

abcdefgh

Aan
De Voorzitter van de Vaste Commissie voor
Verkeer en Waterstaat
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
5 februari 2002	5
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/M/U.02.00396	-
Onderwerp	
Nota's naar aanleiding van het nader verslag Spoorwegwet resp. Concessiewet	

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u de Nota naar aanleiding van het nader verslag Concessiewet personenvervoer per trein (27 216) en de Nota naar aan leiding van het nader verslag Spoorwegwet (27 482). Tevens stuur ik u een vijfde Nota van Wijziging van de Spoorwegwet die technische verbeteringen bevat.

Ik heb geconstateerd dat er in de nadere verslagen sprake is van een grote samenhang in de door uw Kamer gestelde vragen. Om deze samenhang recht te doen in de beantwoording en in het belang van de leesbaarheid is in bloksgewijze delen op de vragen ingegaan. Hierdoor kon niet overal worden verwezen naar de individuele vragen van de verschillende fracties.

Gelet op het naderende krusreces wil ik u dringend verzoeken deze week nog in de procedurevergadering nadere afspraken te maken over het vervolgtraject.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

T. Netelenbos.

Postbus 20901 2500 EX Den Haag
Plesmanweg 1-6

Telefoon 070 351 6171
Telefax 070 351 6666

27 482 Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Er is sprake van grote samenhang in de door de Kamer gestelde vragen. Om deze samenhang recht te doen en in het belang van de leesbaarheid van deze nota is in bloksgewijze delen op de vragen ingegaan. Hierdoor is niet overal verwezen naar de individuele vragen van de verschillende fracties. Veel vragen zijn terug te voeren op een viertal hoofdlijnen:

1. Hoe beoordeelt de regering de publieke zorg voor het spoorvervoer?
2. Welke rolverdeling in de spoorsector beoogt de regering tussen uitvoerende partijen, de minister en anderen?
3. Hoe is met die rolverdeling de publieke zorg gezekerd door het voorliggende wetsvoorstel?
4. Waarom is niet gekozen voor een andere rolverdeling en dus een ander wetsvoorstel?

De minister is verantwoordelijk voor alle spoorfuncties, vervoer én infrastructuur. De minister zorgt dat anderen het werk doen. Hij/zij heeft daartoe het volledig gewicht van het instrumentarium van het bestuursrecht tot zijn/haar beschikking om naleving af te dwingen. Dit is de gepaste rolverdeling, waarbij dit wetsvoorstel aan de bestaande situatie het ontbrekend publiekrechtelijk kader toevoegt. In het onderstaande wordt op deze vier vragen uitgebreider ingegaan.

Hoe beoordeelt de regering de publieke zorg voor het spoorvervoer?

Goede infrastructuur is een middel tot een doel. Lang is gezegd dat “de minister voor de infrastructuur zorgt en commerciële marktpartijen voor het vervoer”. Het afgelopen jaar heeft het inzicht opgeleverd dat deze definitie van de publieke taak niet adequaat is. Het vervoer per trein is van groot publiek belang. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft de taak om te zorgen dat men met de trein op hun werk kan komen, op school kunnen komen en dat de vele Nederlanders zonder auto of rijbewijs vrienden en familie kunnen bereiken. Ook is voor bepaald goederenvervoer uit milieu- en/of veiligheidsoverwegingen het spoor belangrijk. Die publieke zorg betreft alle spoorfuncties: veilig en voorspelbaar vervoer, over goed onderhouden spoorlijnen, met een betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en een doelmatige en effectieve verdeling van capaciteit tussen personen- en goederenvervoer.

Welke rolverdeling in de spoorsector beoogt de regering tussen uitvoerende partijen, de minister en anderen?

Het vervoeren van passagiers en goederen en het beheer van spoorwegen zijn beide naar hun aard bedrijfsmatige taken, die door bestaande vennootschappen goed moeten worden uitgevoerd, zoals die dat in het verleden ook deden. De publieke verantwoordelijkheid betekent immers niet dat de feitelijke werkzaamheden ook door ambtenaren dienen plaats te vinden. Op het spoor was dit ook in het verleden niet het geval. De NS is nooit een overheidsdienst geweest.

De regering beoogt door publiekrechtelijk goed geregelde afspraken beleidsmatige, politieke sturing op hoofdlijnen en een dagelijkse praktijk met 'Den Haag' op gepaste afstand van de uitvoering. De rolverdeling is gedetailleerd beschreven en voorgeschreven in twee Europese richtlijnen (2001/12/EG en 2001/14/EG), die beogen de vormgeving, organisatie, onderlinge verhoudingen en werkwijze in de spoorsector van de vijftien lidstaten in sterke mate te standaardiseren.¹

Het wetsvoorstel biedt een structuur die volledig aansluit bij dit Europese stelsel: er is een infrastructuurbeheerder, die tevens is belast met capaciteitsverdeling tussen (Europees en binnenlands) personenvervoer en goederenvervoer. Verkeersleiding behelst naast bediening van de infrastructuur ook elementen van capaciteitsverdeling en dient daarom door de van vervoerders onafhankelijke infrastructuurbeheerder te worden uitgevoerd. Deze taken worden publiekrechtelijk (bij concessie) opgedragen aan een infrastructuurbeheerder (de bestaande taakorganisaties), die een vennootschap met 100% staatsdeelneming zal zijn, zoals die dat nu is.

Er is één personenvervoerder voor het hoofdrailnet. De taken om goed en veilig personenvervoer op het hoofdrailnet te verzorgen worden publiekrechtelijk (bij concessie) opgedragen aan de NS, die een vennootschap met 100% staatsdeelneming is. In de bestaande juridische situatie is het exclusieve recht voor NS op het hoofdrailnetvervoer weliswaar beleidsmatig aangekondigd, maar juridisch niet gezekerd, evenmin als de bijbehorende plichten en sturingsmogelijkheden.

Regionaal vervoer en de huidige contractsector, waaronder light-railvervoer, kan met de voorgestelde Concessiewet worden gedecentraliseerd en/of worden aanbesteed. Daarbij is ook beoogd om intermodale afweging met bijvoorbeeld busvervoer als alternatief en optimale netwerkverwevenheid in intermodale concessies – aansluiting bus op trein – te bereiken.

In het internationaal personenvervoer en het goederenvervoer geldt het Europese regime van vrije toegang (indien althans geen rechten in concurrentie zijn aanbesteed).

Het goederenvervoer wordt anders dan het personenvervoer gekenmerkt door concurrentie op het spoor. Het Nederlandse spoorwegnet wordt thans gebruikt door drie goederenvervoerders. Uitgaande van de bestaande situatie in Nederland worden de EU-richtlijnen zo geïmplementeerd dat aanstaande Europese ontwikkelingen met meerdere Europese goederenvervoerders kunnen worden ingepast.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt capaciteit voor deze vrije toegang gereserveerd en tot die reservering beperkt. De overige capaciteit is beschikbaar voor de concessiehouder voor het betreffende baanvak (hoofdrailnetvervoerder of regionaal vervoerder). De vervoerder heeft dus de commerciële en logistieke regie over het aanbod aan de reiziger, onder meer voor zijn eigen dienstregeling, alsmede bijgevolg van de concessie voldoende zekerheid over capaciteit en bedrijfseconomische voorspelbaarheid. In het personenvervoer is er geen concurrentie op het spoor, ook niet tussen regionale vervoerders en hoofdrailnetvervoerder; die twee bedienen ook niet dezelfde trajecten. Indien de infrastructuur dit in de toekomst logistiek mogelijk maakt, is beperkt gedeeld gebruik van de spoorbaan mogelijk; op dit moment is dat echter noch fysiek mogelijk, noch op korte termijn beoogd.

¹ Gezien het gedetailleerde niveau van deze dwingende regels van een hogere wetgever en het feit dat bijgevolg in het wetsvoorstel veelvuldig direct naar met name richtlijn 2001/14/EG wordt verwezen, zal de richtlijn vermoedelijk een prominente rol in de mondelinge behandeling gaan innemen. Ook hebben veel fracties gevraagd wat in de richtlijnen staat. Om de voorbereiding te vergemakkelijken, zijn afschriften van beide richtlijnen gevoegd als bijlage bij deze nota.

Vervoerders en infrastructuurbeheerder dienen in de onderlinge relatie het gezamenlijk product van de bedrijfstak te optimaliseren. Tot optimalisatie zijn ze deels door natuurlijke prikkels aangezet, deels door financiële prikkels en door publieke opdracht in en krachtens de wet. Het is een relatie van wederzijdse afhankelijkheid tussen gelijkaardige en gelijkwaardige partijen. Deze relatie wordt onderscheiden van die tussen overheid en concessiehouder, die een publiekrechtelijke gezagsrelatie is. De relatie tussen infrabeheerder en vervoerders is naar haar aard en naar de juridische vorm van partijen civielrechtelijk.

Hoe is met die rolverdeling de publieke zorg gezekerd door het voorliggende wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel spoorwegwet biedt in samenhang met de concessiewet voor het eerst een integraal wettelijk instrumentarium waarin de overheid de belangrijke spoorfuncties aanstuurt, zoals het vervoer, nieuwbouw en beheer van infrastructuur, verdeling van capaciteit tussen goederen- en personenvervoer en de verkeersleiding. Daarbij worden verdelings- en beprijzings-instrumenten voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur in of krachtens de wet gecreëerd, conform de Europese standaarden.

Verder wordt met het wetsvoorstel een publieke toezichthouder voor het spoor gecreëerd. De toezichthouder is - zoals in de Europese richtlijn 2001/14/EG voorgeschreven - met zowel spoorspecifiek als mededingingstoezicht belast. Het toezicht is zowel reactief als preventief.

Dit toezicht zal worden uitgevoerd door een gespecialiseerde vervoerkamer binnen de Nederlandse Mededingingsautoriteit, waardoor gespecialiseerd spoortoezicht kan profiteren van synergie en opgedane kennis en ervaring van de andere toezichthoudende taken bij de NMa – zoals het toezicht op de energiesector – en van ervaring met mededingingsrecht.

Veel fracties hebben gevraagd hoe de minister kan sturen in een concessiestelsel.

Een concessie is een publiekrechtelijk instrument. De minister heeft als concessieverlener de beschikking over het volledige instrumentarium dat het bestuursrecht hem of haar biedt. In volgorde van zwaarte zijn dit, zonder uitputtend te willen zijn:

- In de concessie te benoemen instrumenten zoals overlegplicht, publicatieplicht en dergelijke;
- Toezicht op de naleving van de concessie, krachtens artikel 91 van de voorgestelde wet. Daar is bepaald dat de minister personen (ambtenaren) aanwijst die toezien op de naleving van het bij of krachtens de wet bepaalde, voorzover niet reeds toebedeeld aan de NMa als onafhankelijk toezichthouder;
- Toepassing van bestuursdwang ter handhaving van het in de concessie opgedragene, krachtens artikel 92. Naast dit recht van 'indeplaatstreding' volgt uit de Algemene wet bestuursrecht dat de minister ook het recht heeft om uitvoering te gelasten en dit met een dwangsom af te dwingen (last onder dwangsom);
- (Gedeeltelijke) intrekking van de concessie.

Intrekking van de concessie – geheel of gedeeltelijk – is een ultimum remedium. Het instrument is zeker reëel voorzover private bedrijven (privaat aandeelhouderschap) in PPS-constructies in de toekomst deelverantwoordelijkheden mochten krijgen die onder het Europees recht als een gedeeltelijke infra-concessie moeten worden beschouwd. Ook kan dit aan de orde zijn, daar waar de Staat eigenaar is van de infrastructuur maar beheer aan regionale overheden is uitbesteed (bijv. waaraan wordt gedacht bij Randstadrail). Overigens mag in dergelijke bestuurlijke verhoudingen worden verwacht, dat het hier gaat om een

formeel noodzakelijke bepaling, die in de praktijk nooit zal hoeven te worden gebruikt. In de verhouding met de vennootschap met 100% staatsdeelneming die de beheerconcessie voor het spoorwagetrack krijgt, betreft het een stok achter de deur.

De aandeelhoudersbevoegdheden zijn geen onderdeel van dit handhavingsinstrumentarium. De wet biedt het publieke instrumentarium en zo dient de verhouding tussen overheid en concessiehouder ook te zijn geregeld. Is de concessiehouder echter een overheidsvennootschap en is de overheid genoodzaakt om zijn zwaarste publieke instrumenten in te zetten, waardoor de onderneming ernstige financiële en economische schade leidt, dan kan het niet anders dan dat er sprake is van mismanagement, dat via de lijn van het aandeelhouderschap tot consequenties voor de betrokkenen kan leiden. Door de voorgenomen wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in het kader van 'corporate governance' is daartoe geen ontheffing van het structuurregime nodig.

Waarom is niet gekozen voor een andere rolverdeling en dus een ander wetsvoorstel?

De discussie over de vraag of delen van het NS-agglomeraat moeten opgaan in een ambtelijke structuur verlamt de dynamiek. De dynamiek moet zich richten op een optimale bedrijfsvoering. Honderd en twintig jaar arbeidsverhouding buiten de ambtelijke sfeer laat zich niet ongestraft veranderen. En daarom is deze discussie onverstandig. De voorgestelde wet blijft dicht bij bestaande juridische structuren, omdat dit het minste overhoop haalt en de aandacht dus volledig op het herstel kan zijn gericht, omdat dit het dichtste bij de gestandaardiseerde Europese structuur staat en omdat zodoende doorgroei in verschillende richtingen in de toekomst niet is uitgesloten. De bestaande organisaties moeten beter gaan werken, maar de problemen van de afgelopen tijd komen niet door hun bestaande juridische vormgeving. Juist op dit moment is een stelselwijziging, met alle problemen en aandacht en aanpassingsproblemen van dien, niet waar de spoorsector behoefte aan heeft. De regering heeft er alleen al daarom niet voor gekozen om vervoer of infrabeheer in een agentschap onder te brengen. Het is evenmin wenselijk om personenvervoer en infrastructuur verder uit elkaar te trekken door aan de ene kant het personenvervoer bij de markt te leggen en aan de andere kant het infrabeheer op het niveau van uitvoering naar de Staat toe te halen. Dit laatste inzicht, gekoppeld aan de gewaarwording dat de taken van de infrastructuurbeheerder niet naar hun aard bestuurlijk zijn (zoals bijvoorbeeld de uitgifte van kentekenbewijzen door de RDW), heeft een belangrijke rol gespeeld in de heroverweging resulterend in de vierde nota van wijziging.

Overige antwoorden

Aanleg en beheer

De leden van de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks, SP, ChristenUnie en SGP vroegen naar het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen de verantwoordelijkheid voor de aanleg en die voor het beheer.

De minister is politiek aanspreekbaar op zowel aanleg als onderhoud. Artikel 5 heeft niet de bedoeling om de minister alleen voor aanleg verantwoordelijk te maken en niet voor onderhoud. De zorg voor de aanleg van de infrastructuur is expliciet bij de minister gelegd om deze te onderscheiden van de beheerfunctie. Dit is logisch gezien de maatschappelijke consequenties van aanleg van infrastructuur, het beleidsmatige karakter van de ermee gepaard gaande afwegingen, de verwevenheid met vraagstukken van ruimtelijke ordening en de bekostiging uit publieke middelen. In de praktijk is de grens tussen beheer en aanleg

naar zijn aard enigszins vaag. Met name kleine infrastructuurmaatregelen als perronverlengingen, het bijplaatsen van seinen, veranderen van wisselstraatcomplexen en dergelijke kunnen ook als beheerstaken worden aangemerkt. Dit is als zodanig ook wenselijk, aangezien het past in de optimalisatie van afwegingen aangaande een maximale benutting van de infrastructuur. Daarbij kan met name ook worden gedacht aan het sluiten van overeenkomsten met vervoerders over het treffen van dergelijke, eventueel door die vervoerders te bekostigen maatregelen. Dit past ook in de in richtlijn 2001/14/EG beoogde procedure van een capaciteitsvergrotingsplan van de beheerder ten behoeve van de capaciteitsverdeling (artikel 26 van de richtlijn). Het in artikel 16a, derde lid van de voorgestelde wet opgenomen instemmingsrecht van de minister borgt dat voor wijziging aan staatseigendom instemming moet worden gevraagd.

Bij nadere beschouwing is in de toelichting bij de vierde nota ten onrechte geconcludeerd dat de minister daarmee beheerder in de zin van de richtlijn is. De voetnoot op bladzijde 24 van de toelichting moet dan ook als niet geschreven worden beschouwen.

Onderbrengen van aanleg en onderhoud bij dezelfde partij is op zich niet Europees verplicht. Blijkens de definitie van "infrastructuurbeheerder" in beide richtlijnen kunnen de functies van de beheerder worden toegewezen aan verschillende instanties.

Verkenningen en planstudies

De fracties van GroenLinks, de SP en SGP vroegen naar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van verkenningen en planstudies. Deze zijn beleidsmatig van aard en zijn dus een eigen taak van de minister. Uiteraard zullen de infrabeheerder en vervoerders hierbij een zwaarwegende adviesmogelijkheid hebben. Daarnaast zijn capaciteitsanalyse en het opstellen van een capaciteitsvergrotingsplan kerntaak van de infrabeheerder conform de richtlijn.

Totstandkoming beheerconcessie

De leden van de VVD-fractie stelden een aantal vragen over de totstandkoming van de beheerconcessie. Met NS en taakorganisaties is afgesproken om ter voorbereiding van de concessieonderhandelingen de expertise samen te voegen in een tijdelijke werkgroep. Daarbij zullen ook andere vervoerders voor werk dat hun raakt worden uitgenodigd en zal in het algemeen voor transparantie worden gezorgd. De doorlooptijd zal zes tot twaalf maanden zijn. De Tweede Kamer wordt tijdig geïnformeerd omtrent de (totstandkoming van) de beheer- en vervoersconcessies. De minister beslist over de duur van de concessie, gecontroleerd door de Tweede Kamer.

Basiskwaliteit

De basiskwaliteit van de infrastructuur is vastgelegd in het voorgestelde artikel 16a, eerste lid:

- a. de infrastructuur moet in goede staat verkeren en geschikt zijn voor het verkeer of ander gebruik waarvoor zij bestemd is;
- b. de infrastructuur moet veilig en doelmatig bereden worden zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen.

Dit artikel bepaalt dat in de concessie voorschriften worden opgenomen om dit te waarborgen. Juist deze generieke omschrijving in de wet biedt de vervoerder de beste

garantie, omdat in de breedst mogelijke zin is voorgeschreven dat de infrastructuur geschikt is voor gebruik waarvoor zij bestemd is.

Ook de eisen van veiligheid zijn vastgelegd in de Spoorwegwet en zullen deels ook worden vastgelegd in de beheerconcessie (artikel 16a, eerste lid). De eisen ten aanzien van toegankelijkheid en betaalbaarheid worden vastgelegd in de vervoersconcessie op grond van de Wet personenvervoer 2000.

Omdat dit artikel bepaalt dat de minister dit in de beheersconcessie nader regelt, is dit een wettelijke zorg van de minister die hij/zij krachtens de wet ter uitvoering aan de infrastructuurbeheerder onder nadere specificatie opdraagt.

Dit in antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie.

Europese richtlijnen

De richtlijnen laten het publiekrechtelijk of privaatrechtelijk karakter van de relatie tussen beheerder en vervoerders aan de lidstaten. Niettemin lijkt een privaatrechtelijke relatie tussen vervoerder en beheerder beter te passen in het systeem van richtlijn 2001/14/EG. In de toelichting bij de vierde nota van wijziging wordt op blz. 21 hier uitgebreid op ingegaan.

De mogelijkheid dat de vervoerder de aanpassing van de railinfrastructuur bekostigt is in overeenstemming met de Europese regelgeving. Het kader hiervoor is neergelegd in de artikelen 6 tot en met 8 van richtlijn 2001/14/EG.

De nieuwe richtlijnen die in de maak zijn betreffen een aanvulling en detaillering van het in 2001 gecreëerde Europese stelsel en zullen niet leiden tot de noodzaak van een systeemwijziging van de nieuwe Spoorwegwet. Wel zal te zijner tijd waarschijnlijk wetswijziging nodig zijn ter implementatie van een (nu nog ontwerp-)richtlijn over spoorveiligheid, maar de inhoud daarvan staat nog lang niet voldoende vast om daar in dit wetsvoorstel al rekening mee te kunnen houden.

Voorbeelden van landen die tonen dat verhoudingen tussen een privaatrechtelijke infrastructuurbeheerder en meerdere privaatrechtelijke vervoerders toch succesvol zullen uitwerken zijn Japan en Duitsland.

Splitsing van de infrastructuurbeheer-concessie

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben vragen over de mogelijkheid om meer dan één beheerconcessie te verlenen. Als leidend principe is een integrale beheerconcessie voor één infrabeheerder beoogd voor het gehele Nederlandse spoorwegnet. Bij splitsing gaat het om bijzondere gevallen, waar telkens een individuele politieke afweging moet worden gemaakt. Bij Randstadrail is een serieuze optie om een deel van de infrabeheerstaak te decentraliseren, waarbij de Staat eigenaar blijft. Ook is bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat in toekomstige PPS-constructies bepaalde taken Europeesrechtelijk als een partiële concessie moeten worden beschouwd. Overigens is in het geval van de HSL-Zuid de private infraprovider expliciet en contractueel niet de infrabeheerder in de zin van richtlijn 2001/14/EG, maar is hij te beschouwen als een aannemer. Beoogd wordt dat de HSL-Zuid integraal onder de algemene infrabeheersconcessie valt.

Positie belanghebbenden bij verlies beheerconcessie

De leden van de fracties van D66, SP en ChristenUnie vroegen naar de positie van personeel of vervoerder bij verlies van de beheerconcessie.

Op grond van titel 10, afdeling 8, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek betreffende de overgang van ondernemingen, zal de overgang van de beheerconcessie op een andere onderneming in beginsel kunnen worden aangemerkt als overgang van een onderneming. De bedoelde bepalingen in het BW zorgen er onder meer voor dat het personeel van de oude beheerder overgaat naar de nieuwe beheerder, met behoud van rechtspositie. Voor de infrastructuurbeheerder is de specifieke regeling van de Concessiewet niet nodig. Bij concessies voor het vervoer zijn meer bepalingen nodig omdat ook decentrale overheden opdrachtgever kunnen zijn. Daarbij gaat het veelal om concessies voor ander openbaar vervoer dan de trein en zal veelal de concessiehouder geen bedrijf in staatseigendom zijn. Aangezien in beginsel slechts één beheerconcessie zal worden verleend, kunnen veel onderwerpen in die concessie zelf worden geregeld. De concessie zal zeker waarborgen bevatten voor het geval dat deze gewijzigd wordt of geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken.

Met name een intrekking zal grote nadelige gevolgen kunnen hebben voor de beheerder en zijn personeel. Een wijziging of een gehele of gedeeltelijke intrekking van een concessie is een beschikking, die moet voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur. De minister zal zich daarvan terdege rekenschap moeten geven voor hij tot intrekking overgaat, op straffe van rechterlijke vernietiging van zijn beslissing. Intrekking is dan ook niet voorstelbaar zonder dat op dat moment de consequenties zijn doordacht en de nodige maatregelen zijn getroffen.

Voor de vervoerder zal de nieuwe beheerder gelden als rechtsopvolger van de oude beheerder. De nieuwe beheerder zal dus gebonden zijn aan eventuele bestaande overeenkomsten.

Wettelijke inperking stakingsrecht

Het stakingsrecht is een in de Grondwet en in internationale verdragen verankerd recht. Inperking hiervan binnen het openbaar vervoer, waar de leden van de SGP-fractie naar vroegen, is uitermate ingrijpend, zo niet onmogelijk, en is niet de beste methode om escalatie van de verstoorde verhoudingen te voorkomen.

Amvb capaciteitsverdeling

De amvb capaciteitsverdeling wordt in het nieuwe stelsel beperkter dan eerder was voorzien, en betreft met name prioriteitscriteria tussen personen- en goederenvervoer, omdat alleen daar sprake is van samenloop van treinen van verschillende vervoerders op dezelfde infrastructuur.

In de vervoersconcessies wordt de te leveren vervoersprestatie vastgelegd. Voor de verdeling tussen reizigers- en goederenvervoer dient eerst het beleid te worden vastgesteld, onder controle van de Tweede Kamer. Vervolgens zou het vaststellen van de amvb primair juridische techniek behoren te zijn. Om op dit moment dan ook te besluiten tot een voorhangprocedure acht de regering prematuur. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.

Delegatie

Ten aanzien van de vragen van de leden van de fracties van VVD, D66, ChristenUnie en SGP over delegatie wordt het volgende opgemerkt. De essentiële onderdelen van het toekomstig wettelijk bestel zijn voldoende in het wetsvoorstel verankerd. De basis voor de relatie tussen de minister en de beheerder wordt gevormd door de concessie. De belangrijkste voorschriften die aan de beheerconcessie verbonden moeten worden, zijn opgenomen in artikel 16, eerste en tweede lid.

Er kunnen zich altijd onvoorziene omstandigheden voordoen, waardoor behoefte ontstaat om bij amvb nadere regels te kunnen stellen. Daarom is in artikel 16a, vierde lid, de mogelijkheid opgehouden om zo nodig bij algemene maatregel van bestuur aanvullende voorschriften te geven of nadere regels te stellen over het verlenen en het wijzigen van de concessie. Hetzelfde geldt voor de artikelen 57, derde lid, en 58, vierde lid, in dat geval echter in de vorm van door de beheerder verplicht te hanteren algemene voorwaarden.

Toezicht

De fracties van de PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie stelden vragen over de taken van de NMa: heeft de NMa meer dan een repressieve handhavingstaak, heeft de toezichthouder ook de bevoegdheid om bij geschillen over capaciteitsverdeling in te grijpen en daarover te beslissen, betreft het toezicht meer dan uitsluitend mededingingsaspecten en kan een vervoerder bij de NMa een klacht indienen over een andere vervoerder.

Het antwoord op deze vragen is bevestigend. De NMa is niet alleen bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen, maar heeft ook de plicht om klachten te behandelen en bij gegrondverklaring daarvan zo nodig een last (een bindende aanwijzing) onder dwangsom op te leggen. Verder is de NMa ook bevoegd om uit eigen beweging toezicht uit te oefenen en op te treden.

Richtlijn 2001/14/EG schrijft voor dat de beheerder, na overleg met betrokken spoorwegondernemingen, in de netverklaring een 'regeling' beschrijft voor de beslechting van geschillen in verband met de verdeling van capaciteit die na afloop van de 'coördinatieprocedure' (artikel 21 van de richtlijn) eventueel nog resteren. Over deze geschilbeslechtigingsregeling zelf (dus zoals opgenomen in de netverklaring) en over de uitkomst van de regeling in een concreet geval kan bij de NMa een klacht worden ingediend, en tegen de beslissing van de NMa over de klacht staat bezwaar open bij de NMa en beroep bij de bestuursrechter.

Hierna zal meer in detail worden ingegaan op de aard en reikwijdte van het NMa-toezicht.

Als een vervoerder zich door de beheerder benadeeld voelt, bijvoorbeeld omdat de vervoerder van mening is dat de beheerder een andere vervoerder bevoordeelt (juridisch of feitelijk, het kan om elke 'gedraging' gaan), dan kan de vervoerder een klacht indienen bij de NMa. Als de NMa de klacht gegrond oordeelt, is de NMa verplicht om in te grijpen, zodanig dat het probleem wordt opgelost binnen twee maanden na ontvangst van de gegevens en bescheiden die voor het oordeel van de NMa nodig zijn (artikel 91b, derde lid). De NMa is ook bevoegd om op te treden uit eigen beweging (zie de artikelen 66a, tweede lid, 91a, tweede lid, aanhef en onder a, en 92, tweede lid).

De verantwoordelijkheid voor het veiligheidstoezicht ligt bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat, die rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de minister valt. Wanneer een besluit van de NMa effecten kan hebben voor de veiligheid op het spoor, ligt het voor

de hand dat de NMa, voordat zij een last onder dwangsom oplegt, over de inhoud van de last overleg pleegt met de inspectie. Ter verduidelijking van de in de wet neergelegde taakverdeling kunnen door de NMa en de inspectie afspraken worden gemaakt in een samenwerkingsprotocol.

De taken van de NMa ingevolge de nieuwe Spoorwegwet blijken uit artikel 91a, eerste lid, van het wetsvoorstel en uit de verwijzing in dit artikel naar andere bepalingen van het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel wordt de NMa aangewezen als de toezichthoudende instantie, bedoeld in artikel 10, zevende lid, van richtlijn 91/440/EEG en de artikelen 30 en 31 van richtlijn 2001/14/EG. Blijkens die bepalingen wordt met de instelling van een toezichthoudende instantie met name een billijk en niet-discriminerend gebruik van spoorweginfrastructuur beoogd. Het gaat om méér dan alleen mededingingstoezicht in enge zin (het voorkómen en tegengaan van misbruik van een economische machtspositie of het tegengaan van verboden kartels). Dat blijkt bijvoorbeeld uit artikel 30, derde lid, van richtlijn 2001/14/EG, dat bepaalt dat de toezichthoudende instantie er onder meer op toeziet dat de door de beheerder vastgestelde gebruiksvergoeding in overeenstemming is met hoofdstuk II van de richtlijn. Dat hoofdstuk regelt met name welke kosten de beheerder bij vervoerders in rekening mag brengen.

Ter implementatie van richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG wordt de NMa belast met de bestuursrechtelijke handhaving - toezicht op de naleving (al dan niet uit eigen beweging), klachtbehandeling² en het zo nodig opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete - van:

- het recht van goederenvervoerders en internationale vervoerders op een non-discriminatoire toegang tot hoofdspoorwegen;³
- de overige ter implementatie van beide richtlijnen voor de infrastructuurbeheerder geldende algemene regels en concessievoorschriften;
- het in artikel 73 van het wetsvoorstel bedoelde recht van vervoerders op toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen, alsmede de voorwaarden waaronder die toegang wordt verschaft.

De NMa heeft niet slechts een repressieve handhavingstaak. Het wetsvoorstel draagt het sectorspecifieke toezicht op de naleving van de bepalingen in de wet op aan de NMa. Deze sectorspecifieke regels normeren het gedrag van marktpartijen en de beheerder vóóraf. De NMa kan tot handhaving overgaan op grond van een klacht, maar ook uit eigen beweging.⁴ Voorts houdt de NMa ingevolge artikel 66a van het wetsvoorstel ook toezicht op eventuele onderhandelingen over de gebruiksvergoeding.

Op grond van de Mededingingswet kan een vervoerder nu reeds een klacht indienen bij de NMa over een andere vervoerder. Het wetsvoorstel biedt niet de mogelijkheid voor een vervoerder om op grond van de Spoorwegwet bij de NMa een klacht in te dienen over een

² De term "klacht" doelt zowel op "klachten" (zie het vijfde lid van artikel 30 van richtlijn 2001/14/EG), als op "beroep aan te tekenen" (zie het tweede lid van artikel 30). Een andere mogelijke aanduiding zou "geschilbeslechting" kunnen zijn, maar deze term wordt in artikel 21, zesde lid, van de richtlijn specifiek gebruikt voor geschillen in verband met de toewijzing van capaciteit die na afloop van de in dat artikel bedoelde "coördinatieprocedure" eventueel nog restereren. De voor die geschillen bedoelde 'regeling' moet worden vastgelegd in de netverklaring, bedoeld in artikel 56 van het wetsvoorstel. Zie hierover ook de toelichting bij de vierde nota van wijziging, blz. 30.

³ En eventuele andere spoorwegen die onder de werking van de richtlijnen vallen, zie artikel 111 van het wetsvoorstel.

⁴ Zie de voorlaatste zin van artikel 10, zevende lid, van richtlijn 91/440/EEG.

andere vervoerder. De gedachte daarachter was dat als een spoorwegonderneming een klacht heeft over een gedraging van een andere spoorwegonderneming in verband met de toegang tot de infrastructuur,⁵ die klacht altijd ook kan worden opgevat als een klacht over een gedraging van de beheerder: als het mogelijk is dat de ene spoorvervoerder de andere dwarszit op het spoor, dan kan dat alleen als de beheerder daar niet tegen optreedt. De verantwoordelijkheid ligt zo gezien dus altijd bij de beheerder. Bij nadere beschouwing kan het echter effectiever en ook juister zijn om - eventueel: óók - rechtstreeks over de concurrerende vervoerder een klacht te kunnen indienen op grond van de Spoorwegwet. Bovendien biedt de tekst van de richtlijnen ook aanknopingspunten voor de interpretatie dat zij tevens zien op een recht om over een andere vervoerder te klagen, zie met name artikel 10, zevende lid, van richtlijn 91/440/EEG. Daarom wordt het wetsvoorstel door middel van bijgevoegde vijfde nota van wijziging aangevuld met een recht voor een vervoerder, naast het reeds bestaande recht op grond van de Mededingingswet, om bij de NMa een klacht in te dienen over een andere vervoerder, indien de klager oneerlijk is behandeld, is gediscrimineerd of anderszins is benadeeld als bedoeld in richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG.

Het wetsvoorstel biedt niet de mogelijkheid om bij de NMa een klacht in te dienen over de Minister van Verkeer en Waterstaat als degene die verantwoordelijk is voor de aanleg van nieuwe hoofdspoorweginfrastructuur. Het gaat hierbij om politieke beslissingen over de besteding van gemeenschapsgeld, met grote betrokkenheid van (en dus controle door) het kabinet en het parlement. Verder is de overheid geen marktpartij met een economische machtspositie waar zij misbruik van zou kunnen maken (waar de richtlijnen op zien).

Tegen de beslissingen van de NMa staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. De rechter kan het optreden van de NMa zo nodig rechtstreeks toetsen aan de van toepassing zijnde EU-richtlijnen.

Uitplaatsen Railverkeersleiding

De leden van de fracties van de PvdA, VVD, D66, GroenLinks en SGP hebben vragen gesteld over de uitplaatsing van de Railverkeersleiding. Tussen vervoerders en verkeersleiding zijn inmiddels goede operationele afspraken gemaakt om de kinderziekten die na de operationele uitplaatsing optraden, te verhelpen. Er zijn goede redenen om railverkeersleiding niet opnieuw bij de hoofdrailnetvervoerder onder te brengen. Ten eerste is railverkeersleiding de jure nog niet, maar de facto reeds uitgeplaatst. Terugplaatsen zou opnieuw onrust en overgangsproblemen veroorzaken. Ten tweede is verkeersleiding het bedienen van de infrastructuur en behoort dus naar zijn aard bij het infrabeheer. Ten derde heeft verkeersleiding elementen van capaciteitsmanagement in zich en moet dus ten behoeve van het goederenvervoer en volgens EU-richtlijnen onafhankelijk van de vervoerders plaatsvinden. Ten vierde heeft de Tweede Kamer in juli 2001, bij motie-Van der Steenhoven,⁶ aan de minister verzocht om Railverkeersleiding uit te plaatsen en dit op te nemen in een te wijzigen wetsvoorstel. Tot slot heeft de Tweede Kamer in november 2001 de minister gemandateerd Railverkeersleiding uit te plaatsen. Railverkeersleiding is verantwoordelijk voor de verkeersleiding op de knooppunten.

⁵ Het gaat hier dus niet om de situatie dat de spoorwegonderneming moet worden aangemerkt als een "rechthebbende" ten aanzien van een bijkomende dienst of voorziening als bedoeld in artikel 73 (bijvoorbeeld een onderhoudswerkplaats): artikel 91b biedt al de mogelijkheid om over een dergelijke rechthebbende een klacht in te dienen.

⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XII, nr. 79.

Milieu

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties vroegen naar het opnemen van milieuregels in de Spoorwegwet. Met het in de considerans opgenomen *'bevordering van een maatschappelijk gewenste benutting van de spoorwegen'* wordt bedoeld het optimaal gebruik van infrastructuur in de mix van capaciteit, beschikbaarheid, gebruik, kosten, milieurandvoorwaarden en veiligheid.

Integratie in één wettelijk kader van alle voor één sector (in dit geval het spoor), relevante aspecten heeft – bezien vanuit die sector - natuurlijk voordelen, maar datzelfde geldt – maar dan bezien vanuit het milieubelang - voor integratie in één wettelijk kader van voor diverse sectoren geldende milieunormen. Hoe de afweging uiteindelijk uitvalt, hangt dus af van de concrete omstandigheden. Dat in de luchtvaartregelgeving een regeling is opgenomen met betrekking tot geluidhinder, is bijvoorbeeld historisch bepaald. Vanaf het begin van de geluidregelgeving is het aspect geluidhinder namelijk in de luchtvaartregelgeving verankerd geweest.

De geluidhinder als gevolg van spoorwegen is deels geregeld in de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. De beoogde opvolger van de Wet geluidhinder (een wijziging van de Wet milieubeheer) ligt momenteel voor advies bij de Raad van State. Dat wetsvoorstel bevat onder meer regels ter bescherming tegen de geluidhinder als gevolg van wegen en hoofdspoorwegen. Het wetsvoorstel regelt ook de handhaving van die regels.

Daarmee zijn echter nog niet alle geluidsaspecten van het spoorvervoer geregeld. Het is dan ook wenselijk om ook in het kader van de nieuwe Spoorwegwet rekening te kunnen houden met het milieubelang. In de toelichting bij de vierde nota van wijziging (blz. 23) is al aangekondigd dat artikel 6 in de toekomst ten dele de functie zal overnemen van het huidige artikel 105 van de Wet geluidhinder, op grond waarvan eisen kunnen worden gesteld aan aard, samenstelling, wijze van aanleg of gebruik van spoorwegen. Daarnaast valt te verwachten dat de 'technische specificaties inzake interoperabiliteit' (TSI's) die in Europees verband tot stand komen, in de toekomst mede kunnen worden ingegeven door het milieubelang.

Ten slotte is van belang dat de infrastructuurbeheerder er verantwoordelijk voor is dat het gebruik van het spoor niet leidt tot (op grond van wettelijke voorschriften niet-toegestane) hinder, gevaar of schade voor derden, dus bijvoorbeeld een te hoge geluidsbelasting voor omwonenden. De nieuwe Spoorwegwet moet de beheerder niet onbedoeld belemmeren in zijn mogelijkheden om die verantwoordelijkheid waar te maken. Dit is met name relevant bij het sluiten van overeenkomsten tussen de beheerder en vervoerders over het gebruik van infrastructuurcapaciteit.

Met het voorgestelde artikel 66, zevende lid (artikel 7, vijfde lid, van richtlijn 2001/14/EG) wordt een financiële differentiatie in de gebruiksvergoeding mogelijk gemaakt ten behoeve van bronbeleid voor geluid en milieu.

Om een en ander tot uitdrukking te brengen, worden de considerans en het voorgestelde artikel 59 door middel van bijgevoegde vijfde nota van wijziging aangevuld met een expliciete verwijzing naar het milieubelang.

Identiteit infrastructuurbeheerder

Na de overdracht van de aandelen zullen de drie taakorganisaties worden samengevoegd. De concessie zal worden verleend aan de daardoor ontstane rechtspersoon. In formele zin bestond die rechtspersoon dus nog niet toen de vierde nota van wijziging tot stand kwam. Het in onderdeel F van de toelichting vermelde – dat de vierde nota van wijziging geen formele uitspraak doet over de rechtspersoon waaraan de concessie zal worden verleend – doet er niet aan af dat de bestaande taakorganisaties de beheerconcessie zullen krijgen. Het betreft hier slechts een technische toelichting.

Overheidscommissaris

De leden van de PvdA- en VVD-fractie stelden vragen over de overheidscommissaris. Structureel dient het publiek belang te worden geborgd door het publiekrechtelijk instrumentarium, niet door het aandeelhouderschap.

De spanning die kan ontstaan tussen het dienen van de belangen van de onderneming en het dienen van het publieke belang, kan niet worden voorkomen wanneer in de eerste plaats de overheid de enige aandeelhouder is en in de tweede plaats het publieke belang wordt verankerd in de statuten van de onderneming.

Ook in dat geval kan het specifieke bedrijfsbelang afwijken van het algemeen belang. Bijvoorbeeld wanneer een deel van de spoordiensten wordt gedecentraliseerd.

De relatie tussen de verlening van een concessie en de beschikbare capaciteit

De leden van de fracties van VVD, D66 en SGP stelden hier vragen over. In de toelichting bij de vierde nota van wijziging is aangegeven op welke wijze het capaciteitsproces voor alle vervoerders verloopt.

Voor het personenvervoer wordt een concessie verleend. In die concessie wordt met de vervoerder een pakket aan vervoersdiensten afgesproken en de eisen die de overheid daaraan stelt. In de concessie kunnen zonnodig de aantallen treinpaden staan die per uur worden gereden (bijvoorbeeld zes keer per uur een dienst Amsterdam-Utrecht) en hun kwaliteit. Bij de jaarlijkse verdeling van capaciteit is deze capaciteit een gegeven voor de infrastructuurbeheerder. Jaarlijks wordt pas de verdeling van deze capaciteit over de dag en de exacte verdeling van deze diensten binnen het uur (6.15 uur, 6.20 uur, et cetera) vastgesteld. Er is geen sprake van het doorknippen van de relatie tussen concessie en capaciteit. Slechts het niveau van capaciteit verschilt.

Op basis van de concessie dienen de vervoerder en de infrastructuurbeheerder nog nadere afspraken te maken. Drie instrumenten in de wet richten zich op deze werkrelatie. Het gaat hier om de netverklaring, de toegangsovereenkomst en de kaderovereenkomst. Daarnaast worden regels voorzien voor het op non-discriminatoire wijze verdelen van beschikbare capaciteit tussen de concessiehoudende nationale vervoerders enerzijds en de in concurrentie op het spoor rijdende goederenvervoerders en internationale treinen anderzijds. Deze zullen worden vastgelegd in een amvb.

De netverklaring⁷, uitvloeisel van Richtlijn 2001/14/EG, is kort gezegd het jaarlijks prospectus van de infrabeheerder waarin hij de functionele kenmerken (snelheid, aslast,

⁷ Aangezien de beheerder geen bestuursorgaan zal zijn, is de netverklaring geen publiekrechtelijk besluit. De netverklaring kan wellicht het best worden beschouwd als bundel algemene voorwaarden als bedoeld in artikel 6:231 BW. Tegen de netverklaring staat derhalve niet de bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet

storingen, geluid en milieu e.d.), en de beschikbaarheid van de infra (in relatie tot buitendienststellingen en storingen) omschrijft en aangeeft onder welke voorwaarden, zoals heffings- en tariefbeginselen, spoorwegondernemingen daarvan gebruik kunnen maken. Ook de procedures voor het verdelen van capaciteit maken deel uit van de netverklaring. Alvorens gebruik te maken van het net bevestigen de spoorwegondernemingen en de infrabeheerder via de toegangsovereenkomst de tussen hen geldende rechten en plichten.

Ook de kaderovereenkomst vloeit voort uit bovengenoemde Richtlijn. Middels deze overeenkomst kunnen infrabeheerder en spoorwegonderneming meerjarige afspraken maken met betrekking tot door de spoorwegonderneming te gebruiken capaciteit. In het algemeen zijn deze afspraken beperkt tot een periode van vijf jaar. Bij het onderzoeken van de mogelijkheid tot het verlenen van meerjarige rechten is gebleken dat het verlenen van zeer expliciet omschreven capaciteit aan een of enkele vervoerder(s) zou kunnen leiden tot een zeer inflexibel gebruik van de schaarse infrastructuur. Daarom is gekozen voor een systematiek waarin de verdeling van de capaciteit over verschillende deelmarkten is vastgelegd.

Gebruiksvergoeding in relatie tot infracapaciteit

De leden van de fracties van de PvdA, D66, SP, ChristenUnie en SGP stelden enkele vragen over de gebruiksvergoeding. De systematiek van de gebruiksvergoeding is gestandaardiseerd op Europees niveau. Het kan gebeuren dat de gebruiksvergoeding wordt verhoogd, voordat sprake is van voldoende infrastructuur. Dit is een regulerende schaarsteheffing die moet worden ingezet voor uitbreiding van de capaciteit. Met name relevant is artikel 26, derde lid, van richtlijn 2001/14/EG, waarin staat dat de infrastructuurbeheerder iedere gebruikvergoeding moet opschorten indien hij talmt met de uitvoering van een capaciteitsvergrotingsplan.

Doelstelling NV Nederlandse Spoorwegen

De leden van de fractie van de PvdA hebben naar de statutaire doelstellingen van de NS gevraagd. In de onlangs gewijzigde statuten van de holding NV Nederlandse Spoorwegen is in artikel 3 opgenomen:

“De vennootschap heeft tot doel:

- a. het uitoefenen van het vervoersbedrijf in de ruimste zin met aanverwante en ondersteunende activiteiten waaronder de exploitatie en ontwikkeling van stations en vastgoed;
- b. het verrichten van alle overige commerciële, industriële of financiële handelingen, het deelnemen in, het nemen van belangen in en het voeren van beheer over andere ondernemingen, het financieren van andere ondernemingen, het zich verbinden voor verplichtingen van andere ondernemingen en al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.

bestuursrecht open. Eventueel kan tegen de netverklaring wel een klacht worden ingediend bij de NMa op grond van het voorgestelde artikel 91b, en staat tegen de beslissing op die klacht beroep open bij de bestuursrechter.

De vennootschap zal bij het verwezenlijken van haar doel de belangen, die verband houden met het functioneren van de vennootschap in de samenleving, op evenwichtige wijze in aanmerking nemen.”

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

T. Netelenbos

27 482 Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)

VIJFDE NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In de considerans wordt na “2001/16/EG” ingevoegd: en mede gelet op het belang van de bescherming van het milieu.

B

Artikel 17 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt “spoorweg” vervangen door: hoofdspoorweg.
2. In het derde lid wordt na “het beheer” ingevoegd: van de hoofdspoorweginfrastructuur.

C

Aan het slot van artikel 59, eerste lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende: Die regels kunnen strekken ter bescherming van het milieu.

D

Artikel 91b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “de beheerder of een rechthebbende” vervangen door: de beheerder, een spoorwegonderneming of een rechthebbende.
2. In het derde lid wordt “de beheerder, onderscheidenlijk de rechthebbende” vervangen door: de beheerder, de spoorwegonderneming, onderscheidenlijk de rechthebbende.

E

Artikel 123 wordt als volgt gewijzigd:

1. Vóór onderdeel A wordt ingevoegd: De Vervoersnoodwet wordt als volgt gewijzigd:

2. In onderdeel B vervalt: De Vervoersnoodwet wordt als volgt gewijzigd:

F

In artikel 126, onderdeel A, wordt na “onderdeel a,” ingevoegd: wordt.

TOELICHTING

Onderdeel A (considerans)

Deze wijziging beoogt tot uitdrukking te brengen dat de voorgestelde Spoorwegwet mede strekt ter bescherming van het milieu. In de toelichting bij de vierde nota van wijziging (blz. 23) heb ik al aangekondigd dat artikel 6 in de toekomst, na de vervanging van de Wet geluidhinder door een regeling in de Wet milieubeheer in het kader van het project Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid, ten dele de functie zal overnemen van het huidige artikel 105 van de Wet geluidhinder, op grond waarvan eisen kunnen worden gesteld aan aard, samenstelling, wijze van aanleg of gebruik van spoorwegen.

Daarnaast valt te verwachten dat de ‘technische specificaties inzake interoperabiliteit’ (TSI’s) die in Europees verband tot stand komen, in de toekomst mede kunnen worden ingegeven door het milieubelang.

Ten slotte wijs ik erop dat de infrastructuurbeheerder er verantwoordelijk voor is dat het gebruik van het spoor niet leidt tot (op grond van wettelijke voorschriften niet-toegestane) hinder, gevaar of schade voor derden, dus bijvoorbeeld een te hoge geluidsbelasting voor omwonenden. Zie hierover ook de toelichting bij de wijziging van artikel 59.

Onderdeel B (artikel 17)

Deze redactionele wijzigingen strekken ter verduidelijking.

Onderdeel C (artikel 59)

De infrastructuurbeheerder - als “rechthebbende” als bedoeld in het voorgestelde artikel 1, onder d, ten aanzien van het spoor – heeft niet alleen de verantwoordelijkheid maar heeft het ook in zijn macht om ervoor te zorgen dat het gebruik van het spoor niet leidt tot (op grond van wettelijke voorschriften niet-toegestane) hinder, gevaar of schade voor derden, dus bijvoorbeeld een te hoge geluidsbelasting voor omwonenden. Voorzover de beheerder daarvoor afhankelijk is van het gedrag van vervoerders (en dat zal vaak het geval zijn), zal hij hierover afspraken moeten maken in de kader- en toegangsovereenkomsten die hij met vervoerders sluit, gebaseerd op hetgeen de beheerder hierover in de netverklaring al heeft opgenomen. Het gaat daarbij dus met name om bedingen over het gebruik van capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur, capaciteit die uiteraard mede wordt bepaald en beperkt door bijvoorbeeld de geluidregelgeving. Die bedingen zullen onder

meer moeten voldoen aan de algemeen verbindende voorschriften over de verdeling van capaciteit, bedoeld in artikel 59, ter vervanging van het huidige Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen. De aanvulling van artikel 59 door middel van het onderhavige onderdeel beoogt buiten twijfel te stellen dat dergelijke regels mede kunnen strekken ter bescherming van het milieu, met andere woorden: dat aan die regels een zodanige inhoud gegeven kan worden dat de beheerder niet belemmerd wordt in zijn verantwoordelijkheid zoals hierboven beschreven. Aangezien dit wetsvoorstel het systeem van capaciteitsverdeling zoals beschreven in EU-richtlijn 2001/14/EG implementeert en deze richtlijn het milieubelang niet expliciet noemt als afwegingsfactor (criterium) bij capaciteitsverdeling, acht de regering het wenselijk om het milieubelang in artikel 59 expliciet te vermelden.

Onderdeel D (artikel 91b)

De wijziging biedt vervoerders de mogelijkheid om op grond van de Spoorwegwet bij de NMa een klacht in te dienen over een andere vervoerder. Zie verder de nota naar aanleiding van het verslag.

Onderdeel E (artikel 123)

Deze wijziging herstelt een wetstechnische fout die is gemaakt in de vierde nota van wijziging.

Onderdeel F (artikel 126)

Dit is een redactionele correctie.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

T. Netelenbos.

27 216 Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Inleiding

De regering heeft geconstateerd dat er in het nader verslag sprake is van een grote samenhang in de door uw Kamer gestelde vragen. Om deze samenhang recht te doen in de beantwoording en in het belang van de leesbaarheid is in bloksgewijze delen op de vragen ingegaan. Hierdoor is niet overal verwezen naar concrete vragen van de fracties.

De Concessiewet personenvervoer per trein heeft in zijn kern drie oogmerken:

- Het introduceren van exclusiviteit van het openbaar personenvervoer voor in de concessie vastgelegde treindiensten voor een bepaalde periode (concurrentie om het spoor). Op dit moment is juridisch nog sprake van vrije toegang tot het binnenlandse personenvervoer.
- Het bieden van de grondslag voor het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde, kleinere, segmenten van het spoor. Noordned en Syntus rijden nu op grond van het experimenteerartikel van de Wet personenvervoer 2000. Dit mag slechts voor een beperkte periode.
- Het creëren van condities om in eerste instantie aanbesteding van deze laatste concessies mogelijk te maken.

Een concessie is van oudsher een instrument waarmee de overheid een activiteit die zij van publiek belang acht door een onderneming laat verrichten. Het is een juridisch instrument waarmee twee belangen in evenwicht kunnen worden gebracht.

- Enerzijds is een concessie een publiekrechtelijk instrument, met een wettelijke grondslag, waarmee een bestuursorgaan zijn publieke verantwoordelijkheid voor het algemeen belang kan waarmaken.
- Anderzijds is een concessie een wederkerige verbintenis die na onderhandeling en alleen na instemming ermee van de concessionaris tot stand kan komen.

Door deze twee aspecten van de concessie kan tegelijkertijd het publieke belang en de ondernemersvrijheid van de concessionaris worden geborgd. Deze evenwichtigheid van

een concessie is van groot belang voor een goed functionerende spoorsector. De regering en het parlement willen zekerheid dat het publiek belang wordt gewaarborgd en zonodig kan worden afgedwongen. De ondernemingen die concessies hebben willen duidelijkheid over de te leveren prestaties en de voorwaarden daarvoor en willen voor het overige ruimte om te ondernemen. Door deze wet in te voeren wordt de basis voor beide gelegd. In het bijzonder biedt de concessie de mogelijkheid van toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de verplichtingen van de concessiehouder. Hiermee beschikt de concessieverlener over het zware handhavingsinstrumentarium van het bestuursrecht en kan onder meer naleving gelasten en afdwingen.

Essentieel aan de vervoersconcessies op grond van dit wetsvoorstel is de tijdelijkheid ervan. De concessies creëren weliswaar monopolies, maar geen oneindige. Door het feit dat een onderneming haar concessie kan verliezen ontstaat druk op deze onderneming om zich, beter dan bij een permanent monopolie, te richten op de in te concessie vastgelegde prestaties.

De tijdelijkheid van een concessie creëert ook een probleem. Bij het einde en de overdracht van een concessie komen tegelijkertijd vier belangen mogelijk in het gedrang:

- Het publieke belang: continuïteit van het openbaar vervoer.
- Het ondernemersbelang van de zittende concessiehouders.
- Het belang van het personeel van de zittende concessiehouder.
- Het belang van de toekomstige concessiehouder.

De tweede nota van wijziging van de Concessiewet beoogt deze vier belangen nog beter en evenwichtiger te kunnen borgen dan in het wetsvoorstel reeds was opgenomen.

Hierbij dient men zich op voorhand te realiseren dat de aard en omvang van de concessies en de feitelijke ondernemingspraktijk dermate kunnen en zullen verschillen dat een enkelvoudige wettelijke regeling niet mogelijk is. In alle gevallen is maatwerk geboden. Dit geldt temeer nu de principiële keuze is gemaakt om personenvervoer per trein onder de werking van de Wet personenvervoer 2000 te brengen, onder meer om voor regionaal vervoer intermodale concessies mogelijk te maken.

Twee zaken moeten kunnen worden geregeld om de overdracht van individuele concessies verantwoord en met inachtneming van alle belangen vlot, maar rechtvaardig te kunnen laten verlopen. Dit zijn de overgang van het personeel en de overdracht van rechten en productiemiddelen.

Voor beide geldt ook dat de regeling zoals die per concessie wordt vastgelegd, vanwege het wederkerige karakter niet tot stand kan komen zonder de instemming van die concessionaris. Hierbij komt uitdrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid van elke concessiehouder in beeld.

De regelingen in de tweede nota van wijziging zijn gemaakt vanuit de optiek van de vier concrete belangen die bij de overgang van een concessie moeten worden gediend. Hierbij heeft de regering meegewogen dat per concessie de concessionaris aan tafel zit bij de bepaling van de rechtsgevolgen voor zijn personeel en voor (de waarde van) zijn productiemiddelen.

- De regelingen dienen in de eerste plaats de continuïteit van het vervoer.

- De regelingen garanderen de overdracht van personeel voor alle concessies met één uitzondering, te weten de in de concessie aangegeven feitelijk leidinggevend.
- De regelingen dienen het belang van de zittende concessiehouder, die vooraf weet welke productiemiddelen tegen een reële prijs naar zijn opvolger zullen overgaan als hij zijn concessie verliest, waardoor investeringen in productiemiddelen met een langere technische en economische levensduur dan de concessieperiode verantwoord zijn.
- De regelingen dienen het belang van de opvolgende concessiehouder die weet waarop hij biedt, die weet dat hij zijn eigen leidinggevenden zal kunnen aansturen en die weet dat hij over de mensen en de middelen voor de uitvoering van de concessie zal kunnen beschikken.

De wet regelt in artikel 43a, eerste lid, dat achteraf de oude en de nieuwe concessiehouder een andere regeling dan de in de concessie vastgelegde regeling kunnen treffen, mits de beide concessies worden nageleefd en in het bijzonder de continuïteit van het vervoer is gegarandeerd. Indien bijvoorbeeld de beide concessiehouders de overdracht van personeel en materieel door middel van een goedkope aandelentransactie willen doen in plaats van door de feitelijke overdracht van arbeidsovereenkomsten, treinen en onroerend goed, dan is dit maatwerk mogelijk.

1. Algemeen

In het systeem zijn ten eerste natuurlijke economische prikkels aanwezig. De concessiehouder zal bijvoorbeeld zoveel mogelijk klanten (reizigers) willen vervoeren, want dit is zijn enige bron van inkomsten. De concessiehouder heeft zodoende de natuurlijke prikkel om over voldoende materieel van goede kwaliteit te beschikken, want dat is waar de klant om vraagt.

Een concessie biedt vervolgens de mogelijkheid de kwaliteit van het openbaar vervoer te sturen waar de natuurlijke economische prikkels onvoldoende zijn of ontbreken.

Een concessie, op grond van wet en uitvoeringsregelingen, is daarvoor bij uitstek het instrument.

Op grond van de Wet personenvervoer 2000 en het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein moeten in de concessie ten minste voorschriften worden opgenomen over :

- de onderwerpen waarover en de consumentenorganisaties waaraan de concessiehouder advies vraagt (dit betreft de voorgenomen wijziging van de dienstregeling, het tarief en overige in de concessie geregelde onderwerpen),
- de onderwerpen waarover en de wijze waarop de concessiehouder de consumentenorganisaties informeert,
- het verstrekken van informatie aan de concessieverlener ten behoeve van de controle op de uitvoering van de concessie,
- de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht alsmede de wijziging en openbaarmaking ervan,

- het opstellen van een financiële verantwoording van het uitvoeren van de concessie, welke verantwoording gescheiden is van die voor andere activiteiten,
- de wijziging, de openbaarmaking, de datum van ingang en de geldigheidsduur van de dienstregeling,
- de eisen aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer ten behoeve van reizigers met een handicap,
- het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid ten behoeve van zowel de reizigers als het personeel binnen het openbaar vervoer.

Daarnaast kan de concessieverlener ter sturing van de kwaliteit van het openbaar vervoer nog andere voorschriften opnemen. Voorbeelden hiervan zijn voorschriften over aan het publiek kenbaar gemaakte doelstellingen van de concessiehouder over het door hem te verrichten openbaar vervoer, over een klachtenregeling en over een te realiseren vervoergroei.

Deze voorschriften bieden de juiste handvatten om het publieke belang van het openbaar vervoer per trein te dienen.

Concessievoorschriften alleen zijn niet voldoende.

Prikkels en sancties gericht op naleving van de concessievoorschriften zijn een noodzakelijk complement. Ook hier bieden de Wet personenvervoer 2000 en het wetsvoorstel Concessiewet de juiste instrumenten voor. In oplopende mate van zwaarte zijn dit:

- overlegplicht;
- publicatieplicht met betrekking tot bepaalde prestaties (bijvoorbeeld publicatie van een klanttevredenheidsonderzoek);
- toezicht (artikel 87 Wet personenvervoer 2000);
- opleggen van een verbeterplan;
- bonus;
- malus of boete;
- bestuursdwang (artikel 93 Wet personenvervoer 2000);
- last onder dwangsom (op grond van de Algemene wet bestuursrecht);
- gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat bij intrekking van een spoorconcessie een managementaanbesteding plaatsvindt.

Met een directe bindende aanwijzing kan worden ingegrepen in de bedrijfsvoering van de concessiehouder waarmee naleving van de concessie kan worden afgedwongen. Dit instrument, de last onder dwangsom waarvoor een wettelijke grondslag nodig is, is het zwaarste (en nu ontbrekende) publieke instrument om naleving van de concessie af te kunnen dwingen.

De wet biedt het publieke instrumentarium en zo dient de verhouding tussen overheid en concessiehouder ook te worden geregeld. Is de concessiehouder echter een overheidsvennootschap en is de overheid genoodzaakt om haar zwaarste publieke instrumenten in te zetten, waardoor de onderneming ernstige financiële en economische schade leidt, dan kan het niet anders dan dat er sprake is van mismanagement, dat via de lijn van het aandeelhouderschap tot consequenties voor de betrokkenen kan leiden. Waar de overheid als concessieverlener vanuit het publieke belang handelt, gaat het de overheid in haar rol als aandeelhouder om de continuïteit van de onderneming.

Concessies kunnen tussentijds worden gewijzigd. Ten eerste kan dit in zijn algemeenheid als de concessieverlener en de concessiehouder dit beiden willen. Vervolgens kan een concessie op initiatief van één van beide partijen worden gewijzigd als hiervoor in de concessie een wijzigingsregeling is opgenomen. Een dergelijke wijzigingsregeling zal een regeling van de rechtsgevolgen bevatten, bijvoorbeeld financiële compensatie. Een concessie zal ten slotte een geschillenregeling bevatten (bijvoorbeeld bindende arbitrage) als partijen er onderling niet uitkomen.

Continuïteit en rechtszekerheid zouden gebaat zijn bij heel lange of oneindige concessies. Hiervoor is niet gekozen. Via periodieke betwistbaarheid van de concessies kan de overheid die de kwaliteit wil sturen het beste bod uitkiezen.

De keuze voor een concessie van circa tien jaar voor de hoofdrailnetdiensten sluit aan bij artikel 17 van richtlijn 2001/14/EG.

Voor de hoofdrailnetdiensten is sprake van de elementen “specifieke investeringen” en “omvangrijke investeringen op lange termijn”, die de richtlijn noemt als redenen voor het verlenen van een meerjarig capaciteitsrecht voor een periode van in beginsel tien jaar.

2. Versterking van de positie van de consument

Overleg en advies

Veel fracties spreken zich positief uit over de versterking van de positie van de consumentenorganisaties.

Het Besluit personenvervoer 2002 bevat criteria waaraan consumentenorganisaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor deelname aan het overleg en de advisering. Het is aan de verantwoordelijke overheid om te bepalen welke organisaties worden uitgenodigd. Dit zal per concessie verschillen: voor en regionale concessie zijn andere partijen opportuun. Een organisatie die wel aan de criteria meent te voldoen maar niet wordt uitgenodigd, kan tegen dit overheidsbesluit bezwaar en beroep aantekenen.

Wanneer de consumentenorganisaties de motivering van een besluit niet voldoende vinden, kunnen ze de rechter vragen te beoordelen of de vervoerder in redelijkheid op grond van de gegeven motivering kan besluiten het advies niet over te nemen. Wanneer de rechter van oordeel is dat de motivering onvoldoende is, dan mag de vervoerder de voorgenomen maatregel niet treffen. De rechter kan echter niet besluiten dat in zo'n geval het advies wél moet worden uitgevoerd. Bij een negatief oordeel van de rechter kan de vervoerder óf de voorgenomen maatregel achterwege laten, óf een nieuwe maatregel voor advies voorleggen, óf een betere motivering geven voor het niet overnemen van het advies ten aanzien van de aanvankelijk voorgestelde maatregel.

Elke consumentenorganisatie die deelneemt aan het geïnstitutionaliseerde adviesorgaan heeft het recht om een minderheidsstandpunt in te nemen en elke organisatie heeft het recht om zelfstandig te besluiten de motivering voor het niet overnemen van een advies aan de rechter voor te leggen. Het is niet redelijk en niet passend te verlangen dat alle consumentenorganisaties unaniem adviseren of besluiten naar de rechter te gaan. Wel is het natuurlijk zo dat een advies zwaarder zal wegen als het een gemeenschappelijk advies is.

Het opleggen van een overlegplicht en een adviesrecht met rechtsbescherming heeft veel voordelen, maar ook enkele nadelen. Hoe meer partijen er bij besluitvorming worden

betrokken, hoe langer het besluitvormingsproces over het algemeen zal duren. De uitdaging is om een goede balans te vinden tussen enerzijds het zorgvuldig omgaan met adviezen van consumentenorganisaties en anderzijds het waarborgen van de daad- en besluitkracht van overheden en vervoerders. Als gekeken wordt naar de ervaringen die opgedaan zijn met consumentenorganisaties in het Locov, dan is de conclusie van de regering dat de adviesprocedure de besluitvorming nauwelijks vertraagt. Dat risico is wellicht nadrukkelijker aanwezig met de introductie van de mogelijkheid van marginale toetsing. Aan die introductie is daarom de randvoorwaarde verbonden dat partijen een procedure moeten ontwikkelen die niet tot ongewenste, onredelijke vertraging in de besluitvorming leidt.

Om de consumentenorganisaties in staat te stellen een zo goed mogelijk advies op te stellen, zijn overheden en vervoerders verplicht de consumentenorganisaties in de gelegenheid te stellen vooraf over het betreffende onderwerp de overleggen. Hiermee wordt niet alleen bedoeld dat men aan de overlegtafel moet verschijnen, maar ook dat men de consumentenorganisaties in de gelegenheid stelt tot zinvol inhoudelijk overleg door hen de informatie ter beschikking te stellen die ze nodig hebben om de mogelijke gevolgen van de voorgenomen maatregel voor de reizigers te kunnen beoordelen. Daarnaast is de verplichting voor overheden opgenomen om consumentenorganisaties jaarlijks over diverse zaken te informeren.

Consumententoezicht

In de tweede nota van wijziging is om principiële redenen niet gekozen voor de introductie van een onafhankelijke toezichthouder op de publieke relatie tussen concessieverlener en concessiehouder, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de consumentenbelangen. Deze past niet in het voorgestelde model en zou in een functie voorzien die in ons democratisch staatsbestel is toebedeeld aan het bestuur en de volksvertegenwoordiging.

Het consumentenbelang kan immers ook strijdig zijn met het algemeen belang. Daarom is de gepaste rol voor het consumentenbelang die van het gekwalificeerd adviesrecht aan enerzijds de concessieverlener en anderzijds de concessiehouder.

Het gaat om de verantwoordelijkheid voor het publieke belang. De concessieverlener zal zijn verantwoordelijkheid nemen bij het opstellen van de concessievoorschriften en bij het toezicht op de naleving daarvan. Voor het hoofdrailnet is dat de minister. Zowel op de inhoud van de voorschriften als op de wijze van toezicht op de nakoming daarvan wordt de minister gecontroleerd door de Tweede Kamer.

Aansprakelijkheid

Eind vorig jaar is de motie-Dijsselbloem/Eurlings aangenomen. In deze motie verzoekt de Kamer de regering om het Burgerlijk Wetboek en de Wet personenvervoer 2000 zodanig aan te passen dat vervoerders in het openbaar vervoer aansprakelijk kunnen worden gesteld voor gevolgschade. De regering is van mening dat de huidige bepalingen om goede redenen in de wet staan. Het introduceren van wettelijke regeling omtrent gevolgschade zal tot niet te overziene financiële schade voor vervoerders kunnen leiden en evenzeer tot mogelijke grote gevolgen voor de rijksbegroting.

Overige consumentenangelegenheden

Het klanttevredenheidsonderzoek is ontwikkeld om vervoerders indirect te stimuleren tot betere prestaties en om de concessieverlener en de consumentenorganisaties informatie te

verschaffen over de prestaties van de vervoerders. Input vanuit de reizigers kan dienen als aanleiding om zorgvuldig te kijken of de vervoerder zich op het betreffende punt houdt aan de afspraken.

In hoofdstuk IV van de Wet personenvervoer 2000, Bepalingen voor de reiziger, staan uitsluitend verplichtingen voor de reiziger genoemd en geen rechten voor de reiziger. De leden van de D66-fractie suggereren om hier een betere balans voor te vinden. De regering vindt dit een op het eerste gezicht logische en ook wel sympathieke benadering. De uitwerking ervan is echter niet zo eenduidig. In het verleden heeft ROVER eens een aantal artikelen voorgesteld waarin rechten van de reiziger vastgelegd zouden kunnen worden. Sommige van de door ROVER voorgestelde bepalingen horen eerder thuis in de concessie dan in de wet. Overigens werkt de Europese Commissie aan een handvest van de rechten van de treinreiziger in navolging van de luchtvaartsector.

Er is geen wettelijke bepaling over de financiële steun voor consumentenorganisaties opgenomen. Het is principieel onjuist als consumentenorganisaties financieel afhankelijk zouden worden van vervoerders. Als het voor het goed functioneren van het systeem noodzakelijk wordt geacht dat consumentenorganisaties financieel ondersteund worden, dan moet dat door de overheid gebeuren en niet door vervoerders. Dat gebeurt ook in de praktijk. De Minister van Verkeer en Waterstaat verleent regelmatig subsidies aan consumentenorganisaties voor concrete projecten en activiteiten.

3. Overgang van materieel en andere productiemiddelen

Investeringsbereidheid

Een uitgangspunt van het regeringsbeleid is de tijdelijkheid van concessies is. Oneindige concessies zijn onwenselijk. Een monopolist moet scherp gehouden worden.

Inherent aan de tijdelijkheid van de concessies is de remmende werking hiervan op de investeringsbereidheid van een concessionaris. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van investeringen in productiemiddelen met een langere economische levensduur dan de concessieperiode en zeker aan het einde van de concessieperiode. De regering realiseert zich dit terdege. Naast de garantie van de continuïteit van het vervoer wordt juist deze problematiek het hoofd geboden met de regelingen over de overdracht van productiemiddelen. Er wordt gestreefd naar de situatie waarin een concessiehouder, zonder zich het hoofd te breken over de gevolgen van de beëindiging van zijn concessie, investeringen doet en blijft doen. Dit, als het ware, alsof de concessie in bedrijfseconomisch opzicht oneindig zou zijn.

Vragen over de waardebeoordeling van de productiemiddelen

Allereerst wordt erop gewezen dat de waardebeoordeling noch de wijze waarop deze geschiedt op wetsniveau kan worden vastgesteld. De waardebeoordeling is hiervoor te zeer verweven met de aard van de desbetreffende rechten en plichten van de verschillende concessies (hoofdrailnet, HSL, contractsector, intermodale regionale concessies). De inhoudelijke norm die op wetsniveau wordt vastgelegd, is dat de waarde de reële waarde van de productiemiddelen dient te zijn. Hiermee wordt uitgesloten dat de maximale waarde wordt vastgesteld. Ook wordt uitgesloten dat eenvoudigweg en zonder motivering de boekwaarde van de productiemiddelen wordt gehanteerd. Per concessie zal, in onderhandeling tussen de concessieverlener en de concessionaris, de wijze van waardebeoordeling worden vastgelegd. Bij een concessie voor een contractsectorlijn zal dit eenvoudig kunnen zijn. Het

gaat om een beperkte hoeveelheid productiemiddelen met een waarde die binnen de risicosfeer van een concessionaris kunnen vallen.

Bij een omvangrijke concessie en zeker bij de concessie met NSR voor het hoofdrailnet zal deze operatie zeer omvangrijk en gecompliceerd zijn. De financiële belangen zijn hier groot. De vragen en zorgen van de verschillende fracties op dit punt zijn begrijpelijk. Echter, als juist voor deze concessie geen regeling omtrent de overdracht van productiemiddelen wordt getroffen, is het risico van discontinuïteit van het openbaar vervoer bij een eventuele overdracht van de concessie aan een andere onderneming in de verre toekomst te groot. Noch de regering noch NSR kan het zich veroorloven dat bij overdracht van deze concessie NSR bijvoorbeeld met zijn materieel blijft zitten. De onderneming zou dan ogenblikkelijk failliet zijn en de Staat zou dan als enig aandeelhouder van de holding (die dan ook failliet gaat) eigenaar zijn van materieel waar hij niets mee kan en bovendien zou de nieuwe concessionaris niet tijdig over materieel kunnen beschikken, waardoor er discontinuïteit van het vervoer zou ontstaan. Kortom, er wordt in het voorstel een wettelijke basis gelegd voor een financieel en juridisch gecompliceerde operatie die de minister en NSR gezamenlijk in beider belang zullen moeten doen.

Zonder vooruit te lopen op de inhoud van deze besprekingen kan enig licht geworpen worden op mogelijke oplossingen. Een zoekrichting kan gevonden worden door vergelijking van verschillen en overeenkomsten tussen de concessie voor het hoofdrailnet en de concessieovereenkomst voor de HSL-Zuid. In die concessieovereenkomst zijn regelingen getroffen, inclusief een wijze van waardebepaling van verschillende met name genoemde productiemiddelen.

Voorts kan gedacht worden aan de inrichting van een aparte vennootschap waarin de betrokken productiemiddelen worden ondergebracht. Ten aanzien hiervan kan worden overeengekomen dat de waarde, gelijk aan het overnamerecht van de aandelen van de gehele onderneming pas in de toekomst, door onafhankelijk onderzoek en in onderhandeling worden vastgesteld.

Het is niet ondenkbaar dat bij de voorbereiding van de concessie voor het hoofdrailnet de precieze definiëring van de productiemiddelen en/of een adequate beschrijving van de methode van de waardebepaling te gecompliceerd blijkt. In de eerste plaats moet erop gewezen worden dat de wet niet verplicht tot het regelen van deze materie. Het betreft een facultatieve bepaling. De zesmaandentermijn van verlening van de concessie staat dus niet per se onder druk door de gecompliceerdheid van deze kwestie. Partijen kunnen deze regeling in latere jaren nog aan de concessie toevoegen. Zolang partijen zich maar blijven realiseren dat deze regeling in beider belang noodzakelijk is. Voorts wil de regering erop wijzen dat op korte termijn, ruimschoots voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet, gestart kan en zal worden met de ontwikkeling van en de besprekingen over concrete concessies. Ten slotte wijst de regering op de eigen verantwoordelijkheid van de toekomstige concessiehouders.

Lease

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regeling tevens van toepassing is op materieel dat is geleased. Leaseconstructies zijn zeer gebruikelijk bij spoorwegmaterieel. Concrete regelingen in concessies zullen overnamerechten en -plichten ten aanzien van leasecontracten moeten bevatten. Dergelijke constructies komen al regelmatig voor en de

leasemaatschappijen zijn hieraan gewend. Continuïteit en zekerheid van het gebruik van hun materieel is tevens in hun belang.

De toekomstige concessiehouder kan tevens verplicht worden om de (lease-)contracten voor besteld maar nog niet geleverd materieel over te nemen.

4. Overgang van management

De Wet personenvervoer 2000 gaat ook na wijziging en aanvulling daarvan door de Concessiewet uit van de verlening (al dan niet na aanbesteding) van vervoersconcessies. De nota van wijziging laat de wettelijke systematiek onveranderd en voegt daar voor spoorvervoer mogelijkheden aan toe, waaronder de managementaanbesteding. Bij managementaanbesteding komen personeel en treinen in beheer bij een ander moederbedrijf, dat nieuw management levert.

Ten aanzien van de overdracht van productiemiddelen in combinatie met de plicht tot overname van het personeel en de mogelijkheid om feitelijk leidinggevenden hiervan uit te sluiten, biedt het wetsvoorstel tevens mogelijkheden voor maatwerk. Daarbij gaat het niet om inhoudelijke verschillen, maar om juridische varianten, waaronder een vennootschapsrechtelijke.

De leden van alle fracties vragen naar verduidelijking omtrent het begrip 'feitelijk leidinggevenden'. Per concessie zal bepaald moeten worden wie de feitelijk leidinggevenden zijn. Hiervoor is in alle gevallen maatwerk en ook instemming van de concessiehouder nodig. Naar het oordeel van de regering zou het voor het hoofdtrainnet bijvoorbeeld de statutaire directie en de directeurs van de belangrijkste dochterondernemingen van NS betreffen.

De concessies verschillen naar aard en omvang te zeer om op het niveau van de wet voor alle concessies dezelfde functionarissen te benoemen. Dit is naar het oordeel van de regering geen 'uitholling' van de rechtspositie van betrokkenen. Er zijn tal van mogelijkheden voor de concessiehouder om, in overeenstemming met deze betrokkenen, een ordelijke regeling te treffen, zolang maar voorkomen wordt dat zij als gevolg van de dwingende regeling in de Wet personenvervoer 2000 mee overgaan met de concessie. Gebeurt dit toch, in de situatie waarin de concessiehouder deze regeling heeft geschonden, dan blijft de arbeidsovereenkomst in stand en gaat de betrokken functionaris mee over naar de nieuwe concessiehouder. Deze arbeidsovereenkomst is dan niet nietig en het reguliere arbeidsrecht met zijn rechtsbescherming is hierop van toepassing. De concessiehouder die deze regeling heeft geschonden is in een dergelijk geval schade en boeteplichtig jegens de nieuwe concessiehouder.

Er is bewust voor gekozen de regeling over de overgang van management voorshands te beperken tot de concessies voor openbaar vervoer per trein. Het is niet gewenst de reeds in gang zijnde concessieverlening bij het overige openbaar vervoer te verstoren door daar nu ook de regeling over de overgang van management te introduceren. Dit kan later alsnog worden overwogen, bijvoorbeeld in het kader van de voorziene evaluatie van de Wet personenvervoer 2000.

5. Toelichting op afzonderlijke onderdelen

Toegankelijkheid voor mensen met een handicap

De leden van de fractie van de PvdA stellen vragen over de inhoud en de voortgang van de totstandkoming van regelgeving ten behoeve van de toegankelijkheid van het spoorvervoer voor mensen met een handicap. Er is regelgeving in voorbereiding over de toegankelijkheid voor gehandicapten van stations en materieel. Zowel de nieuwe Spoorwegwet als de Concessiewet bieden hiervoor een basis. Het is gecompliceerde materie. Met name ten aanzien van de technische voorschriften voor materieel dient in Europees verband te worden gewerkt. Beleidsmatig kan, vooruitlopend op regelgeving, de toegankelijkheid van het spoorvervoer voor gehandicapten worden gestimuleerd via enerzijds de aansturings- en financieringsregimes ten aanzien van stations en anderzijds via concessievoorschriften voor vervoerders. Hiermee is voortgang geboekt. Zo is in de concessieovereenkomst voor de HSL-Zuid het uitgangspunt van toegankelijkheid voor gehandicapten vastgelegd. In het contract met NSR over het hoofdrailnet zijn afspraken gemaakt over de dienstverlening op stations aan gehandicapten. Tenslotte wordt gewezen op het wetsvoorstel Gelijke behandeling chronisch zieken en gehandicapten. Deze wet wordt tevens van toepassing op het openbaar vervoer, waarbij rekening wordt gehouden met de termijnen die nodig zijn om het materieel aan te passen.

Financiële gevolgen van de wet

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de financiële gevolgen van de invoering van deze wet. De invoering van het wetsvoorstel heeft beperkte financiële gevolgen. Het opstellen van concessies en de voorbereiding van eventuele aanbestedingen behoren tot reguliere werkzaamheden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Kosten van de aanbesteding door decentrale overheden zijn reeds gecompenseerd in het kader van het Verdi-convenant. De extra kosten van de versterking van de positie van de consument zijn zeer beperkt. De additionele kosten van de uitbreiding van de taken van de NMa komen ten laste van de begroting van Verkeer en Waterstaat.

Overheidsbijdrage

De leden van de fractie van Groen Links en de VVD vragen of een overheidsbijdrage voor het openbaar vervoer per trein wordt overwogen. Er wordt geen rekening gehouden met een overheidsbijdrage voor het vervoer over het hoofdrailnet. Voor de onrendabele contractsectorlijnen en voor onrendabel regionaal openbaar vervoer is sprake van een overheidsbijdrage op grond van de Wet personenvervoer 2000.

Ambtenaren als commissaris bij NS

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het inzetten van overheidscommissarissen bij NS past in het algemene regeringsbeleid. De Regering werd geconfronteerd met het feit dat de voltallige Raad van Commissarissen vertrok. De Staat had als aandeelhouder de statutaire taak op zeer korte termijn een nieuwe raad van commissarissen te benoemen. Daarom is besloten om voor een overgangssituatie interim-commissarissen te benoemen. Hun taak is om toezicht te houden op de onderneming en kwartier te maken voor een nieuwe Raad van Commissarissen. Er is geen sprake van een wijziging van regeringsbeleid ten aanzien van overheidscommissarissen. Het beleid van NS wordt bepaald door de directie. De Raad van Commissarissen houdt hierop toezicht. Het publieke belang wordt gewaarborgd door middel van publiek instrumentarium: wet- en regelgeving, concessies en toezicht.

Prestatiebeloning management

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen zich af of er prestatieafhankelijke beloning van het management van concessiehouders moet worden geïntroduceerd (motie Eurlings-Dijsselbloem). De regering heeft niet het voornemen om prestatiebeloning voor management van concessiehouders in te voeren. De wijze van beloning is een verantwoordelijkheid van de Raad van Commissarissen.

Toegang tot het spoorwagennet

Een vervoersconcessie geeft rechten en plichten aan de vervoerder. Het belangrijkste recht is het exclusieve recht op het personenvervoer per trein voor de in de concessie omschreven treindiensten. Naast de concessie heeft de vervoerder voor de toegang tot het spoor vergunningen nodig en moet hij een toegangsovereenkomst met de infrastructuurbeheerder sluiten.

De relatie tussen de concessie en de beschikbare capaciteit

Nagenoeg alle fracties stellen vragen over de relatie tussen de concessie en de beschikbare capaciteit. Voor het personenvervoer wordt een concessie verleend. In die concessie wordt met de vervoerder een pakket aan vervoersdiensten afgesproken en de eisen die de overheid daaraan stelt. In de concessie kunnen zonnodig de aantallen treinpaden staan die per uur worden gereden (bijvoorbeeld zes keer per uur een dienst Amsterdam-Utrecht) en hun kwaliteit. Bij de jaarlijkse verdeling van capaciteit is deze capaciteit een gegeven voor de infrastructuurbeheerder. Jaarlijks wordt pas de verdeling van deze capaciteit over de dag en de exacte verdeling van deze diensten binnen het uur (6.15 uur, 6.20 uur, et cetera) vastgesteld. Er is geen sprake van het doorknippen van de relatie tussen concessie en capaciteit. Slechts het niveau van capaciteit verschilt.

Op basis van de concessie dienen de vervoerder en de infrastructuurbeheerder nog nadere afspraken te maken. Drie instrumenten in de wet richten zich op deze werkrelatie. Het gaat hier om de Netverklaring, de Toegangsovereenkomst en de Kaderovereenkomst. Daarnaast worden regels voorzien voor het op non-discriminatoire wijze verdelen van beschikbare capaciteit tussen de concessiehoudende nationale vervoerders enerzijds en de in concurrentie op het spoor rijdende goederenvervoerders en internationale treinen anderzijds. Deze zullen worden vastgelegd in een amvb.

De Netverklaring⁸, uitvloeisel van Richtlijn 2001/14/EG, is kort gezegd het jaarlijks prospectus van de infrabeheerder waarin hij de functionele kenmerken (snelheid, aslast,

⁸ Aangezien de beheerder geen bestuursorgaan zal zijn, is de netverklaring geen publiekrechtelijk besluit. De netverklaring kan wellicht het best worden beschouwd als bundel algemene voorwaarden als bedoeld in artikel 6:231 BW. Tegen de netverklaring staat derhalve niet de bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet

storingen, geluid en milieu e.d.), en de beschikbaarheid van de infra (in relatie tot buitendienststellingen en storingen) omschrijft en aangeeft onder welke voorwaarden, zoals heffings- en tariefbeginselen, spoorwegondernemingen daarvan gebruik kunnen maken. Ook de procedures voor het verdelen van capaciteit maken deel uit van de Netverklaring. Alvorens gebruik te maken van het net bevestigen de spoorwegondernemingen en de infrabeheerder via de Toegangsovereenkomst de tussen hen geldende rechten en plichten.

Ook de Kaderovereenkomst vloeit voort uit bovengenoemde Richtlijn. Middels deze overeenkomst kunnen infrabeheerder en spoorwegonderneming meerjarige afspraken maken met betrekking tot door de spoorwegonderneming te gebruiken capaciteit. In het algemeen zijn deze afspraken beperkt tot een periode van vijf jaar. Bij het onderzoeken van de mogelijkheid tot het verlenen van meerjarige rechten is gebleken dat het verlenen van zeer expliciet omschreven capaciteit aan een of enkele vervoerder(s) zou kunnen leiden tot een zeer inflexibel gebruik van de schaarse infrastructuur. Daarom is gekozen voor een systematiek waarin de verdeling van de capaciteit over verschillende deelmarkten is vastgelegd.

Eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regeling omtrent de overdracht van de productiemiddelen niet in strijd is met het eerste protocol. Deze regeling is niet in strijd met het eerste protocol. Hierop is reeds nader ingegaan in de toelichting (blz. 14) bij de tweede nota van wijziging, naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

Voorzieningen op stations

De leden van de fracties van VVD, Groen Links en SP vragen of voorzieningen op stations onder het in de wet genoemde begrip 'productiemiddelen' vallen. Onder het begrip productiemiddelen kunnen tevens productiemiddelen of rechten daarop vallen van een vervoerder op een station, bijvoorbeeld kaartverkoopautomaten of loketruimte. Onder het begrip productiemiddelen kunnen niet de middelen van een andere onderneming dan de concessiehouder vallen als de concessiehouder daar geen relatie mee heeft. Dus de fietsenstalling van een andere onderneming, waar een vervoerder geen contractuele relatie mee heeft, blijft de fietsenstalling van deze andere onderneming.

Aanbestedingsplicht regionale concessies

Diverse fracties vragen of regionale concessies moeten worden aanbesteed. Uitgangspunt is dat regionale concessies worden aanbesteed (artikel 60a Wet personenvervoer) als prikkel gericht op betere kwaliteit en doelmatigheid. In bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven gevallen kan deze aanbestedingsplicht buiten toepassing worden gelaten.

De decentralisatie en aanbesteding van de zogenoemde uitlopers en losliggende delen (contractsector), waar overwegend regionaal reizigersvervoer plaatsvindt, zal worden voortgezet. De provincies worden bij decentralisatie van het regionale spoorvervoer verantwoordelijk voor de inhoud van de concessies.

bestuursrecht open. Eventueel kan tegen de netverklaring wel een klacht worden ingediend bij de NMa op grond van het voorgestelde artikel 91b, en staat tegen de beslissing op die klacht beroep open bij de bestuursrechter.

Om tot een goede afstemming te komen van de inhoud van de verschillende concessies en de daaronder ressorterende dienstregelingen, dienen de provincies die aan elkaar grenzen en hun vervoerders regelmatig overleg te voeren over de mogelijke wijzigingen in het spoorvervoeraanbod.

Beleidsnota nieuwe stations

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de reikwijdte van de Beleidsnota nieuwe stations. De beleidsnota nieuwe stations blijft van kracht voor de stations aan de hoofdspoorwegen. De meeste regionale lijnen zullen hoofdspoorwegen blijven. De wet regelt niet de verantwoordelijkheid ten aanzien van stations aan locale of bijzondere spoorwegen, zoals museumlijnen. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor deze stations voor de betreffende eigenaar is.

Afstemming vraag en aanbod

De meeste fracties vragen of de concessiehouder verantwoordelijk is voor de afstemming van vervoersvraag en het aanbod van treindiensten. Dit is inderdaad het geval. De concessiehouder zal zich automatisch richten op de vervoersvraag. Dit is zijn inkomstenbron. De concessiehouder is voorts verplicht te leveren wat in de concessie is vastgelegd. De concessieverlener en de concessiehouder zullen tezamen de vervoersvraag als uitgangspunt nemen bij de totstandkoming van de concessie.

Concessieprijs

De leden van de fractie van Groen Links vragen naar de bedoeling van art. 25 lid 1, waarin is opgenomen dat een concessiehouder een prijs betaalt aan de concessieverlener. Deze wettelijke grondslag voor de concessieprijs is opgenomen om de waarde van het exclusieve recht voor een lange periode ten goede te kunnen laten komen aan de concessieverlener. Het is denkbaar dat de concessieprijs samenloopt met de gebruiksvergoeding die nu conform de richtlijn in de Spoorwegwet is geïmplementeerd. Dit zou een 'dubbeling' van lasten teweeg brengen voor de vervoerder. Dit is zeker niet het oogmerk van de regering. De nieuwe Europese richtlijnen zijn van recente datum en daarmee is nog onvoldoende ervaring opgedaan. Als ten onrechte sprake zou zijn van een 'dubbeling' dan zal de concessieprijs op nul worden gezet en vervolgens geschrapt worden uit de wet. Vooralsnog acht de regering het niet verantwoord om de juridische grondslag voor het vaststellen van een concessieprijs uit het wetsvoorstel te schrappen.

Koppeling materieel aan het spoor

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering de mogelijkheid van koppeling van het materieel aan het spoor wil onderzoeken. Het materieel is bij uitstek het productiemiddel van de vervoerder, waarmee hij zijn klanten benadert. De vervoersondernemingen in Europa zullen de zeggenschap over de aanschaf en het beheer van deze strategische productiemiddelen voor hun ondernemingen willen behouden. In richtlijn 91/440/EG is in artikel 3 ook bepaald dat spoorwegondernemingen voor tractie moeten zorgen.

Niet goed functionerend personeel

De leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie vragen of bij de overgang personeel rekening gehouden kan worden met het functioneren van het personeel. De regeling omtrent overgang van personeel maakt geen onderscheid tussen goed en slecht functionerend operationeel personeel. Dit is ook niet de taak of verantwoordelijkheid van de concessieverleners. Dit is de verantwoordelijkheid van de ondernemingen zelf.

Kaartintegratie

De leden van Groen Links vragen waarom artikel 32a alleen van toepassing is op personenvervoer per trein. De Wet personenvervoer 2000 kent voor het stads- en streekvervoer kaartintegratie in de vorm van het Nationaal Vervoerbewijs. Daarmee is de kaartintegratie in het stads- en streekvervoer reeds verzekerd. Met artikel 32a is de kaartintegratie binnen het openbaar vervoer per trein zeker gesteld. Met de invoering van de chipkaart wordt beoogd de bestaande kaartintegratie in het stads- en streekvervoer in stand te houden en uit te breiden met het gehele personenvervoer per trein. Zoals u weet wordt aan het project chipkaart voortvarend gewerkt.

Zwartrijden

De leden van de CDA-fractie vragen naar het schrappen van de afzonderlijke strafbaarstelling van het niet tonen van een geldig vervoersbewijs. De afzonderlijke strafbaarstelling van het niet tonen van een geldig vervoersbewijs is op 1 januari 1998 vervallen bij de aanpassing van de Wet personenvervoer aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Reden voor het schrappen van het toenmalige artikel 30 is gelegen in het feit dat art. 5:17 van de Awb reeds bepaalt dat een toezichthouder bevoegd is inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Niet-medewerking daaraan is strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

T. Netelenbos.