

Vergaderjaar 2010–2011

32 666

Wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging»

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 8 april 2011

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» (Kamerstuk 31 987, nr. 1).

De leden van de Partij van de Arbeid hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden onderschrijven de noodzaak van de wetswijziging, maar hebben op enkele punten nog vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is volgens de leden van de CDA-fractie een logisch vervolg op de notitie «Spoor in beweging» (Kamerstuk 31 987, nr. 1). Tijdens de debatten volgend op deze kabinetsreactie hebben de leden van de CDA-fractie aangegeven in te kunnen stemmen met de daaruit voortvloeiende maatregelen. Zij stemmen dan ook in met het voorliggende wetsvoorstel. In de ogen van de genoemde leden is door de regering op adequate wijze omgegaan met het advies van de Raad van State en de inspraakreacties van de door de regering geconsulteerde partijen.

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzma, S.A.M. (PvdA), Gent, W. van (GL), Srijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), voorzitter, Slob, A. (CU), Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), Koppejan, A.J. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Ouweland, E. (PvdD), Rouwe, S. de (CDA), Bashir, F. (SP), Mos, R. de (PVV), Tongeren, L. van (GL), Monasch, J.S. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Dijkgraaf, E. (SGP), Veldhoven, S. van (D66), Koolmees, W. (D66), ondervoorzitter, Jong, L.W.E. de (PVV), Huizing, M.E. (VVD), Leege, R.W. (VVD) en Werf, M.C.I. van der (CDA).

Plv. leden: Groot, V.A. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Houwers, J. (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Lucas, A.W. (VVD), Smeets, P.E. (PvdA), Gerven, H.P.J. van (SP), Haverkamp, M.C. (CDA), Bontes, L. (PVV), Thieme, M.L. (PvdD), Bochove, B.J. van (CDA), Vacature (SP), Agema, M. (PVV), Grashoff, H.J. (GL), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Jacobi, L. (PvdA), Staaij, C.G. van der (SGP), Ham, B. van der (D66), Verhoeven, K. (D66), Bommel, J.J.G. van (PVV), Boer, B.G. de (VVD), Lodders, W.J.H. (VVD) en Koopmans, G.P.J. (CDA).

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele kritische vragen stellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

Implementatie uitvoeringsmaatregelen

De leden van de VVD-fractie merken op dat het voorliggende wetsvoorstel slechts een klein onderdeel is van de verschillende nu lopende zaken met betrekking tot het spoor. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om welke reden deze wetswijziging nu aan de Kamer wordt voorgelegd en wat de relatie van deze wijziging tot alle projecten rondom het spoor is. Voorts vragen de leden op welke wijze de regering de algemene informatievoorziening over implementatie van veranderingen ten aanzien van het spoor zal verbeteren. In het bijzonder vragen de genoemde leden wanneer de Kamer geïnformeerd zal worden over de status van alle uitvoeringsmaatregelen genoemd in de notitie «Spoor in Beweging» (Kamerstuk 31 987, nr. 1) en naar de reactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport «Aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, sturen op prestaties» (Kamerstuk 31 919, nr. 2).

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de voorliggende wetswijziging een eerste implementatie vormt van de voorstellen van de commissie Sorgdrager. Om welke reden is ervoor gekozen niet alle wijzigingen in één keer door te voeren?

De leden van de CDA-fractie zijn zich ervan bewust dat dit wetsvoorstel een eerste tranche van het programma CIREs (Coördinatie Implementatie Regelgeving Evaluatie Spoorwetgeving) is, hetgeen inhoudt dat er nog vervolgwetgeving te verwachten is. De leden van de CDA-fractie zouden graag van de regering vernemen of de volgende punten in een volgende tranche worden meegenomen, danwel of de regering voornemens is deze niet over te nemen:

1. In de Spoorwegwet 2005 leek de gedachte om één integrale spoorwegwet te maken voor alle «smaken» spoor die Nederland heeft, van hogesnelheidslijn tot museumlijn. In de voorliggende wet is dit niet volledig herkenbaar: er wordt gesproken over stamlijnen, in onbruik geraakte lijnen en nieuw spoor als de Hanzelijn. Ook komt er weer aparte regelgeving voor lokaalspoorlijnen en bijzondere spoorlijnen. Kan deze wetgeving worden opgeschoond en versoepeld tot een slimmere, simpeler en dunnere wet, die makkelijker te beheren is, makkelijker te moderniseren en makkelijker aan te passen is aan bijvoorbeeld nieuwe Europese regelgeving of technologische ontwikkelingen?
2. Er bestaat reeds jaren een Europese norm voor perronhoogte van 76 centimeter. Deze norm moet bijdragen aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, zoals beoogd in de EG-verordening 1371/2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer. De Nederlandse norm is echter, ook na invoering van de voorliggende wet, 84 centimeter. Klopt het dat het door de vigerende Passagiersrechtenverordening niet meer noodzakelijk is om in de Spoorwegwet bepalingen op te nemen ten aanzien toegankelijkheid?
3. In de afgelopen periode heeft zich een aantal incidenten voorgedaan met gestrande treinen, waarbij het lang duurde voordat de reizigers werden geholpen. Hierbij kon het voorkomen dat er wel mensen ter plaatste waren die op een veilige wijze hulp zouden kunnen bieden, maar hiertoe werden belet vanwege veiligheidsregelgeving en procedures met als gevolg dat er langer gewacht moest worden. In

hoeverre wordt hier na elk incident met extra regels een papieren veiligheid gecreëerd? Zou er met minder regels en meer helder belegde verantwoordelijkheid van vervoerder en beheerder, eenzelfde niveau van veiligheid kunnen worden bereikt met meer gebruik van ter plaatse aanwezig kennis en inzicht?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat sinds de parlementaire behandeling van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» (Kamerstuk 31 987, nr. 1) in 2009 de discussie over het spoor bepaald niet heeft stilgestaan. De perikelen op het spoor tijdens de koude winters van de afgelopen jaren, hebben Kamer en regering tot nieuwe inzichten gebracht. De regering liet in diverse brieven weten de ordening op het spoor op diverse punten verder aan te willen pakken, bijvoorbeeld op het punt van de reizigersinformatie en wellicht de verkeersleiding. De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag een overzicht van de regering ontvangen van de verschillende maatregelen die zij in voorbereiding heeft en de wijze waarop deze maatregelen zijn of worden vastgelegd in wet of regelgeving. Deze leden zouden ook graag zien dat de regering daarbij – met redenen omkleed – aangeeft welke aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit hun rapport «Aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, sturen op prestatie» (Kamerstuk 31 919, nr. 2) al dan niet worden opgevolgd en uitgevoerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze en op welk moment de in de kabinetsnotitie «Spoor in beweging» (Kamerstuk 31 987, nr. 1) genoemde uitvoeringsmaatregelen zijn of worden geïmplementeerd, via (voorziene) wet- en regelgeving of anderszins. Aan welke aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, zoals opgenomen in het rapport «Aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, sturen op prestaties» (Kamerstuk 31 919, nr. 2), wordt gevolg gegeven met dit wetsvoorstel en welke aanbevelingen zullen op een andere wijze worden geïmplementeerd, zo vragen deze leden.

Publieke sturing van ProRail

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde mogelijkheid om ProRail een geldsom als sanctie op te leggen. De genoemde leden vragen de regering, met het oog op het aandeelhouderschap van het ministerie van Infrastructuur en Milieu van ProRail, wat zij van dit instrument verwacht. Ook vragen deze leden in welke concrete gevallen de sanctie opgelegd kan worden en op welke wijze de hoogte van de geldsom wordt bepaald. Tot slot vragen de leden op welk budget deze geldsom verhaald zal worden.

De leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met het wettelijk verankeren van het beheerplan van ProRail. Zij zien ook de meerwaarde van het adviesrecht van gebruikers, maar stellen de regering wel de vraag of niet ook consumentenorganisaties en gemeenten van het adviesrecht gebruik zouden moeten kunnen maken. Zij worden immers ook geraakt door de beslissingen van ProRail, bijvoorbeeld als het gaat om het aanleggen of sluiten van stations.

De leden van de PvdA-fractie constateren verder dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald op welke onderdelen van het beheerplan het adviesrecht van toepassing is. Welke onderdelen zouden hiervan uitgezonderd moeten worden en waarom? Om welke reden is er niet voor gekozen om het gehele beheerplan voor advies voor te leggen? In lijn met het advies van de commissie Sorgdrager zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de handhavingmogelijkheden van de overheid op de beheerder uitbreiding behoeven. De ultieme straf bij onderpresteren – intrekking van de concessie – is niet een erg bruikbare

sanctie. Gekozen wordt voor het toepassen van de geldsom. In hoeverre wordt hiermee niet een vestzak-broekzak-constructie gemaakt waarin de boetes ten laste komen van de winst en daarmee van het dividend dat de overheid ontvangt? Is overwogen sancties toe te voegen waarbij de prestaties, zoals op het gebied reizigerstevredenheid, in de beloningen van ProRail mee moeten tellen? Is het mogelijk te voorkomen dat de geldsom als sanctie wordt gefinancierd vanuit het dividend dat aan de Staat wordt uitgekeerd? Zou het mogelijk zijn de geldsom te storten in een speciaal reizigersfonds, van waaruit – in overleg met de reizigersorganisaties – projecten gefinancierd kunnen worden die aan de reizigers ten goede komen?

Het feit dat decentrale concessieverleners advies moeten vragen aan ProRail alvorens een concessie aan te besteden, lijkt de leden van de PvdA-fractie een goed idee. Is het niet wenselijk ook NS om advies te vragen, waar plannen van een decentrale overheid de plannen van de NS in haar vervoerplan zouden kunnen hinderen of juist versterken?

De leden van de PVV-fractie vinden het goed dat de mogelijkheden voor de regering om geldboetes op te leggen, indien de houder van de beheerconcessie tekortschiet in de uitvoering, middels deze wetswijziging worden vastgelegd. Echter, de leden vragen om welke reden de wijze van beboeting afwijkt van de huidige mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom, aangezien in tegenstelling tot een last onder dwangsom bij een geldboete door de beheerder niets hoeft te worden veranderd. Terwijl het handhavinginstrumentarium middels een systeem van geldboetes er toch voor bedoeld is om de houder van de beheerconcessie tot actie te manen. Kortom, op welke wijze biedt deze manier van beboeten een aanvulling op het reeds beschikbare handhavinginstrumentarium van de regering? Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie of de boetes nu wel onomkeerbaar zijn? De leden hebben namelijk met verbazing kennisgenomen van het feit dat er in het verleden wel boetes zijn opgelegd, maar dat deze in veel gevallen wegens goed gedrag weer zijn ingetrokken. Dit zou niet mogelijk moeten zijn. Is dat concept in het nieuwe handhavinginstrumentarium verwerkt?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben uit de brief van de regering d.d. 27 januari 2011 inzake functioneren spoor (Kamerstuk 29 984, nr. 255) begrepen, dat het adviesrecht van consumentenorganisaties wordt uitgebreid richting ProRail. Deze leden zijn daar blij mee. Was het een bewuste keuze van de regering dit niet bij voorliggende wetswijziging vast te leggen, of was dat qua tijd niet haalbaar? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen het gekwalificeerde adviesrecht een verplichtend karakter te geven? In dat verband willen de leden graag weten of de wetswijziging zelf ter advisering is voorgelegd aan de consumentenorganisaties en zo nee, om welke reden niet? Zij zijn immers net als de sector zelf, die wel om advies gevraagd is, belanghebbenden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel voorziet in een gekwalificeerd adviesrecht ten aanzien van het beheerplan. Genoemde leden vragen of het voorgestelde artikel 17b aanpassing behoeft in verband met de recente voornemens van het kabinet naar aanleiding van de ervaringen van het winterweer, zoals het versterken van de positie van de reizigersorganisaties en decentrale overheden ten opzichte van de beheerder.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben de indruk dat met de voorgestelde verankering van het beheerplan er niet voor is gekozen om vast te leggen dat het beheerplan jaarlijks dient te worden opgesteld. Zij vragen waarom hier niet voor gekozen is.

Voorts constateren de genoemde leden dat in de beheer- en vervoerplannen veel uitvoeringsinformatie is opgenomen die elk jaar ongeveer

gelijk is. Daarnaast bevatten deze plannen nieuwe of aangescherpte voornemens voor het komende jaar en informatie over de stand van zaken van lopende projecten. Genoemde leden vragen of de minister bereid is nadere afspraken te maken met NS en ProRail om de leesbaarheid van de plannen op dit punt te verhogen, zodat een goed overzicht wordt geboden welke extra stappen er in het betreffende jaar zullen worden gezet en ook na afloop van dat jaar kan worden gezien of deze voornemens zijn gerealiseerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tot slot welke prikkels tot verbetering er uitgaan van het beheer- en vervoerplan. Zij constateren dat outputsturing gericht is op het bereiken van vooraf bepaalde doelen. Dit kan echter het zicht ontnemen op verder mogelijke verbeteringen van prestaties of efficiency die wel in belang zijn van de reiziger en de concessieverlener. Zijn er ook instrumenten die dit stimuleren? Zij vragen hierbij specifiek op welke manier ProRail en de vervoerders worden geprikkeld om te komen tot verdere energiebesparing.

Veiligheid

De leden van de PVV-fractie vragen, met betrekking op artikel I, onderdelen S en U (artikelen 77 en 87 van de Spoorwegwet), voor welke specifieke overtredingen het introduceren van een bestuurlijke boete een aanvulling vormt op de reeds aanwezige bestuursrechtelijke handhaving-instrumenten.

Met het oog op artikel I, onderdeel T (artikel 80 van de Spoorwegwet) spreken de leden van de PVV-fractie hun waardering uit over het feit dat boetes met vijftig procent kunnen worden verhoogd in geval van recidivering. Echter, de genoemde leden vragen om welke reden er kennelijk vanuit wordt gegaan dat recidive zich slechts eenmalig voordoet, omdat in het huidige voorstel de maximale boetes genormeerd worden op vijftig procent hoger dan de huidige maximale hoogte van de boete. Zeker gezien de recente ontwikkelingen met betrekking tot de problematiek van spoorinfrastructuur is het aannemelijk dat er een herhaling optreed van bepaalde overtredingen. Dus waarom deze beperking? In dat kader vinden de leden van de PVV-fractie het onverstandig om het boetesysteem op een dergelijke wijze in te kapselen. De leden zouden ervoor willen pleiten om het boetesysteem stelselmatig te koppelen aan een vijftig procent verhoging bij recidive, zodat de aansporing tot verbetering van de prestaties stelselmatig toeneemt bij het herhaaldelijk niet voldoen aan de gestelde normen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog wel enige twijfel of de inzet van de bestuurlijke boete op het spoor altijd de meest geschikte sanctie is bij wanprestatie. Het gaat de genoemde leden daarbij niet om het omzetten van strafrechtelijke boetes in bestuurlijke boetes, maar meer precies om de inzet van boetes als prikkels om de sector zo goed mogelijk te laten presteren. Bij eerdere gelegenheid hebben de leden van de GroenLinks-fractie de suggestie gedaan om bijvoorbeeld de tariefsvrijheid van vervoerders enigszins te beperken als gedurende een kalenderjaar de prestaties (ver) ondermaats waren. Met een dergelijke systematiek ontstaat immers een duidelijk verband tussen de vervoersprestatie en de prijs die reizigers betalen, een verband dat binnen een monopolie niet altijd voldoende gelegd wordt. De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op deze suggestie.

Adviezen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de adviezen van betrokken organisaties uit de spoorsector. Klopt het dat de vervoerders Arriva, Veolia en Syntus niet zijn geconsulteerd? Waarom heeft de

regering daarvoor gekozen? Zijn er nog andere betrokkenen die niet zijn geconsulteerd?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regionale vervoerders Arriva, Veolia en Syntus zijn geconsulteerd over dit wetsvoorstel.

Overig

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat de motie Van Gent over extra bevoegdheden voor de vervoerskamer van de NMa (Kamerstuk 31 843, nr. 7), waarin de regering wordt verzocht extra wettelijke bevoegdheden voor de vervoerskamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit te ontwikkelen zodat deze kan functioneren als een toezichthouder op het spoor, nog niet is uitgevoerd. De leden van de GroenLinks-fractie vinden het niet verstandig om geschillenbeslechting rond consumentenzaken bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat onder te brengen en herinneren de regering aan de toezegging zoals gedaan bij monde van de minister van Infrastructuur en Milieu, gedaan tijdens het algemeen overleg Spoor d.d. 17 maart 2011, om vóór de zomer met een – in de woorden van de minister – «positief benaderde» uitwerking van deze motie te komen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Snijder-Hazelhoff

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Israel