. Daarom is het nog altijd de bedoeling deze te decentraliseren, zodat de decentrale overheid integrale afwegingen kan maken over al het regionale vervoer. Ten aanzien van 4 contractsectordiensten zijn we tot de conclusie gekomen dat deze toch te zeer zijn verweven met het hoofdrailnet om ze te decentraliseren. Daarom worden ze toegevoegd aan het HRN. Voor de overige contractsectordiensten vinden we nog altijd dat deze meer samenhang hebben met het regionaal vervoer, dan met het HRN. Daarom blijven we streven naar decentralisatie. We zijn sinds eind 2003 samen met de decentrale overheden de feiten en cijfers in kaart aan het brengen in relatie tot de mogelijke decentralisatie van de contractsectordiensten. Op basis van de financiële en vervoerkundige gegevens zullen de betrokken decentrale overheden in de zomer een afweging maken en aangeven of ze de verantwoordelijkheid over de contractsectordienst gedecentraliseerd willen krijgen. Uiteindelijk neemt de minister een besluit over het decentraliseren van de afzonderlijke contractsectordiensten. Na decentralisatie kan een decentrale overheid een afweging maken tussen verschillende modaliteiten. Het doel zou moeten zijn dat er goed openbaar vervoer is. Trein kan daartoe een middel zijn, maar bus ook. Dat er ergens op dit moment een trein rijdt, wil niet zeggen dat dit naar de huidige inzichten per definitie ook de meest geschikte modaliteit is.

Heel specifiek adviseert ROVER om expliciet in het KB te vermelden dat de binnenlandse treindienst Amsterdam – Roosendaal, deel uitmakend van de grensoverschrijdende treindienst Amsterdam – Brussel (Benelux), onder het Hoofdrailnet valt. Wij zijn van oordeel dat het KB stelt dat het HRN bestaat uit alle binnenlandse vervoerdiensten tussen de stations gelegen aan de spoorlijnen die worden beschreven in de kaartbijlage bij dit besluit. De treindienst Amsterdam – Roosendaal behoort dus tot het HRN, ook zonder dat dit expliciet vermeld wordt.

VI. Overige/algemeen

Er zijn diverse opmerkingen gemaakt over formuleringen en het gebruik van de juiste termen. Voorzover het passend is in de lijn die is uitgezet in de concessie, de toelichting en de brief aan het parlement zijn deze tekstuele opmerkingen overgenomen.

Benchmarks

De OVW adviseren om exacter aan te geven welke prestatie-indicatoren door middel van een benchmark beoordeeld moeten worden. Dit advies hebben wij ter harte genomen; de concessies zijn op dit punt specifiek gemaakt. Verder zou de benchmark volgens de OVW niet de verantwoordelijkheid moeten zijn van de concessiehouder, maar van de concessieverlener. We hebben er bewust voor gekozen de benchmark uit te laten voeren door de concessiehouder. Een goede, professionele organisatie dient zijn eigen kwaliteitsborging te organiseren. Bovendien hebben bedrijven zelf contacten met bedrijven in andere landen, hetgeen benchmarken makkelijker maakt.

De goederenvervoerders stellen dat Zwitserland in de keuze voor benchmark-landen een betere keuze zou zijn dan Japan. Bij benchmarking zou bovendien niet alleen moeten worden vergeleken tussen landen als geheel, maar ook tussen gebieden met vergelijkbare verkeersintensiteiten. De genoemde benchmark-landen zijn zo representatief mogelijk gekozen. Daarbij is er bewust voor gekozen om met Japan een niet-Europees land op te nemen. Verder staat er in de concessies dat er in ieder geval gebenchmarkt moet worden met de genoemde landen; de concessiehouder heeft de mogelijkheid om daarnaast andere benchmarks uit te voeren.

VI. Conclusie

Alles overziend stellen wij vast dat de OVW positief zijn over de hoofdlijnen van de concessies. De uitvoerige reactie van de OVW is aanleiding geweest om op een aantal punten de concessies te verduidelijken of inhoudelijk aan te passen. Onder meer is op diverse plaatsen de symmetrie tussen de beide concessies vergroot. Uiteraard zullen wij de OVW blijven betrekken bij de verdere ontwikkeling, evaluatie en wijzigingen van de spoorwegwetgeving en de concessies.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw drs M.H. Schulz van Haegen