

Vergaderjaar 2002–2003 Nr. 145b

**27 482**

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

**27 216**

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

## **NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT<sup>1</sup>**

Vastgesteld 4 februari 2003

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie betreurden het dat de langetermijnvisie «Benutten en Bouwen» volgens de minister niet besproken kan worden bij het debat over de Concessiewet en Spoorwegwet, temeer omdat toch ook deze wetsvoorstellen de wat langere termijnplannen voor de spoorwegen betreffen. Deze leden behielden zich het recht voor om bij de plenaire behandeling hierop terug te komen. Desondanks wilden zij meewerken aan een spoedige behandeling van de beide wetsvoorstellen, mede in verband met de druk vanuit de EU en mede om de spoorwegen niet langer in onzekerheid te laten verkeren.

Deze leden zouden overigens graag van de minister vernemen hoe concreet die druk uit Brussel is; met name zouden deze leden graag de concrete «tijdsplanning» vanuit Brussel vernemen t.a.v. het moeten toelaten van concurrentie op het Nederlandse spoorwegnet. De leden zouden ook graag het tijdsplan vernemen ten aanzien van het vastleggen van de basiskwaliteit van het personenvervoer en de basiskwaliteit van de railinfrastructuur door middel van concessies en amvb's. Deze leden zouden een tussentijdse evaluatie (vóór 2006) op prijs stellen, sterker, zij overwegen een jaarlijkse rapportage voor te stellen. Overigens waren de leden van de CDA-fractie nog niet overtuigd van het feit dat een managementconcessie voor een geïntegreerd bedrijf geen goed alternatief zou zijn. Herbezinning op termijn moet volgens deze leden tot de mogelijkheden blijven behoren.

Volgens persberichten, zo stelden deze leden vast, (De Telegraaf 23-12-02) zou de minister het een goed idee vinden om het exploitatiebedrijf en het infrastructuurbedrijf weer onder te brengen in één holding waardoor de verhoudingen nog duidelijker worden en hij sneller maatregelen kan

<sup>1</sup> Samenstelling:

Baarda (CDA) (voorzitter), Eversdijk (CDA), Van den Berg (SGP), Bierman (OSF), Varekamp (VVD), Ruers (SP), Terlouw (D66) (plv. voorzitter), Wolfson (PvdA), Lemstra (CDA), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Castricum (PvdA), De Blécourt-Maas (VVD) en Pormes (GL).

nemen. Deze leden vroegen of de mening van de minister correct is weergegeven en welke consequenties dit dan zou hebben. De leden van de CDA-fractie zeiden zéér verontrust te zijn door de aanhoudende berichten over het achterstallig onderhoud (ook via de minister zelf) en zij vroegen zich af welke zin het heeft om ingewikkelde juridische constructies uit te werken als niet snel het achterstallig onderhoud is weggewerkt. Zij deden dan ook de suggestie tot het snel ontwerpen van een meerjarenherstelplan; de voortgang van dit herstel zou bij de (jaarlijkse) evaluatie moeten worden betrokken.

De leden van de **VVD**-fractie dankten de minister voor de beantwoording van de vragen, gesteld in het voorlopig verslag en de gedachtewisseling met leden van de commissie op 3 december jl.

Op een tweetal punten wilden zij desondanks terugkomen:

In het wetsvoorstel wordt bewust gekozen voor een exclusieve concessie voor de NS van 15 jaar op het hoofdrailnet.

Hoe verhoudt deze keuze zich tot de eis van het Europees Parlement dat concurrentie op het spoornet ook wat betreft personenvervoer moet zijn toegestaan vanaf 2008? De Europese ministers van transport hebben in deze kwestie het laatste woord. Wat zal de Nederlandse inbreng zijn in deze discussie?

De minister legt onder het motto «rust en herstel» prioriteit bij het scheppen van voorwaarden voor een stabiele omgeving, waarin de vervoerder treinen schoon en op tijd laat rijden en de infrastructuurbeheerder de spoorbanen en -emplacements op orde heeft. Om de infrastructuur op orde te krijgen is blijkens de brief van NS «perspectief voor treinreizigers» € 2,4 miljard vereist. De vraag die de leden van de VVD-fractie bezighoudt, is hoe en wanneer redelijkerwijs van de infrastructuurbeheerder verwacht kan en mag worden dat hij de spoorbanen en -emplacements op orde heeft. Gebreken aan de infrastructuur zullen immers ook in de toekomst door de vervoerder worden aangevoerd als oorzaak van zijn eventuele falen. Het feit dat hun onderlinge verhouding privaatrechtelijk geregeld is zal daar niet aan af doen.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met bezorgdheid kennis genomen van de open brief van de president-directeur van de NS aan de Tweede Kamer inzake achterstanden in het onderhoud aan het spoorwegnet. Sporen deze berichten met datgene wat de minister eind december 2002 kennelijk wel met journalisten, maar nog niet met de Kamer heeft gedeeld? Wat is er te melden over de onderhoudstoestand en de najaarsbestendigheid van rollend materieel waarover de directie van NS geen nadere mededelingen doet? Beseft de regering dat de geloofwaardigheid van de verdediging van de onderhavige wetsvoorstellen ernstig onder druk komt als daarbij geen opening van zaken wordt gegeven over de fysieke mogelijkheden van het bedrijf als geheel – infrabeheer én exploitatie – om naar behoren te presteren?

Blijkens de krantenberichten als bovenbedoeld zou de minister tevens zijn in de memorie van antwoord gegeven opvatting hebben verlaten dat het «op dit moment» niet wenselijk zou zijn om gebruik te maken van de voorgestelde wettelijke mogelijkheid om het infrastructuurbedrijf en het exploitatiebedrijf weer samen te brengen onder één holding. Wil de minister hier opheldering over verschaffen?

Kan de minister nadere mededelingen doen over de resultaten van de op blz. 18/19 van de memorie van antwoord genoemde opdracht aan Railverkeersleiding om een systeem te ontwikkelen dat het beter mogelijk maakt de oorzaak, de veroorzaker en het gevolg van verstoringen in de treinenloop te registreren en te «monitoren»?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord, en het overleg tussen de minister en de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, d.d. 3 december, behoefte om antwoord te krijgen op een aantal nadere vragen.

Allereerst waren deze leden gefascineerd geraakt door uitlatingen van de minister die in december 2002 de pers haalden. Daaruit meenden deze leden te mogen opmaken dat de minister van mening is dat het onderhoudsbedrijf en het reizigersbedrijf NSR het beste onder één dak zouden kunnen functioneren. Als deze persberichten correct zijn, is de minister de mening dan toegedaan dat deze splitsing een fout is geweest en de oorzaak van veel vertragingen?

De leden van de fractie van GroenLinks zouden van de minister hier graag een toelichting op krijgen. Zij hadden de indruk dat deze uitlatingen haaks staan op het uitgangspunt van de voorgestelde Spoorwegwet, waarin immers de splitsing tussen het infrastructuurbeheer (inclusief de verantwoordelijkheid voor het onderhoud) aan de ene kant en het reizigersvervoer aan de andere kant een wettelijke grondslag krijgt. Daarbij gaat het hen om de volgende vragen:

Betekenen de uitlating van de minister dat hij de voorgestelde splitsing niet langer de beste oplossing voor de toekomst acht?

Heeft de minister, zoals uit zijn uitlatingen af te lezen valt, een voorkeur voor een «holding» waarin de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en het reizigersvervoer samengaan? En zo ja, hoe verhoudt zich die voorkeur tot het wetsvoorstel?

Is het idee van een dergelijke holding realiseerbaar binnen de wettelijke kaders van de spoorwegwet of moet daartoe de wet aangepast worden?

Er bestaat, zo merkten deze leden op, een rechtstreeks verband tussen de aard van het onderhoud van het spoor en de kwaliteit van het reizigersvervoer. Via concessies en amvb's zegt de overheid de basiskwaliteit van deze beide aspecten aan te kunnen sturen. Naar aanleiding van de recente berichtgeving over de hoogte van het achterstallig onderhoud aan het spoornet hebben de leden van de fractie van GroenLinks de volgende vragen:

In een brief aan de leden van de Tweede Kamer van 17 januari 2003, becijfert de NS het totale achterstallig onderhoud (inclusief knelpunten) op 2.4 miljard euro. Graag een reactie van de regering op dit bedrag. Betekent dat nu dat de in de concessies afgesproken «prestaties» pas effectief in werking kunnen treden (en gemeten kunnen worden) als het geconstateerde achterstallig onderhoud van het spoor is weggewerkt, omdat er altijd sprake is van een valse start, waarbij de ene partij de andere altijd van het tekortschieten kan beschuldigen? NSR kan immers altijd zeggen dat het zijn afspraken niet na kan komen omdat de railinfrastructuurbeheerder het onderhoud niet op orde heeft.

Is, met andere woorden, het wegwerken van achterstallig onderhoud een voorwaarde om de concessiesystematiek optimaal te laten werken?

De concessie met de NS en met de infrastructuurbeheerder moet in gaan op 1 januari 2004. Maar wat kan er dan eigenlijk afgesproken worden als de minister tegelijkertijd constateert dat het achterstallig onderhoud op dat moment nog lang niet is ingelopen?

De minister stelde tijdens het algemeen overleg met de vaste kamercommissie dat in verband met achterstallig onderhoud van het spoor wordt overwogen om PPS-constructies aan te gaan. «Marktpartijen zijn wel degelijk bereid mee te denken over het gezamenlijk oplossen van de problemen die zich over een zeer lange periode zullen voordoen, waarbij hun uitgangspunt uiteraard zal zijn dat er rendement kan worden gehaald.» Kan de minister dit concreet maken? Waar denkt hij aan? Het gaat hier immers om het hoofdspoornet, dat in handen is van de overheid en waarbij het inhalen van niet verricht onderhoud een kwestie is van geld

investeren. Hoe kan daar in PPS-constructies rendement uit worden gehaald? Graag zouden de leden van de fractie van GroenLinks dit uitgelegd krijgen.

Meer in zijn algemeenheid vroegen de leden van de fractie van GroenLinks zich af of het hele idee van concessieverlenen feitelijk niet is gebaseerd op een ideaaltypische situatie, dat wil zeggen een situatie waarin de concessienemers alle risico's kunnen overzien en beheersen; een situatie, kortom, die feitelijk nooit bereikt zal worden. Draagt juist daardoor de thans gecreëerde «driehoeksverhouding» (tussen infra, vervoer, overheid) niet een groot risico dat men elkaar de schuld in de schoenen gaat schuiven? Waarom zou het feit dat zij «gelijkwaardige partners» zijn een argument zijn om dat niet te doen (zie verslag algemeen overleg, d.d. 3 december 2002)? Zou de relatieve onbeheersbaarheid van de risico's (waaronder bijvoorbeeld politieke onzekerheden) niet een extra reden zijn om zaken als onderhoud en vervoer in een hand te brengen?

Wat is nu eigenlijk precies de status van de concessie die op 1 januari 2004 aan de NS en aan de railinfrabeheerder worden verleend? Kan de minister aangeven welk soort prestaties daar op deze korte termijn al in geregeld kunnen worden? Hoe concreet worden deze concessies? Wat is de reikwijdte van de afspraken? Kunnen ze elk jaar worden aangepast? Is daar een procedure voor afgesproken?

Zou de minister een wat concretere omschrijving kunnen geven wat er wordt bedoeld met het begrip basiskwaliteit infrastructuurbeheer en basiskwaliteit vervoer? Wat moet men zich daarbij precies voorstellen, op welke onderdelen hebben deze begrippen betrekking? Kan de minister een indicatie geven hoe hij deze twee basiskwaliteiten gaat operationaliseren in concessies?

Zou de minister kunnen uitleggen hoe onder nieuwe wettelijke condities de prijs van het treinkaartje tot stand komt? Wat is de invloed van de minister daarop? Is een situatie zoals die zich thans voordoet en waarbij de minister via de rechter zijn gelijk moet halen uitgesloten?

De leden van de fractie van GroenLinks hadden tenslotte behoefte om een nauwkeurig antwoord te krijgen op de vraag wat er van het concessieverliezende bedrijf overgaat naar het concessienemende bedrijf en hoe de waardebeoordeling daarvan tot stand komt. Juist op dit punt hadden de leden van de fractie van GroenLinks de grootste twijfels over het realiteitsgehalte van de Concessiewet. Naar hun mening is het nagenoeg onuitvoerbaar om deze «overname» adequaat te regelen. Wat in hun ogen wel een reële optie is, is de zogenaamde managementconcessie. Maar als dat feitelijk het enige is dat met de Concessiewet gerealiseerd kan worden, dan vroegen zij zich af of het thans voorliggende wetsvoorstel wel de passende grondslag daarvoor is. Graag zouden de leden van de fractie van GroenLinks een nadere reflectie van de minister zien over de vraag hoe reëel de kans is dat er een groter deel van de bedrijfsvoering wordt overgedragen van de ene concessiehouder aan een volgende dan alleen «het management».

Tenslotte zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag geïnformeerd worden over de concrete stappen die genomen gaan worden tot 2006, het jaar waarin er een eerste evaluatie kan plaatsvinden. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen wat er dan eigenlijk geëvalueerd kan worden. Kan de minister een zo uitgewerkt mogelijk stappenplan presenteren vanaf de invoering van de wet tot aan het eerste evaluatiemoment in 2006?

Het lid van de **Onafhankelijke Senaatsfractie** (OSF) merkte op dat de minister kiest voor rust en herstel, dus geen verdere reorganisatie, voor het aanpassen van bestaande regels en het beleidsneutraal implementeren van Europese regelgeving.

Concurrentie op of om het spoor is geen uitgangspunt, gewerkt zal worden met tijdelijke monopolies (NS-Reizigers). Voor goederenvervoer is wel sprake van concurrentie op het spoor.

Er blijkt weinig van de oorspronkelijke doelstellingen te zijn overgebleven. De minister zegt niet uit te sluiten dat er een ontwikkeling terug naar nationale geïntegreerde monopolies op gang komt. Deze wetsvoorstellen bieden voldoende flexibiliteit om met deze ontwikkeling mee te gaan, omdat als dan een vervoersconcessie en een beheersconcessie aan het geïntegreerde bedrijf kunnen worden verleend (art. 16 lid 4).

Kan uit de woorden van de minister worden begrepen dat «concurrentie op de trein», als door de OSF genoemde conceptuele variant, binnen de voorliggende wet mogelijk blijft? Immers, daarbij wordt alles geïntegreerd verondersteld, behalve de exploitatie van reisruimte (boven de wielen).

De minister stelt dat het niet is toegestaan dat de infrabeheerder zelf vervoert. Dit is uit een oogpunt van concurrentievervalsing verklaarbaar. Maar deze concurrentievervalsing doet zich bij «concurrentie op de trein» niet meer op de rails voor in het reizigersvervoer aangezien het verplaatsen uitsluitend is voorbehouden aan de infrabeheerder, terwijl de concurrentie zich voordoet op de treinen. De infrabeheerder zou dan geen reisruimte boven de wielen mogen exploiteren.

Bij het model «concurrentie op de trein» blijft nog iets van de concurrentie op kwaliteit van de dienstverlening voor de reizigers overeind. De verschillende vervoersondernemingen kunnen zich immers richten op de exploitatie van de zitplaatsen op de trein, terwijl onderstel en tractie tot de infrastructuur worden gerekend (zoals de draaggolf bij telefonie ook door de netbeheerder wordt geleverd) en in één hand zijn onder te brengen. De minister stelt dat de «concurrentie op de trein» in strijd is met de EU-richtlijnen 94/44/EEG en 2001/14/EG. Naar het oordeel van de OSF blijft er sprake van de scheiding tussen spooronderneming en infrabeheerder. Het OSF-lid vroeg zich daarom af of het verleggen van de scheiding tussen vervoersonderneming en infrastructuurbeheerder van de plek waar het wiel de rail raakt naar de wagonvloer boven het wiel door de EU-richtlijn wel wordt uitgesloten.

Voorts was het OSF-lid er niet van overtuigd dat het vereiste conform EU-richtlijn 91/440/EEG artikel 3 (gewijzigde versie) dat de spoorweg-onderneming voor de nodige tractie moet zorgen tevens impliceert dat die in eigendom moet zijn verkregen en/of (zelf) moet worden geëxploiteerd. Deelt de minister het standpunt dat concurrentie op de trein vergeleken met de huidige optie voordelen heeft doordat alle kwetsbare transportonderdelen in een hand blijven en derhalve transacties bij aanbesteding eenvoudiger, minder tijdrovend en tegen lagere kosten tot stand kunnen komen, en de veiligheid en betrouwbaarheid van het spoor conform richtlijn 2001/14/EG organisatorisch en praktisch beter zijn te garanderen? Is de minister bereid, gezien de huidige ongewisheid voor de lange termijn, gegeven de potentiële voordelen van het concept concurrentie op de trein conform artikel 34 lid 1 van de richtlijn 2001/14/EG de vraag aan de Commissie voor te leggen of het begrip infrastructuur ook zo mag worden begrepen dat tractie daar ook onder valt en het begrip spoorweg-onderneming dientengevolge mag worden opgevat als exploitant van op de trein aanwezige (zit)ruimte?

De overige leden van de commissie sloten zich bij deze vraag aan.

Wil de minister, zo vervolgde het lid van de OSF, nog eens aangeven hoe hij denkt het probleem van de overgang naar een nieuwe seinsysteem en

25 KV met de concessiehouder die zijn eigen rollend materieel meebrengt op te lossen? Wie draait op voor de investering in het rollend materieel? De overgang naar een nieuwe seinsysteem en 25 KV zou bij «concurrentie op de trein» voor een vervoersonderneming geen probleem vormen omdat hij daar buiten blijft. Wil de minister aangeven welke prikkel in het wetsvoorstel is voorzien om te voorkomen dat de rit met afdankertjes wordt uitgereden tot de overgang naar 25 KV daar is?

Het voorgaande geldt eveneens voor de versleuteling van slijtageproblemen: de vierkante wielen tegenover de gladde rails. Bij «concurrentie op de trein» speelt dit probleem niet. Wil de minister aangeven hoe hij denkt deze versleuteling voor partijen bevredigende wijze door te voeren? Dreigt hier het naar elkaar wijzen door partijen met betrekking tot de schuld van ongelukken of andere schade als gevolg van slijtage of achterstallig onderhoud?

Een vraag van de OSF inzake de interpretatie van het begrip infrastructuur in artikel 34, eerste lid van Richtlijn 2001/14/EG zal als commissievraag worden opgenomen.

De voorzitter van de commissie,  
Baarda

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen