

Vergaderjaar 1994±1995

24 042

Aanpassing van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer aan Richtlijn nr. 91/440 EEG en Verordening (EEG) nr. 1893/91

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 juni 1996

§ 1. Algemeen

1. Relatie verzelfstandigingsproces en internationale ontwikkelingen

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de relatie tussen deze wetswijziging en het verzelfstandigingsproces van de N.V. Nederlandse Spoorwegen (NS).

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld strekt dit wetsvoorstel tot implementatie van EEG-regelgeving, te weten richtlijn 91/440/EEG en verordening (EEG) nr. 1893/91. Daarbij geldt als uitgangspunt dat uitsluitend de onvermijdelijke aanpassingen van de nationale regelgeving aan deze richtlijn en verordening worden verwerkt. Het vorenstaande betekent dat voorschriften, die onverenigbaar zijn met de richtlijn of de verordening worden geschrapt, zoals de openbare dienstverplichtingen, en dat, waar nodig, nieuwe bepalingen worden toegevoegd, bijvoorbeeld omtrent de toegang tot het spoorwegnet.

In concreto heeft dit tot gevolg dat bepaalde (publiekrechtelijke) bevoegdheden ten aanzien van de spoorwegondernemingen worden afgeschaft, zoals de goedkeuring van de tarieven en de dienstregeling, en dat daarnaast ten behoeve van buitenlandse spoorwegondernemingen en samenwerkingsverbanden in het kader van internationaal vervoer toegangs- en doorvoerrechten op het Nederlandse spoorwegnet worden gecreëerd.

Tegen de achtergrond van de Europese ontwikkelingen, maar daarvan wel te onderscheiden, wordt thans gewerkt aan de verzelfstandiging van de NS als nationale spoorwegonderneming. In dit traject, dat een aanvang heeft genomen met het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie-Wijffels (kamerstuk nr. 18 986), wordt de gehele bestuurlijke en financiële relatie tussen de Rijksoverheid en de NS herijkt. Doel hierbij is te komen tot een zelfstandige, marktgerichte onderneming. Tevens worden in dit traject de nodige stappen gezet om concurrentie bij het (binnenlands) spoorvervoer en de toelating op het binnenlandse spoorwegnet van andere ondernemingen te bevorderen.

Over de in dat verband ontwikkelde voornemens vindt afzonderlijk overleg met de kamer plaats.

Samengevat betekent dit dus dat het onderhavige wetsvoorstel slechts betrekking heeft op die aspecten van de totale verhouding tussen de overheid en de NS die geraakt worden door richtlijn en verordening en dat het niet vooruit loopt op de besluitvorming in het kader van het verzelfstandigingsproces. Verder ziet dit wetsvoorstel slechts op toegangs- en doorvoerrechten voor internationaal vervoer, terwijl het verzelfstandigingsproces uitgaat van een toekomstige concurrentie bij binnenlands spoorvervoer.

Hoewel ik de irritaties van de leden van de fractie van de PvdA op het aspect van de onderlinge relatie begrijp, is het mijns inziens wenselijk beide trajecten afzonderlijk van elkaar te onderscheiden en niet met elkaar in verbinding te brengen. Gelet op het belang van een tijdige implementatie van Europese regelgeving is namelijk zoveel mogelijk vermeden dat implementatie van communautaire regelgeving wordt «meegenomen» in een bredere herziening of dat in de implementatiewetgeving «extra» nationaal beleid wordt meegenomen.

De leden van de fractie van de CDA vragen op welke wijze een verdere liberalisatie in Europa tot stand zal komen.

Op 19 juni 1995 is tijdens de Transportraad een tweetal uitvoeringsrichtlijnen vastgesteld inzake de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen respectievelijk de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur. De werkingssfeer van deze twee richtlijnen strekt zich ± in overeenstemming met artikel 10 van richtlijn 91/440/EEG ± uit tot internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegondernemingen uit de Lid-Staten en op spoorwegondernemingen uit de Lid-Staten die internationaal gecombineerd goederenvervoer verrichten.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de implementatie door de omliggende landen en de gevolgen van een eventuele latere invoering door die landen voor de effectieve concurrentie. Daarnaast vragen zij naar de financiële betekenis hiervan voor de NS en de Rijksoverheid. En tenslotte naar andere belemmeringen voor een daadwerkelijke concurrentie na het van kracht worden van dit wetsvoorstel.

Een totaalbeeld van de implementatie door de omliggende landen van de Europese Unie is nog niet voorhanden. De indruk bestaat dat ook de omliggende landen aan hun verplichtingen hebben voldaan. In ieder geval heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het initiatief genomen voor een evaluatie van de implementatie waarover naar verwachting dit jaar nog zal worden bericht.

Voor wat betreft de (financiële) gevolgen van een eventuele vertraagde implementatie door de omliggende landen voor de effectieve onderlinge concurrentie dient in ogenschouw te worden genomen dat richtlijn 91/440/EEG slechts een eerste stap is op weg naar liberalisering van de spoorwegen. Vooral nog beperkt deze richtlijn zich tot het doorsnijden van bepaalde banden tussen de spoorwegondernemingen en de nationale overheden en het creëren van toegangs- en doorvoerrechten voor het internationale vervoer. In zoverre heeft deze richtlijn een beperkte betekenis voor de onderlinge concurrentie. Ook al zouden deze bepalingen in sommige andere landen van de Europese Unie nog niet geïmplementeerd zijn, dan noch zou met een beroep op de rechtstreekse werking van artikel 10 van de richtlijn de toegang op een buitenlands

spoorwegnet ten behoeve van internationaal vervoer geclaimd kunnen worden.

Deze richtlijn biedt de EU de mogelijkheid voort te gaan op de ingeslagen weg. In dit verband zij gewezen op de concept-uitvoeringsrichtlijnen als hiervoor aangeduid. Daadwerkelijke concurrentie wordt vooralsnog in de weg gestaan door de nationale wetgeving in de landen van de EU over de toegang tot het binnenlandse spoorvervoer en door de vele aan de nationale overheden gelieerde spoorwegondernemingen. De Europese spoorwegliberalisering zal dan ook nog een proces van lange adem zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af waarom deze implementatie nu pas plaatsvindt, terwijl de Europese richtlijn al per 1 januari 1993 geldt.

Implementatie van de richtlijn heeft enige vertraging ondervonden, in afwachting van het advies van de Commissie-Wijffels. Uiteindelijk is, uit oogpunt van tijdige implementatie, afgezien van een koppeling van beide trajecten en is gekozen voor een tot implementatie beperkt regelgevings-traject. Allereerst door wijziging van het Besluit personenvervoer (zie het Besluit van 19 mei 1993). Door gebruik te maken van de in artikel 2, tweede lid, van de Wet personenvervoer neergelegde mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een aantal bepalingen van de wet buiten toepassing te verklaren op het openbaar vervoer per spoor, kon alsnog binnen redelijke termijn de implementatie van richtlijn 91/440/EEG gerealiseerd worden. Het onderhavige wetsvoorstel verankert deze implementatie op het niveau van formele wetgeving.

2. Gevolgen

De leden van de fractie van de SP uiten hun bezorgdheid over de gevolgen van deze implementatie voor het personenvervoer per spoor. Naar hun mening is dit vervoer een maatschappelijke basisvoorziening die niet aan de vrije markt kan worden overgelaten.

De richtlijn en de verordening zijn een eerste aanzet van het streven naar liberalisatie van het spoorvervoer binnen de Europese Unie. Een blijvende eenzijdige overheidsbemoeienis met de bedrijfsvoering van de spoorwegondernemingen is hiermee onverenigbaar. Dit betekent dat de NS en eventuele andere exploitanten van spoorvervoer in principe vrijheid krijgen ten aanzien van o.a. tarieven en voorzieningenniveau.

Hoewel ingevolge de verordening de zogenoemde openbare dienstverplichting is vervallen, opent de verordening wel de mogelijkheid om openbare-dienstcontracten te sluiten teneinde toereikende vervoer-voorzieningen te kunnen garanderen.

Deze laatste mogelijkheid zal benut worden om die vervoerdiensten zeker te stellen die niet door de markt worden geboden, maar niettemin uit maatschappelijk oogpunt wenselijk worden geacht.

Daarnaast zijn de leden van de fractie van de SP bezorgd over de gevolgen van de implementatie voor de tarieven, de dienstregeling en de arbeidsvoorwaarden van het personeel.

Hiervoor is reeds aangegeven dat op grond van de richtlijn en de verordening geen ruimte meer bestaat voor enige dwingende overheidsbemoeienis terzake. Slechts in het kader van een openbaar-dienstcontract kunnen tussen de rijksoverheid en de spoorwegonderneming nadere afspraken gemaakt worden en wel over tarieven en dienstregeling. Over

de arbeidsvoorwaarden van het personeel bestaat geen zeggenschap van de zijde van de rijksoverheid.

3. Vervallen openbare dienstverplichtingen

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de verordening is geïmplementeerd door het afsluiten van een openbaar dienstcontract met de NS. Tevens vragen zij of de verzelfstandiging van de NS conform de voorstellen van het regeringsstandpunt niet vanuit de verordening kan worden beargumenteerd. En tenslotte hoe de richtlijn zich tot het verzelfstandigingsproces verhoudt.

Wellicht ten overvloede zij benadrukt dat een Europese verordening als zodanig geen implementatiewetgeving behoeft: een verordening werkt rechtstreeks. Wel is het uiteraard van belang dat met de verordening strijdige nationale regelgeving vervalt en dat in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de verordening.

De verordening laat niet meer toe dat eenzijdig door de Lid-Staten openbare dienstverplichtingen op het gebied van tarieven en dienstregeling worden opgelegd aan de spoorwegondernemingen. De daarmee strijdige ministeriële bevoegdheden dienaangaande in de Wet personenvervoer en de Spoorwegwet dienen derhalve te vervallen.

De huidige relatie met de NS vindt wat betreft het openbaar vervoer (tarieven, dienstregeling en financiële vergoeding) regeling in de Exploitatie Overeenkomst RONS. Deze overeenkomst is in maart 1993 met terugwerkende kracht tot 1 juli 1992, te weten de datum van inwerking-treding van de verordening, afgesloten.

Zoals hiervoor is opgemerkt heeft het verzelfstandigingsproces van de NS een bredere strekking dan de materie vervat in dit wetsvoorstel. In zoverre kan het verzelfstandigingsproces niet vanuit de verordening beredeneerd worden. Bovendien zou een wettelijke verankering van de beoogde verzelfstandiging van NS het bestek van het onderhavige wetsvoorstel en de daaraan ten grondslag liggende richtlijn te buiten gaan.

De leden van de fractie van de CDA wensen meer informatie omtrent de wijze waarop openbare-dienstcontracten worden afgesloten. Daarnaast vragen zij wat de consequenties zijn van het vervallen van de goedkeuring van de tarieven en de dienstregeling en welke rol de regering nog heeft ten aanzien van het personenvervoer per spoor.

In het kader van het verzelfstandigingsproces zal een overgangscontract voor het reizigersvervoer (tot het jaar 2000) worden afgesloten. Hierin wordt de afbouw van de generieke exploitatiebijdrage, thans op grond van de exploitatie overeenkomst RONS, vormgegeven. De consequenties zijn dat daarmee de vervoerder zelf primair verantwoordelijk is voor de tarieven en een op termijn rendabel voorzieningenniveau.

Daarnaast wordt ook de mogelijkheid geschapen voor aanvullende contractering van onrendabele, maar maatschappelijk gewenste vervoer-voorzieningen.

Uiteraard speelt de beschikbare financiële ruimte hierbij ook een rol.

4. Regionaal vervoer

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de opvatting van de Commissie-Brocx dat in feite alleen het intercitynet van de NS onder de werking van de richtlijn en de verordening valt juist is. Daarnaast vragen

zij of een project als Randstadrail binnen de termen van de Wet personenvervoer blijft vallen.

De aangehaalde stelling van de Commissie-Brokkx is op zich juist. Echter, in het kader van deze implementatie wordt geen onderscheid gemaakt tussen regionaal en interregionaal dan wel landelijk vervoer van personen per spoor. Een dergelijk onderscheid is ook niet neergelegd in de Wet personenvervoer: ingevolge artikel 1, tweede lid, van de wet, wordt alle zonder uitzondering openbaar vervoer per trein aangemerkt als «interlokaal» openbaar vervoer. Ook binnen het concernverband van NS bestaat in exploitatief opzicht geen scheiding tussen regionaal en overig vervoer.

Een dergelijke scheiding is ingevolge het Europese recht een noodzakelijke voorwaarde om regionaal vervoer van de werkingssfeer van dat recht uit te zonderen. Nu deze scheiding niet in het Nederlandse spoorvervoer is aangebracht, valt zowel het regionale als het overige interregionale dan wel landelijke vervoer van personen per trein (en thans alleen van de NS) onder de werkingssfeer van de richtlijn en de verordening.

Met betrekking tot projecten zoals Randstadrail die nog in het onderzoekstadium verkeren, kan thans nog niet met zekerheid worden vermeld of dit binnen de termen van de Wet personenvervoer zal vallen, aangezien nog niet zeker is over welke trajecten en met welke vervoermiddelen (tram, metro of trein) het beoogde vervoer zal gaan plaatsvinden. Overigens staat ook nog niet vast wie verantwoordelijk zal zijn voor het capaciteitsregime en het beheer en onderhoud van de relevante railinfrastructuur.

De leden van de fractie van de CDA informeren naar een richtlijn voor liberalisatie van regionaal vervoer.

Een dergelijke richtlijn maakt geen deel uit van het werkprogramma van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor 1995.

5. Scheiding beheer en gebruik/toegangsrechten

De leden van de fractie van de CDA stellen een aantal vragen met betrekking tot de positie van de verhuurder van de spoorweginfrastructuur en de verzelfstandiging ten opzichte van het personenvervoer.

De positionering van de «verhuurder» van de railinfrastructuur ± de ondergetekende veronderstelt dat de leden van de CDA-fractie de functie capaciteitsmanagement, zoals binnen het concernverband van NS verzorgd door Railned, op het oog hebben ± is onderdeel van het verzelfstandigingsproces. Een gedachtenwisseling daarover in het kader van het onderhavige wetsvoorstel zou daarop vooruitlopen en het bestek van het onderhavige wetsvoorstel te buiten gaan.

Daarnaast stellen de leden van de fractie van de CDA de gebruiksheffing aan de orde. Zij vragen zich af of het niet wenselijk is in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld de Betuwelijn, af te zien van een heffing.

Uit het kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie-Wijffels kunnen de leden van de CDA-fractie afleiden dat het kabinet voornemens is om de gebruiksheffing vooralsnog op nul vast te stellen. Niet uitgesloten is dat nadien voor bepaalde vormen van spoorweginfrastructuur een differentiatie zal worden toegepast.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het wenselijk is een aparte organisatie op te richten die namens de overheid de spoorweg-

infrastructuur beheert en of deze organisatie onder de paraplu van de NS moet komen.

Ook deze aangelegenheid zal, zoals hiervoor is opgemerkt, uitgebreid aan de orde komen in het kader van het verzelfstandigingsproces.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de PvdA naar een uiteenzetting over de stand van zaken bij de discussies in Europees verband over de uitvoering van richtlijn 91/440; voorts vroegen zij wat de vervolgrichtlijnen op het punt van de bevordering van reële concurrentie nog in petto hebben.

Zoals eerder is opgemerkt heeft Richtlijn 91/440/EEG op het aspect van de toegangs- en doorvoerrechten een beperkte strekking namelijk slechts in het kader van internationaal vervoer en dan alleen ten behoeve van spoorwegmaatschappijen dan wel samenwerkingsverbanden (inclusief spoorwegmaatschappijen).

Bij de discussies in Europees verband over de uitwerkingsrichtlijnen van Richtlijn 91/440/EEG heb ik mij er sterk voor gemaakt dat ook de werkingssfeer van deze richtlijn verruimd diende te worden in die zin van toegang tot het binnenlands vervoer en voor andere maatschappijen (bijv. verladers) dan spoorwegmaatschappijen. Hiermede zou naar mijn mening een belangrijke stap worden gezet op weg naar verdergaande concurrentie in het spoorvervoer. Dit standpunt is jammer genoeg niet overgenomen. Wel is op mijn verzoek de afspraak gemaakt dat uiterlijk twee jaar na datum van implementatie van deze vervolgrichtlijnen een evaluatie zal plaatsvinden. Hierbij zal dan ook de werkingssfeer van Richtlijn 91/440/EEG betrokken worden.

Samengevat komt de huidige stand van zaken erop neer dat de vervolgrichtlijnen in feite slechts een nadere uitwerking inhouden van de in Richtlijn 91/440/EEG geregelde onderwerpen en geen verdere bevordering van de reële concurrentie inhouden.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de toegangsrechten van een in Nederland gevestigde spoorwegonderneming, die geen beheerder is van de spoorweginfrastructuur. Naar hun mening moet met deze toekomstige situatie rekening worden gehouden in het voorgestelde artikel 29 van de Spoorwegwet.

Het voorgestelde artikel 29 beperkt zich, overeenkomstig artikel 10 van de richtlijn, tot een regeling van de toegangs- en doorvoerrechten van buitenlandse spoorwegondernemingen en samenwerkingsverbanden in het kader van internationaal vervoer.

In de situatie van een nieuwe binnenlandse spoorwegonderneming wordt de toegang van deze maatschappij tot het binnenlandse spoorweganet geregeld door het huidige artikel 5 van de Spoorwegwet.

§ 2. Artikelen

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering voornemen is blijvend regels te stellen ten behoeve van de toegankelijkheid van treinen en stations voor bijvoorbeeld gehandicapten.

De toegankelijkheid van het (openbaar vervoer)materieel, waaronder treinen, wordt thans gestimuleerd door de beschikbaarstelling van financiële middelen. De toegankelijkheid van stationsgebouwen is

geregeld in het Bouwbesluit. In het vernieuwde Bouwbesluit zal de integrale toegankelijkheid van gebouwen, met name voor rolstoelgebruikers, bevorderd worden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink