

Vergaderjaar 2010–2011

32 666

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 juni 2011

Met genoegen heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu inzake de wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met de uitvoering van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging». Het verheugt mij dat de leden van de verschillende fracties met belangstelling hebben kennisgenomen van het voorstel. Bij de beantwoording van de vragen die door de leden naar aanleiding van het wetsvoorstel zijn gesteld, houd ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aan, waarbij vragen die met elkaar verband houden zijn samengevoegd.

Implementatie uitvoeringsmaatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om welke reden deze wetswijziging nu aan de Kamer wordt voorgelegd en wat de relatie is tot alle projecten rondom het spoor. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie op welke wijze de regering de algemene informatievoorziening over implementatie van veranderingen ten aanzien van het spoor zal verbeteren. In het bijzonder vragen de genoemde leden wanneer de Kamer geïnformeerd zal worden over de status van alle uitvoeringsmaatregelen genoemd in de notitie «Spoor in beweging» (Kamerstuk 31 987, nr. 1). Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze en op welk moment de in de kabinetsnotitie «Spoor in beweging» (Kamerstuk 31 987, nr. 1) genoemde uitvoeringsmaatregelen zijn of worden geïmplementeerd, via (voorziene) wet- en regelgeving of anderszins. De leden van de PvdA-fractie constateren dat de voorliggende wetswijziging een eerste implementatie vormt van de voorstellen van de commissie Sorgdrager en vragen zich af om welke reden ervoor is gekozen niet alle wijzigingen in één keer door te voeren. Op dit moment is op mijn ministerie een voortgangsrapportage in voorbereiding die binnenkort aan de Kamer zal worden gezonden. Deze voortgangsrapportage gaat in op de uitvoering van alle aanbevelingen en afspraken verbonden aan de evaluatie van de spoorwetgeving, die in de uitvoeringsagenda behorende bij het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» zijn opgenomen (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 987, nr. 1).

Dit betreft zowel beleidsmatige, projectmatige als wettelijke maatregelen. Veel maatregelen hebben hun eigen planning en ik wil met de implementatie van maatregelen niet wachten totdat alle onderwerpen, opgenomen in de uitvoeringsagenda, gereed zijn voor behandeling. Reeds in het recent door het parlement aanvaarde wetsvoorstel tot Wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van de richtlijnen 2007/58/EG, 2007/59/EG, 2008/57/EG en 2008/110/EG (Kamerstukken I, 2010–2011, 32 289, A) (hierna: wetsvoorstel 32 289) zijn de eerste wettelijke maatregelen opgenomen. Vervolgens worden de verdere wettelijke maatregelen per tranche uitgewerkt. Per wettelijke tranche worden die onderwerpen meegenomen die rijp zijn om in procedure te gaan. Het onderhavige wetsvoorstel eerste tranche bevat de op dit moment gereed zijnde onderdelen.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de regering of een aantal door de fractie specifiek genoemde punten worden meegenomen in een volgende tranche, danwel of de regering voornemens is deze niet over te nemen.

Het eerste punt van de leden van de CDA-fractie betreft de vraag dat in de Spoorwegwet 2005 de gedachte leek te ontstaan om één integrale Spoorwegwet te maken voor alle «smaken» spoor die Nederland heeft, van hogesnelheidslijn tot museumlijn. In de voorliggende wet is dit, volgens de leden van de CDA-fractie, niet volledig herkenbaar. Zij vraagt of deze wetgeving kan worden opgeschoond en versoerd tot een slimmere, simpeler en dunnere wet, die makkelijker te beheren is, makkelijker te moderniseren en makkelijker aan te passen is aan bijvoorbeeld Europese regelgeving of technische ontwikkelingen.

De leden van de CDA-fractie hebben terecht geconstateerd dat de Spoorwegwet in 2005 het oogmerk had om de gehele oude spoorregelgeving te vernieuwen en dat dit toen nog niet volledig is gerealiseerd. In 2005 bleek de vernieuwing slechts voor de hoofdspoorwegen haalbaar en omvatte de wijzigingen in 2005 met name wijzigingen op wetsniveau. Voor het beheer en gebruik van lokale en bijzondere spoorwegen gelden andere regels en dit vereist specifieke regelgeving. Dit jaar ontvangt de Tweede Kamer de regelgeving met betrekking tot lokaal spoor. In 2012 ontvangt de Tweede Kamer een tweede tranche ter uitvoering van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» waarin ook het (wijzigings-)voorstel met betrekking tot bijzonder spoor zal zijn opgenomen. Deze wetten zullen er gezamenlijk toe leiden dat alle oude spoorregelgeving kan komen te vervallen. Een modern en actueel stelsel, zoals in 2005 was beoogd, is alsdan – na inwerkingtreding – gerealiseerd. Overigens wordt bij het wetsvoorstel 32 289 de Spoorwegwet in het licht van EU-regelgeving volledig gemoderniseerd en geactualiseerd. Met dat wetsvoorstel is de Spoorwetgeving met name in de relatie tot Europese spoorregels slanker en slimmer, daar het wetsvoorstel rechtstreekse toepassing van Europese regels mogelijk maakt. Dit voorkomt de noodzaak om in de lagere regelgeving de Europese regelgeving te implementeren en dit leidt derhalve tot minder nationale regelgeving. De lagere regelgeving wordt dan ook behoorlijk opgeschoond, waarbij met name de regelgeving met betrekking tot het spoorpersoneel en de interoperabiliteit veel meer op Europese leest geschoeid worden.

Het tweede punt van de leden van de CDA-fractie betreft de reeds jaren bestaande Europese norm voor perronhoogte van 76 centimeter. De Nederlandse norm is echter, ook na invoering van de voorliggende wet, 84 centimeter. Klopt het dat door de vigerende Passagiersrechtenverordening niet meer noodzakelijk is om in de Spoorwegwet bepalingen op te nemen ten aanzien van toegankelijkheid?

De Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 (PbEU L 315) betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (hierna: Passagiersrechtenverordening) bevat geen inhoudelijke regels over een norm voor perronhoogtes. De verordening bepaalt wel dat toegankelijkheid moet worden uitgevoerd op grond van de TSI-PRM¹ (technische specificaties voor interoperabiliteit voor mensen met een functiebeperking). Het is derhalve niet zo dat op basis van de vigerende Passagiersrechtenverordening geen eisen meer ten aanzien van toegankelijkheid hoeven worden opgenomen in de Spoorwegwet. De TSI-PRM is na inwerkingtreding van de wijzigingen van de Spoorwegwet zoals voorgesteld bij het wetsvoorstel 32 289 automatisch van toepassing in Nederland. Met deze voor Nederland rechtstreeks van toepassing zijnde TSI-PRM die voor Nederland zowel 76 als 84 centimeter toestaat is dus inderdaad een specifieke nationale regeling (bijvoorbeeld in een volgende tranche) overbodig geworden. Als gevolg daarvan wordt de norm voor perronhoogtes uit de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur gehaald. Het beleid in Nederland voor nieuwe stations en grootschalige verbouwingen van stations voor toegankelijkheid van het reizen per trein is een perronhoogtenorm van 76 cm. Volgens het Implementatieplan Toegankelijkheid (Kamerstukken II, 2006–2007, 23 645, nr. 144) werken we zo stapsgewijs toe naar een gelijkvloerse instap van het perron naar de trein.

Het derde en laatste punt van de leden van de CDA-fractie betreft een aantal incidenten dat zich in de afgelopen periode heeft voorgedaan met gestrande treinen, waarbij het langer duurde voordat de reizigers werden geholpen. Hierbij kon het voorkomen dat er wel mensen ter plaatse waren die op een veilige wijze hulp zouden kunnen bieden, maar hiertoe werden belet vanwege veiligheidsregelgeving en procedures met als gevolg dat er langer gewacht moest worden. In hoeverre wordt hier na elk incident met extra regels een papieren veiligheid gecreëerd? Zou er met minder regels en meer helder belegde verantwoordelijkheid van vervoerder en beheerder, eenzelfde niveau van veiligheid kunnen worden bereikt met meer gebruik van ter plaatse aanwezig kennis en inzicht?

De Inspectie Verkeer en Waterstaat is naar aanleiding van een aantal incidenten met gestrande treinen in overleg getreden met ProRail en NS over mogelijke verbeteringen in de afhandeling hiervan. Ik heb de Tweede Kamer per brief van 7 maart jl. (Kamerstukken II, 2010–2011, 29 984, nr. 258) over de resultaten van dit overleg geïnformeerd. De spoorpartijen hebben concrete maatregelen genomen om de berging van gestrande treinen zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen. Zoals aangegeven in hiervoor genoemde brief is tevens verbetering mogelijk in de samenwerking tussen de spoorpartijen en de overheidshulpdiensten. Daartoe worden initiatieven ondernomen. Er is geen sprake van onduidelijke of onvolledige wet- en regelgeving op dit punt. Om die reden ben ik niet voornemens dit in een volgende tranche mee te nemen.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat sinds de parlementaire behandeling van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» (Kamerstuk 31 987, nr. 1) in 2009 de discussie over het spoor bepaald niet heeft stilgestaan. De perikelen op het spoor tijdens de koude winters van de afgelopen jaren, hebben Kamer en regering tot nieuwe inzichten gebracht. De regering heeft in diverse brieven laten weten de ordening op het spoor op diverse punten verder aan te willen pakken, bijvoorbeeld op het punt van de reizigersinformatie en wellicht de verkeersleiding. De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag een overzicht van de regering ontvangen van de verschillende maatregelen die zij in voorbereiding heeft en de wijze waarop deze maatregelen zijn of worden vastgelegd in wet- of regelgeving.

¹ Beschikking 2008/164/EG van de Commissie van 21 december 2007, betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit «personen met beperkte mobiliteit» voor het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem en het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem (PbEG L64).

Zoals u wellicht weet, heb ik aan de Tweede Kamer een concrete actielijst gezonden over de aanpak en de te nemen maatregelen in het kader van de perikelen voortvloeiende uit het winterweer (Kamerstukken II, 2010–2011, 29 984, nr. 255, bijlage 1 en nr. 261). Zoals toegezegd bij brief 11 maart jl. zal ik de Tweede Kamer na het zomerreces informeren over de verdere aanpak op het gebied van reisinformatie (Kamerstukken II, 2010–2011, 29 984, nr. 261).

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de Kamer geïnformeerd zal worden over haar reactie op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport «Aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, sturen op prestaties» (Kamerstuk 31 919, nr. 2). De leden van de GroenLinks-fractie zouden ook graag zien dat de regering bij het door hen hiervoor verzochte overzicht – met redenen omkleed – aangeeft welke aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit hun rapport «Aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, sturen op prestaties» (Kamerstuk 31 919, nr. 2) al dan niet worden opgevolgd en uitgevoerd.

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving («Spoor in beweging», Kamerstukken II, 2008–2009, 31 987, nr. 1) is reeds uitgebreid ingegaan op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (o.a. op pagina 29). De daarmee gepaard gaande uitvoeringsmaatregelen zijn opgenomen in de uitvoeringsagenda bij het kabinetsstandpunt. Over de voortgang van deze uitvoeringsagenda wordt u binnenkort separaat geïnformeerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan welke aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, zoals opgenomen in het rapport «Aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, sturen op prestaties» (Kamerstuk 31 919, nr. 2) gevolg wordt gegeven met dit wetsvoorstel en welke aanbevelingen zullen op een andere wijze worden geïmplementeerd?

Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om een geldsom als sanctie op te leggen ingevoerd waarmee gevolg wordt gegeven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer voor het opzetten en hanteren van een interventieladder. De overige aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer die zijn overgenomen worden via het jaarlijkse beheerplan danwel binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu zelf geïmplementeerd. Ik verwijs tevens naar de uitvoeringsagenda bij het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving («Spoor in beweging», Kamerstukken II, 2008–2009, 31 987, nr. 1).

Publieke sturing van ProRail

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde mogelijkheid om ProRail een geldsom als sanctie op te leggen. De genoemde leden vragen de regering, met het oog op het aandeelhouderschap van het ministerie van Infrastructuur en Milieu van ProRail, wat zij van dit instrument verwacht.

De invoering van een geldsom in de beheerconcessie betreft een uitbreiding van het bestaande interventie- en handhavinginstrumentarium. Hiermee krijgt de minister de mogelijkheid om de beheerder een geldsom te laten voldoen indien deze tekortschiet in de verrichting van de in de beheerconcessie opgenomen prestaties.

Deze mogelijkheid staat los van het aandeelhouderschap. De enige mogelijkheid die de aandeelhouder ten dienste staat is het aanspreken van de directie (individueel en als geheel) en de Raad van Commissarissen (uitsluitend als geheel) van ProRail op het tekortschieten in de

prestaties en – als ultimum remedium – uit hun functie zetten. De aandeelhouder kan geen geldsom als sanctie aan ProRail opleggen.

Ook vragen deze leden in welke concrete gevallen de sanctie opgelegd kan worden en op welke wijze de hoogte van de geldsom wordt bepaald. Met ProRail worden jaarlijkse beheerprestaties afgesproken in de vorm van kernprestatie-indicatoren (KPI's) met bijbehorende grenswaarden. De boete kan bijvoorbeeld worden toegepast indien de overeengekomen grenswaarden niet gerealiseerd worden. Voor toepassing van deze sanctie alsmede de daarbij te hanteren hoogte van de boete moet dit instrument naast de Spoorwegwet tevens worden opgenomen in de beheerconcessie. Hiertoe zal de beheerconcessie moeten worden gewijzigd, waarvoor instemming van ProRail, als concessiehouder, nodig is. Conform mijn brief van 27 januari 2011 inzake het functioneren spoor (Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 29 984, nr. 255), ben ik daarover in gesprek met ProRail. Mijn inzet is dat een geldboete een uitbreiding van het bestaande interventie- en handhavingsinstrumentarium betreft en daarmee onderdeel vormt van een stelsel van prikkels. De boete is daarmee primair een extra instrument om een duidelijk signaal af te kunnen geven over de onwenselijkheid van bepaald gedrag of een bepaalde situatie. Over de verdere invulling hiervan in de concessie en mijn beleidsinvulling tot toepassing van deze sanctie zal ik u mede in het licht van mijn brief van 27 januari 2011 inzake functioneren spoor (Kamerstukken II, 2010–2011, 29 984, nr. 255) nader dit jaar informeren.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie op welk budget deze geldsom verhaald zal worden.

ProRail dient de geldsom uit haar eigen middelen (o.a. subsidie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en gebruiksvergoeding van de vervoerders) te betalen en zal hiervoor niet meer subsidie ontvangen. Het is voor ProRail ook niet mogelijk om de gebruiksvergoeding te verhogen. Immers die vergoeding is uitsluitend gebaseerd op de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de kosten voor de treindienst.

De leden van de PvdA-fractie constateren verder dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald op welke onderdelen van het beheerplan het adviesrecht van toepassing is en welke onderdelen hiervan uitgezonderd zouden moeten worden. Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie om welke reden er niet voor is gekozen om het gehele beheerplan voor advies voor te leggen.

Voor de gerechtigden, dit zijn onder andere de decentrale concessieverleners, is specifiek een adviesrecht in de Spoorwegwet geïntroduceerd voor die delen van het beheerplan die verplicht voor instemming aan mij moeten worden voorgelegd. Voor de beoordeling van deze onderdelen, wat ook de investeringen betreft voor zogenaamde kleine functiewijzigingen, is het belangrijk dat ik het advies van de gerechtigden kan meenemen in mijn afweging al dan niet in te stemmen met deze onderdelen van het beheerplan. Aangezien ook gerechtigden betrokken willen zijn bij het gehele beheerplan stel ik daarnaast adviestafels in waar de houders van de beheer- en vervoerconcessie – na de indiening van de volledige plannen – het beheer- en vervoerplan bespreken met de koepels van decentrale overheden. Een adviesrecht op het gehele beheerplan is daarom niet noodzakelijk.

In lijn met het advies van de commissie Sorgdrager zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de handhavingsmogelijkheden van de overheid op de beheerder uitbereiding behoeven. De ultieme straf bij onderpresteren – intrekking van de concessie – is niet een erg bruikbare sanctie. Gekozen wordt voor het toepassen van een geldsom. Daarover stellen de leden diverse vragen.

In hoeverre wordt hiermee niet een vestzak-broekzak-constructie gemaakt waarin de boetes ten laste komen van de winst en daarmee van het dividend dat de overheid ontvangt? Is het mogelijk te voorkomen dat de geldsom als sanctie wordt gefinancierd vanuit het dividend dat aan de Staat wordt uitgekeerd?

De Staat ontvangt geen dividend van ProRail. ProRail maakt geen winst. Het resultaat van ProRail is altijd nul, omdat overschotten respectievelijk tekorten altijd ten gunste respectievelijk ten laste van de equalisatiereserve komen. Eventuele geldboetes komen dus ten laste van de equalisatiereserve.

Is overwogen sancties toe te voegen waarbij de prestaties, zoals op het gebied van reizigerstevredenheid, in de beloningen van ProRail mee moeten tellen?

Ingrijpen in de beloningen van de directie van ProRail valt buiten de reikwijdte van de Spoorwegwet en de rol van de concessieverlener. Dit verloopt via het aandeelhouderschap van ProRail. In het kader van het bezoldigingsbeleid van de directie van ProRail is vastgelegd dat de jaarlijkse beheerprestaties van ProRail, waaronder die op het gebied van reizigerstevredenheid, in belangrijke mate onderdeel vormen van de variabele beloning van de directieleden.

Zou het mogelijk zijn de geldsom te storten in een speciaal reizigersfonds, van waaruit – in overleg met reizigersorganisaties – projecten gefinancierd kunnen worden die aan de reizigers ten goede komen?

Nee. Geïnde boetes dienen te worden geboekt op artikel 13.09 «Ontvangsten Spoorvervoer» van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze ontvangsten zet ik uiteraard weer in voor het spoorstelsel, waarvan ook de reizigers uiteindelijk profiteren.

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

De rechtstreekse afstemming tussen decentrale concessieverleners en de beheerder op een moment voorafgaand aan concessieverlening voor hun concessiegebied wordt geïntroduceerd om te voorkomen dat de concessieverlenende overheden bepaalde zaken aanbesteden die de beheerder niet kan uitvoeren. Deze wettelijke verplichting tot afstemming met de beheerder bestond reeds, maar was tot op heden voor de hoofdspoorwegen beperkt tot de Minister van Infrastructuur en Milieu. Deze wetswijziging betreft derhalve een versterking van de positie van de decentrale overheden.

Voor wat betreft de vraag om ook advies aan NS te vragen merk ik op dat de decentrale overheden een dergelijk recht reeds hebben. Krachtens de vervoerconcessie dient de NS jaarlijks overleg te voeren met de decentrale overheden. Daarbij gaat het erom de plannen en wensen van de decentrale overheden in samenhang te bezien met die van de NS.

De leden van de PVV-fractie vinden het goed dat de mogelijkheden voor de regering om geldboetes op te leggen, indien de houder van de beheerconcessie tekortschiet in de uitvoering, middels deze wetswijziging worden vastgelegd. Echter, de leden vragen om welke reden de wijze van beboeting afwijkt van de huidige mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom, aangezien in tegenstelling tot een last onder dwangsom bij een geldboete door de beheerder niets hoeft te worden veranderd. Terwijl het handhavingsinstrumentarium middels een systeem van geldboetes er toch voor bedoeld is om de houder van de beheerconcessie tot actie te manen.

Kortom, op welke wijze biedt deze manier van beboeten een aanvulling op deze op het reeds beschikbare handavingsinstrumentarium van de regering?

Zowel de last onder dwangsom (art. 5:31d e.v. Algemene wet bestuursrecht) als de verplichting tot het betalen van een geldsom (boete) zijn financiële handavingsinstrumenten om op te kunnen treden tegen overtredingen in het kader van de beheerconcessie. Het (juridisch) karakter van beide instrumenten kan echter verschillen. De last onder dwangsom is een herstelsanctie, bedoeld om een overtreding ongedaan te maken of een verdere overtreding dan wel een herhaling hiervan te voorkomen. Dit komt tot uiting in het feit dat een dwangsom slechts kan worden opgelegd in combinatie met een last om iets te doen of na te laten. Een last onder dwangsom leent zich voor toepassing van het merendeel van de in de beheerconcessie neergelegde verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de verplichting tot het opstellen van een beheerplan of de verplichting tot het houden van een activaregister. Met het opleggen van de last wordt de beheerder tot actie gemaand om alsnog aan deze verplichting te voldoen. Indien dat niet lukt, verbeurt de beheerder een dwangsom.

Enkele in de beheerconcessie neergelegde verplichtingen lenen zich echter niet voor het opleggen van een last onder dwangsom. Gedacht kan worden aan het niet voldoen aan de jaarlijks overeengekomen beheerprestaties, bijvoorbeeld de overschrijding van het maximum aantal grote verstoringen in een kalenderjaar. Herstel daarvan in het volgende kalenderjaar is dan niet logisch en zinvol, temeer er voor dat nieuwe jaar in het beheerplan al weer nieuwe beheerprestaties zijn overeengekomen. In dergelijke gevallen is het opleggen van een boete een geschikt instrument. De boete kan, naar gelang de nadere invulling, zowel als een bestraffend instrument als een herstellend instrument worden ingezet; daarin onderscheidt zij zich van de last onder dwangsom. De boete maakt de overtreding weliswaar als zodanig niet ongedaan, hoogstens indirect door het afnemen van door de overtreding verkregen economisch voordeel, maar heeft vooral door haar afschrikwekkende werking een functie van het voorkomen van verdere overtredingen.

Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie of de boetes nu wel onomkeerbaar zijn? De leden hebben namelijk met verbazing kennisgenomen van het feit dat er in het verleden wel boetes zijn opgelegd, maar deze in veel gevallen wegens goed gedrag weer zijn ingetrokken. Dit zou niet mogelijk moeten zijn. Is dat concept in het nieuwe handavingsinstrumentarium verwerkt?

Met dit wetsvoorstel wordt een geldsom als sanctie geïntroduceerd, waarbij het interventie- en handavingsinstrumentarium jegens ProRail wordt uitgebreid. Dit biedt de mogelijkheid een geldsom als sanctie in de concessie op te nemen voor in de concessie op te nemen overtredingen. Hierdoor kan, anders dan in geval van een last onder dwangsom, een direct opeisbare boete opgelegd worden aan ProRail. Daartoe moet, zoals eerder is opgemerkt, de beheerconcessie worden gewijzigd waarbij instemming van ProRail nodig is. Over de verdere invulling hiervan in de concessie en mijn beleidsinvulling tot toepassing van deze sanctie zal ik u mede in het licht van mijn brief van 27 januari 2011 inzake functioneren spoor (Kamerstukken II, 2010–2011, 29 984, nr. 255) nader dit jaar informeren.

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

aanleggen of sluiten van stations. De leden van de GroenLinks-fractie hebben uit de brief van de regering d.d. 27 januari 2011 inzake functioneren spoor (Kamerstukken II, 2010–2011, 29 984, nr. 255) begrepen, dat het adviesrecht van consumentenorganisaties wordt uitgebreid richting ProRail. Deze leden zijn daar blij mee. Ze vragen zich af of het een bewuste keuze van de regering dit niet bij voorliggende wetswijziging vast te leggen, of was dat qua tijd niet haalbaar. Tevens vragen zij zich af waarom de regering er niet voor heeft gekozen het gekwalificeerde adviesrecht een verplichtend karakter te geven. Tevens willen zij graag weten of de wetswijziging ter advisering is voorgelegd aan de consumentenorganisaties en indien dit niet is gebeurd, waarom dat niet is gebeurd. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel voorziet in een gekwalificeerd adviesrecht ten aanzien van het beheerplan. Genoemde leden vragen of het voorgestelde artikel 17b aanpassing behoeft in verband met recente voornemens van het kabinet naar aanleiding van de ervaringen van het winterweer, zoals het versterken van de positie van de reizigersorganisaties en decentrale overheden ten opzichte van de beheerder.

Met dit wetsvoorstel wordt de positie van gerechtigden, waaronder concessieverlenende decentrale overheden, versterkt. Deze gerechtigden krijgen nu immers een wettelijk vastgesteld gekwalificeerd adviesrecht. ProRail is verplicht dit advies te vragen. ProRail kan wel gemotiveerd afwijken van dit advies. Voor een verplicht opvolgen van het advies is niet gekozen, omdat ProRail een integrale afweging moet kunnen maken, waarbij diverse belangen moeten kunnen worden afgewogen. Wanneer ik het beheerplan krijg voor instemming met de instemmingsplichtige onderdelen beoordeel ook ik die afweging. Voorliggend wetsvoorstel is overgelegd voor advies aan de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (OVW), waarin ook consumentenorganisaties zitting hebben. De OVW hebben over het wetsvoorstel advies uitgebracht, waarbij van de zijde van de consumentenorganisaties op dit onderdeel geen opmerkingen zijn gemaakt. Zoals aangekondigd in de brief van 27 januari 2011 met betrekking tot het winterweer neemt ProRail inmiddels deel aan het LOCOV, waar het beheerplan ook zal worden besproken. Hierdoor zijn ook consumentenorganisaties betrokken bij de totstandkoming van het beheerplan. Een specifiek adviesrecht voor consumentenorganisatie analoog aan die voor gerechtigden is daarmee mijns inziens overbodig en wordt niet geïntroduceerd door onderhavig wetsvoorstel.

Voor wat betreft gemeenten kan ik opmerken dat ProRail uiteraard gemeenten op individuele basis betreft als het gaat om de bouw van stations. Daar waar er sprake is van dit soort beslissingen zal ProRail altijd contact zoeken met het regionale bestuur (denk ook aan fietsenstallingen en spoorwegovergangen).

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

Er is inderdaad niet verankerd dat de beheerplannen jaarlijks dienen te worden opgesteld. In de toelichting op de huidige concessie staat aangegeven dat er eventueel voor gekozen kan worden over te gaan op meerjarige beheerplannen. Hoewel op dit moment in de beheerconcessie, die loopt tot 2015, een jaarlijks beheerplan vereist is, wil ik op wetsniveau de mogelijkheid tot het indienen van meerjarige beheerplannen in de toekomst niet uitsluiten.

Genoemde leden vragen of de minister bereid is nadere afspraken te maken met NS en ProRail om de leesbaarheid van de plannen op dit punt te verhogen, zodat een goed overzicht wordt geboden welke extra

stappen er in het betreffende jaar zullen worden gezet en ook na afloop van dat jaar kan worden gezien of deze voornemens zijn gerealiseerd. In het Algemeen Overleg van 24 maart 2010 heb ik toegezegd een managementsamenvatting aan het beheer- en vervoerplan te zullen laten toevoegen. Dit is inmiddels gebeurd. Mijns inziens wordt hierin kort en duidelijk aangegeven wat de speerpunten van NS en ProRail zijn voor het komende jaar.

Overigens wordt opgemerkt dat alleen de kernprestatie-indicatoren (KPI's) en bijbehorende grenswaarden alsmede de te nemen maatregelen op het gebied van veiligheid en milieu ter formele instemming van de minister zijn.

De leden vragen tot slot welke prikkels tot verbetering er uitgaan van het beheer- en vervoerplan. Zij constateren dat outputsturing gericht is op het bereiken van vooraf bepaalde doelen.

Ik verlang van ProRail en NS jaarlijks een verhoging van de ambities omtrent de te leveren jaarprestaties. Dit vertaalt zich in het verhogen van de grenswaarden voor de verschillende kernprestatie-indicatoren (KPI's) die zijn opgenomen in het beheer- en vervoerplan en waarmee ik dien in te stemmen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit echter het zicht kan ontnemen op verder mogelijke verbeteringen van prestaties of efficiency die wel in belang zijn van de reiziger en de concessieverlener. Zijn er ook instrumenten die dit stimuleren? Zij vragen hierbij specifiek op welke manier ProRail en de vervoerders worden geprikkeld om te komen tot verdere energiebesparing.

In mijn brief van 27 januari 2011 over het functioneren van het spoor heb ik reeds aangekondigd de kernprestatie-indicatoren (KPI's) te zullen onderzoeken op klantgerichtheid en waar nodig deze aan te passen, respectievelijk aan te vullen.

Voor wat betreft de prikkeling van ProRail en NS om te komen tot verdere energiebesparing, hebben genoemde partijen dit zelf reeds hoog op de agenda staan. Zo heeft ProRail de ambitie geformuleerd om in 2020 30% minder energieverbruik te hebben ten opzichte van 2005. Ook NS, wiens nieuwe Sprinters bijvoorbeeld 30% zuiniger dan hun voorgangers, zet in op verdere energiebesparing.

Veiligheid

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

Voor alle overtredingen waarvoor de bestuurlijke boete wordt geïntroduceerd (een punitieve sanctie) blijft het reeds aanwezige bestuursrechtelijke handhaving-instrumentarium zoals de last onder dwangsom (een reparatorische sanctie) ook mogelijk en vormt de bestuurlijke boete dus een aanvulling op het bestaande instrumentarium. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat een strafrechtelijk geldelijke sanctie voor die overtredingen waar nu de bestuurlijke boete wordt geïntroduceerd, reeds op grond van artikel 87 onder de huidige Spoorwegwet mogelijk was.

Echter, de genoemde leden vragen om welke reden er kennelijk vanuit wordt gegaan dat recidive zich slechts eenmalig voordoet, omdat in het huidige voorstel de maximale boetes genormeerd worden op vijftig procent hoger dan de huidige maximale hoogte van de boete. Zeker gezien de recente ontwikkelingen met betrekking tot de problematiek van

de spoorinfrastructuur is het aannemelijk dat er een herhaling optreedt van bepaalde overtredingen. Waarom deze beperking? De Algemene wet bestuursrecht verplicht tot het opnemen van een maximale hoogte van de boete. In theorie kan het voorstel van de PVV-fractie leiden tot een oneindig hoge boete. Dat is nimmer de bedoeling van de wetgever geweest. In de Spoorwegwet is de hoogte van de bestuurlijke boete daarom gemaximeerd. Daarbij is een verhoging van maximaal 50% mogelijk in geval van recidive. Tevens wordt bij het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete die hoogte eveneens afgestemd op de omzet van een onderneming indien de overtreder een onderneming is.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog wel enige twijfel of de inzet van de bestuurlijke boete op het spoor altijd de meest geschikte sanctie is bij wanprestatie. Bij eerdere gelegenheid hebben deze leden de suggestie gedaan om de tariefsvrijheid van vervoerders enigszins te beperken als gedurende een kalenderjaar de prestaties (ver) ondermaats waren. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze suggestie.

De vervoerconcessie voor het hoofdrailnet schrijft voor dat de prestaties van NS elk jaar moeten verbeteren. Dit dwingt NS om continu te investeren in kwaliteit.

De boete zoals deze in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet is opgenomen, is bedoeld als stimulans om de kwaliteitsverbetering blijvend na te streven. Ook hier geldt dat de geldboete daarmee onderdeel vormt van een stelsel van prikkels. De boete is daarmee primair een extra instrument om een duidelijk signaal af te kunnen geven over de onwenselijkheid van bepaald gedrag of een bepaalde situatie. Het gaat mij er daarbij niet om, om inkomsten te genereren voor het rijk. Het gaat mij om een prikkel om daarmee betere prestaties af te dwingen.

De suggestie om de tariefvrijheid van NS verder te beperken ondersteun ik niet. Bij tegenvallende prestaties leidt een extra tariefbeperking tot minder investeringen en daarmee een neerwaartse spiraal in de prestaties van NS. Het niet mogen doorvoeren van bijvoorbeeld een tariefsverhoging heeft immers een blijvend effect omdat het in komende jaren doorwerkt. Hiermee kunnen de prestaties onder druk komen te staan. Ik ben dan ook van mening dat de boete de meest geschikte sanctie is indien prestaties niet gehaald zijn.

Decentrale concessieverleners kiezen zelf de wijze waarop zij prikkels inbouwen in hun concessies.

Adviezen

Zowel de leden van de VVD-fractie als de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of de vervoerders Arriva, Veolia en Syntus zijn geconsulteerd over dit wetsvoorstel.

Deze vervoerders zijn geconsulteerd in het proces van totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel. Deze consultatie heeft plaatsgevonden via de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (OVW).

Overig

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat de motie Van Gent over extra bevoegdheden voor de Vervoerkamer van de NMa (Kamerstuk 31 843, nr. 7), waarin de regering wordt verzocht extra wettelijk bevoegdheden voor de Vervoerkamer van de NMa te ontwikkelen zodat deze kan functioneren als een toezichthouder op het spoor, nog niet is uitgevoerd. De leden van de GroenLinks-fractie vinden het niet verstandig om geschillenbeslechting rond consumentenzaken bij de IVW onder te brengen en herinneren de regering aan de toezegging zoals gedaan bij

monde van de minister van Infrastructuur en Milieu, gedaan tijdens het algemeen overleg Spoor d.d. 17 maart 2011, om vóór de zomer met een – in de woorden van de minister – «positief benaderde» uitwerking van deze motie te komen.

Ik dank de leden van de GroenLinks-fractie voor hun herinnering en zal mijn uiterste best doen om mijn toezegging gestand te doen.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus