

Vergaderjaar 2000–2001

- 27 216** **Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein en regeling van de verlening van meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (Concessiewet personenvervoer per trein)**
- 27 465** **Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen**
- 27 482** **Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)**

**Nr. 6**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2000

In aansluiting op het op 30 november 2000 gehouden algemeen overleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat, bericht ik u hierbij over mijn voornemens ten aanzien van het bij uw kamer aanhangige voorstel voor de Concessiewet personenvervoer per trein (27 216), het voorstel voor de overname van de aandelen van de taakorganisaties (27 465), het voorstel voor een nieuwe Spoorwegwet (27 482) en het aan uw kamer voorgelegde Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen.

### **De relatie tussen de wetgeving en de uitplaatsing**

Terecht werd tijdens het algemeen overleg door de verschillende woordvoerders een verband gelegd tussen de verschillende voorstellen van de regering. Ter zake kan, in het bijzonder over de relatie tussen de uitplaatsing van de taakorganisaties en de nieuwe spoorwegwetgeving, het volgende worden gezegd.

De Algemene Rekenkamer merkte in het rapport Toezicht op het spoor (juni 1999) ter zake op:

*«De Rekenkamer vraagt in dit verband ook aandacht voor het feit dat de taakorganisaties tot de inwerkingtreding van de herziene Spoorwegwet nauwelijks over wettelijke bevoegdheden beschikken ten opzichte van de spoorvervoerders. Zij vraagt het ministerie hiervoor in de tussenliggende*

*periode, zo mogelijk nog voor de uitplaatsing, maatregelen te treffen. Zij voorziet risico's voor een goede taakvervulling als deze maatregelen niet zouden worden genomen.»*

De Raad van State merkte echter in zijn advies over het Interimbesluit op: *«Voor een objectieve, toetsbare en niet-discriminerende capaciteitstoedeling is naar de mening van de Raad onafhankelijkheid van de instantie die is belast met de toewijzing van capaciteit van spoorweginfrastructuur een essentiële voorwaarde.»*

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de nota van toelichting op het Interimbesluit door de regering het volgende standpunt ingenomen: *«Er wordt naar gestreefd om te bewerkstelligen dat Railed en NS Verkeersleiding vanaf 1 januari 2001 onafhankelijk van het NS concern kunnen opereren. Dit zal gerealiseerd worden door deze taakorganisaties uit het NS concern te plaatsen doordat NS de aandelen in de taakorganisaties zal overdragen. Dit heeft voor de praktijk tot gevolg dat Railed bij het eerste toewijzingsbesluit over het basisurpatroon (dat waarschijnlijk in november zal plaatsvinden) nog niet formeel buiten het NS concern is geplaatst. Echter, de daaropvolgende toewijzingsbesluiten inzake de wijzigingsbladen en de vaststelling van de jaardienstregeling zullen na 1 januari 2001 worden genomen. Gedurende dat gedeelte van de procedure waarin capaciteit wordt toegewezen, zal de uitplaatsing van de taakorganisaties en daarmee de onafhankelijkheid van Railed ten opzichte van het NS concern gewaarborgd zijn. Bovendien zal gedurende het gehele traject regelmatig overleg plaatsvinden tussen Railed, NS Verkeersleiding en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tijdens deze overleggen zal eveneens worden toegezien op de wijze waarop de toewijzingsbesluiten worden genomen. Op deze manier wordt de onafhankelijkheid van Railed gewaarborgd bij het nemen van toewijzingsbesluiten.»*

Een vergelijkbare koppeling bestaat ook tussen de uitplaatsing van de taakorganisaties en de Concessiewet: de Concessiewet dient niet in werking te treden, indien de taakorganisaties niet onafhankelijk, buiten het NS-concern, zijn geplaatst. Voor wat betreft de nieuwe Spoorwegwet geldt hetzelfde. Het standpunt van de regering is derhalve dat de uitplaatsing van de taakorganisaties wordt verondersteld bij de volledige inwerkingtreding van het Interimbesluit, de Concessiewet en de nieuwe Spoorwegwet.

### **De regeling van de taakorganisaties volgens de Concessiewet**

Een publiekrechtelijke regeling van de capaciteitstoewijzing en van meerjarige rechten ter zake, vereist een onafhankelijke positionering van de desbetreffende uitvoeringsinstanties. In verband daarmee wordt in de voorgestelde Concessiewet reeds het voorlopige wettelijke kader vastgesteld waarbinnen de taakorganisaties kunnen functioneren tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe Spoorwegwet. Anders gezegd: de Concessiewet loopt vooruit op de nieuwe Spoorwegwet doordat in de Concessiewet de publiekrechtelijke regeling van de capaciteitsverdeling en de publiekrechtelijke verhouding tussen minister en taakorganisaties reeds voorlopig wettelijk wordt geregeld. Daartoe zijn enkele bepalingen met betrekking tot capaciteitstoewijzing uit het wetsvoorstel voor de nieuwe Spoorwegwet gekopieerd en in het wetsvoorstel voor de Concessiewet opgenomen. Verder is in de voorgestelde Concessiewet een bepaling opgenomen die ertoe strekt de beperkte reikwijdte van hoofdstuk III van de bestaande Spoorwegwet, te weten de regeling van het beheer, de capaciteitsverdeling en de verkeersleiding ten aanzien van een specifieke vorm van internationaal vervoer, ten volle uit te breiden tot het binnenlands vervoer (artikel II, onderdeel A). Die uitbreiding brengt mee dat de taakorganisaties hun taken reeds op grond van de voorgestelde

Concessiewet geheel binnen het wettelijk kader van paragraaf 9 van hoofdstuk III van de huidige Spoorwegwet zullen uitvoeren. In die paragraaf zijn een aantal sturingsmogelijkheden van de minister jegens de taakorganisaties opgenomen. Het gaat daarbij om een minimum-sturingspakket voor zelfstandige bestuursorganen, te weten:

- jaarlijkse verslaggeving door de taakorganisaties (artikel 31b, eerste lid, van de huidige Spoorwegwet);
- algemeen inlichtingenrecht (artikel 31b, tweede lid, van de huidige Spoorwegwet);
- de bevoegdheid van de minister tot het geven van algemene aanwijzingen (artikel 31c van de huidige Spoorwegwet);
- de bevoegdheid van de minister tot het vernietigen van besluiten van de taakorganisaties (artikel 31d van de huidige Spoorwegwet);
- een voorziening in geval van taakverwaarlozing (artikel 31e van de huidige Spoorwegwet).

Via de voorgestelde Concessiewet worden derhalve, bij wijze van voorlopige regeling, reeds de noodzakelijke publiekrechtelijke regels over de taakorganisaties tot stand gebracht. Als de Tweede Kamer de uitplaatsing wil laten afhangen van het publiekrechtelijke kader voor de taakorganisaties, hoeft met de uitplaatsing van de taakorganisaties dus niet gewacht te worden tot de nieuwe Spoorwegwet er is; de voorgestelde Concessiewet voldoet dan voor de periode tot aan de nieuwe Spoorwegwet. Dit voorstel brengt mee, gelet op de discussie ter zake in het algemeen overleg, dat het wenselijk is het wetsvoorstel voor de Concessiewet uit te breiden met een wettelijke machtiging om de aandelen van de taakorganisaties over te nemen. Deze uitbreiding zal binnenkort bij nota van wijziging, samen met de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel, aan uw kamer worden voorgelegd. Aldus kunnen de beide kamers bij de parlementaire behandeling van de Concessiewet hun rol in het wetgevingsproces ten volle verwezenlijken en wordt daarop niet vooruitgelopen door de regering. De uitplaatsing via de overdracht van aandelen is overigens een noodzakelijke stap is om de taakorganisaties onafhankelijk te maken van het NS-concern; daarmee wordt geen enkel voorschot genomen op de toekomstige positionering van de taakorganisaties zoals die in de nieuwe Spoorwegwet wordt voorgesteld per (uiterlijk) 1 januari 2005. De regering gaat er ook vanuit dat de Tweede Kamer in elk geval kan instemmen met het uitgangspunt, dat de taakorganisaties onafhankelijk moeten zijn van het NS-concern; het gaat hier ook om een voorstel dat rechtstreeks uit het regeerakkoord voortvloeit.

Voor de taakorganisaties en hun personeel, maar ook voor de spoorwegondernemingen, die allen relaties met de taakorganisaties onderhouden, is het van groot belang nu zo spoedig mogelijk de uitplaatsing van de taakorganisaties te realiseren. Een zeer spoedige verdere behandeling van de Concessiewet acht ik derhalve dringend gewenst.

### **Het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen**

De grondslag en daarmee ook de inwerkingtreding van het Interimbesluit is door de structuur van de huidige Spoorwegwet en de aard van het onderwerp (het capaciteitstoewijzingsproces) zeer ingewikkeld. Voor het binnenlands vervoer is het Interimbesluit gebaseerd op artikel 27 van de huidige Spoorwegwet. Dat artikel bevat een zeer ruime grondslag voor regels bij algemene maatregel van bestuur, bovendien zonder voor- of nahangprocedure. Voor het binnenlands vervoer is het besluit dan ook al gedeeltelijk in werking (met binnenlands vervoer wordt bedoeld op de andere vervoersdiensten dan die, bedoeld in artikel 29, eerste tot en met derde lid, van de Spoorwegwet; zie hiervoor artikel 1, derde lid, van het Interimbesluit). Op 10 juni 2001, de aanvang van het nieuwe dienstregelingsjaar, zal het Interimbesluit voor het binnenlands vervoer

geheel in werking treden; artikel 5 van het Interimbesluit treedt dan in werking.

Voor een zeer beperkt deel, te weten voor de toepassing van het besluit op de internationale vervoersdiensten als bedoeld in art. 10 van richtlijn 91/440/EEG, is het Interimbesluit gebaseerd op artikel 32 van de huidige Spoorwegwet. Het gaat hierbij om internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegmaatschappijen die zekere rechten kunnen claimen. In de praktijk heeft zich dit nog niet voorgedaan. Het artikel 32 kent een «nahangprocedure». Dat wil zeggen dat de toepassing van het Interimbesluit op de bedoelde internationale vervoersdiensten (artikel 1, derde lid, van het besluit) afhankelijk is van de instemming van de Staten-Generaal. Om die reden is het Interimbesluit bij brief van 22 november jl., nr. CDJZ/WVV/2000-1373, aan de Staten-Generaal voorgelegd.

Het Interimbesluit geeft capaciteitsverdelingsregels voor de dienstregelingsperiode 2001/2002. Die dienstregelingsperiode begint op 10 juni 2001. De kernbepaling van het capaciteitsverdelingsregels in het Interimbesluit, te weten artikel 5, houdende een verbod om zonder toegewezen capaciteit te rijden, treedt dan ook pas op 10 juni 2001 in werking. Het Interimbesluit wordt voor het binnenlands vervoer uiteraard nu reeds toegepast; enkele maanden geleden werden namelijk reeds de capaciteitsaanvragen voor de nieuwe dienstregelingsperiode die begint op 10 juni 2001, door Railned in behandeling genomen. Op basis van het Interimbesluit heeft Railned inmiddels een capaciteitsbesluit voor 2001/2002 genomen. Tegen dit besluit is door NSR en Railion bezwaar gemaakt. De desbetreffende procedure loopt op dit moment.

Tijdens het algemeen overleg is gesproken over de bevoegdheid van Railned b.v. en NS Verkeersleiding bijvoorbeeld op knooppunten (stations), niet centraal bediende gebieden en emplacementen. Op basis van het Interimbesluit zijn Railned en Verkeersleiding in principe op het gehele netwerk bevoegd, dus met inbegrip van de bovenbedoelde gebieden. Op basis van artikel 2, zesde lid, van het Interimbesluit kan de minister evenwel bepalen dat de toewijzing door Railned/Verkeersleiding niet plaatsvindt op de door de minister aangewezen gedeelten van de spoorweginfrastructuur, maar dat (derhalve) de regeling van het gebruik aan de vervoerder(s) wordt overgelaten. In de komende maanden zal in overleg met vervoerders en de taakorganisaties worden gezien waar en in hoeverre het efficiënter en werkbaar is om gebruik te maken van deze bevoegdheid. Het is mijn voornemen om uiterlijk 1 mei 2001 hierover een beslissing te nemen. Tot die datum wacht ik de resultaten van het overleg met vervoerders en de betrokken taakorganisaties af.

Ik ben van oordeel dat de uitplaatsing van de taakorganisaties behoort te zijn gerealiseerd op het tijdstip waarop het Interimbesluit feitelijk geheel, dus inclusief artikel 5 van het besluit, van kracht zal zijn. Volgens het Interimbesluit treedt artikel 5 van het besluit in werking op 10 juni 2001 (de datum waarop het dienstregelingsjaar 2001/2002 ingaat). Dit betekent dat het buitengewoon belangrijk is dat de uitplaatsing gerealiseerd wordt vóór 10 juni 2001. Ik acht het ook mogelijk dat de Staten-Generaal het wetsvoorstel voor de Concessiewet in de loop van het voorjaar van 2001 kunnen afhandelen.

In dat kader zal ook de instemming aan de voorgestelde uitplaatsing van de taakorganisaties kunnen worden gegeven en kunnen naar het oordeel van de regering ook de artikelen 1, derde lid, en artikel 5 van het Interimbesluit in werking treden.

## **De ToerGoed-studie**

Wat de in het algemeen overleg van 30 november jl. aan de orde gestelde studie ToerGoed (de Toekomstige capaciteit van het reizigers- en het goederenvervoer per spoor) betreft, merk ik nog het volgende op. De studie ToerGoed is verricht om inzicht te krijgen in de effecten van verschillende afwegingen tussen de verschillende vervoerssoorten. In deze studie is niet alleen de verdeling tussen de segmenten reizigers- en goederenvervoer bezien, maar worden in elk van deze segmenten vier deelmarkten onderscheiden. Door het maken van een afweging en prioritering binnen deze deelmarkten is gebleken dat een betere benutting van de spoorweginfrastructuur gerealiseerd kan worden waardoor er een groei van het goederen- en personenvervoer gerealiseerd kan worden. Ten behoeve van het Interimbesluit, welk besluit in beginsel alleen voor de dienstregeling 2001/2002 geldt, kon al gebruik worden gemaakt van de inzichten uit de ToerGoed-studie. Daarmee is overigens geenszins een voorschot genomen op de meer definitieve regels die onder de nieuwe spoorwegwetgeving zullen gaan gelden voor de capaciteitsverdeling. Wat dat betreft, is met het Interimbesluit ook geen voorschot genomen op de parlementaire behandeling van de nieuwe spoorwegwetgeving. Het Interimbesluit bevat slechts het kabinetsstandpunt over de capaciteitstoeiding voor de dienstregeling 2001/2002, welk standpunt mede is gebaseerd op de ToerGoed-studie. Het alternatief, te weten het buiten beschouwing laten gaan van de inzichten uit de ToerGoed-studie voor de capaciteitsverdeling 2001/2002, leek een minder aantrekkelijk alternatief dan het reeds gebruikmaken van enkele inzichten in het Interimbesluit. De verdelingsregels in het Interimbesluit zijn op basis van die inzichten zodanig gekozen dat hierdoor voor 2001/2002 een groei wordt gefaciliteerd voor het goederenvervoer tot een totaal van 30 miljoen ton, zonder dat wordt verhinderd dat tevens een ambitieus contract voor het reizigersvervoer wordt gesloten. Zoals uit het vorenstaande moge blijken, is de parlementaire behandeling van de nieuwe spoorwegwetgeving het kader waarin kan worden gesproken over de toekomstige wettelijke capaciteitsverdelingsregels. De ToerGoed-studie kan daarbij worden betrokken.

## **Verdere procedure**

Uit het vorenstaande moge blijken dat ik voorstel de parlementaire discussie over uitplaatsing van de taakorganisaties en de toekomstige capaciteitsverdelingsregels te bezien in het kader van de verdere behandeling van de Concessiewet. De regering gaat er vanuit dat de inwerkingtreding per 10 juni 2001 van artikel 5 van het Interimbesluit dan ook niet meer op bezwaren van uw kamer zal stuiten. Bij de parlementaire behandeling van de Concessiewet zal dan ook de in het algemeen overleg besproken concessie voor het hoofdrailnet aan de orde kunnen komen. De nota naar aanleiding van het verslag over de Concessiewet kunt u spoedig tegemoet zien.

Andere, meer algemene, onderwerpen met betrekking tot de spoorwegen, te weten de regels over de aanleg van nieuwe infrastructuur, het beheer daarvan, regels over veiligheid en spoorvoertuigen alsmede over de definitieve positionering van de taakorganisaties, zullen dan aan de orde kunnen komen bij de verdere parlementaire behandeling van de nieuwe Spoorwegwet. Op deze wijze wordt naar mijn mening een ordelijke en overzichtelijke parlementaire besluitvorming over de afzonderlijke voorstellen mogelijk gemaakt. Daarmee wordt eveneens recht gedaan aan de uit het algemeen overleg blijkende wens van de kamer om met betrekking tot die voorstellen «de koninklijke weg» te bewandelen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos