

Vergaderjaar 2018–2019

34 914

Wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU 2016, L 138/44), richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU 2016, L 138/102), richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (PbEU 2016, L 352/1) en tevens ter goede uitvoering van verordening (EU) 2016/796 van het Europees parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004 (PbEU 2016 L 138/1) en van verordening (EU) 2016/2338 van het Europees parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor (PbEU 2016, L 354/22)

B HERDRUK¹

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING²

Vastgesteld 27 november 2018

¹ Wegens het foutief opvoeren van de fractieleden van SP en PvdA als aansluitende leden bij de vragen van de GroenLinks-fractieleden in plaats van als mede-indieners van deze vragen.

² Samenstelling: Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), P. van Dijk (PVV), Atsma (CDA), D.J.H. van Dijk (SGP), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD), (vice-voorzitter), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Nooren (PvdA), (voorzitter), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA), Van Leeuwen (PvdD) en Binnema (GL).

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De fractieleden van **SP, PvdA** en **GroenLinks** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Implementatie Vierde spoorwegpakket en hebben gezamenlijk nog enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat strekt tot wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten, en hebben nog een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De CDA-fractieleden lezen in de memorie van toelichting dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) aanvankelijk betwijfelde of zij de haar toegedachte taken adequaat zou kunnen uitvoeren.³ Er heeft overleg plaatsgevonden over de zorgen van de ACM, en het voorstel is op onderdelen aangepast, zo begrijpen deze leden. Wat is de stand van zaken wat betreft de besprekingen met de ACM thans (november 2018)? Verwacht zij op dit moment de haar toebedeelde taken naar behoren te kunnen uitvoeren?

De regering is voornemens ProRail om te vormen naar een zelfstandig bestuursorgaan. Maakt het voor de uitvoering van het voorliggend wetsvoorstel verschil welke rechtsvorm ProRail heeft? In welke vorm is de onafhankelijkheid van de spoorbeheerder het beste gewaarborgd?

De regering heeft op vragen van de Tweede Kamer laten weten dat zij niet beschikt over een overzicht waaruit duidelijk wordt hoe het beheer van het spoorwernet in andere EU-landen is geregeld, en hoe het daar met de onafhankelijkheid staat.⁴ Die mededeling heeft de leden van de CDA-fractie verbaasd. Is die kennis c.q. een overzicht van de situatie er überhaupt niet?

Is dat inzicht ook niet op Europees niveau aanwezig, beschikbaar voor de lidstaten en openbaar? Waarom heeft Nederland zelf dit soort basisinformatie niet voorhanden? Vindt de regering het niet wenselijk dat zij dat inzicht wel heeft? Heeft zij zelf wel inzicht in de situatie in de landen waarmee Nederland via het spoor intensief is verbonden, zoals Duitsland, Frankrijk en België? Zo ja, kan zij daarvan de Eerste Kamer een beknopt overzicht verschaffen?

Op grond van het voorstel wordt het straks mogelijk dat ook een aanbieder van treinvervoer die geen concessie heeft, toegang tot het spoornet vraagt. De spoorbeheerder moet dan een economische belangenafweging laten uitvoeren door de ACM, die moet aantonen dat de belangen van een concessiehouder niet onredelijk worden geschaad. De regering wijst er niet ten onrechte op dat toegang tot het spoor waarschijnlijk alleen interessant is en zal worden gevraagd voor drukke trajecten, waarop winstgevend kan worden gereden. Naast de economische belangenafweging spelen dan, naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie, ook aspecten als serviceverlening en transparantie voor

³ Kamerstukken II 2017/18, 34 914, nr. 3, p. 54–55.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 914, nr. 6, p. 12–13.

reizigers, en ook de fysieke mogelijkheid om spoortrajecten nog intensiever te gebruiken en andere aanbieders toe te laten, een rol. Op de drukste trajecten is immers reeds nu al een intensief gebruik te zien. Hoe worden deze aspecten, die niet echt een economische afweging in de engere zin van het woord betreffen, meegenomen in besluitvorming omtrent toelating van een nieuwe aanbieder?

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie aandacht voor de belangen en de betekenis van historische spoorlijnen. Ziet de regering deze lijnen en hun materieel ook als cultureel erfgoed? Is het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), als verantwoordelijke voor erfgoed, bij het beleid op dit vlak betrokken?

Wat zijn de gevolgen van de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket voor exploitanten van historische spoorlijnen? De CDA-fractieleden zien in de beantwoording graag onderscheid gemaakt worden naar trajecten die niet op het «reguliere» net zijn aangesloten, trajecten die wel een aansluiting op het reguliere net hebben, en historische ritten over gewoon spoor. De leden begrijpen dat het nu, nog voor de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket, ook al (vrijwel) niet meer mogelijk is om met historische treinen op (korte) gedeelten van het hoofdrailnet te rijden, zoals tussen Valkenburg en Schin op Geul, ook als de concessiehouder daar geen bezwaar tegen heeft. Wordt de exploitatie van historische lijnen moeilijker door de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket? Hoeveel flexibiliteit kunnen de toezichhouders zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de spoorbeheerder ProRail ten aanzien van historisch spormateriaal betrachten? Wordt over dit soort zaken door de regering overleg met partijen gevoerd?

Klopt het dat de regering in 2006 (bij monde van toenmalig Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Schultz van Haegen) heeft toegezegd beleid op dit gebied te ontwikkelen, maar dat dit beleid er nog niet is? In de memorie van toelichting stelt de regering dat de wetgeving om dit Spoorwegpakket te implementeren niet geëigend is om wetgeving ten behoeve van historische spoorwegen en historisch rijdend materiaal te implementeren. Er wordt wetgeving op termijn (herziening Spoorwegwet) aangekondigd.⁵ Kan de regering aangeven wanneer deze wetgeving te verwachten is? Zal over die wetgeving vooraf met belanghebbenden worden overlegd?

Voorts vernemen de CDA-fractieleden graag hoe andere landen, zoals Duitsland, omgaan met historische spoorwegtrajecten, het gebruik daarvan, en bijzondere ritten met historisch materiaal op voor regulier verkeer gebruikt spoor.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-, PvdA- en GroenLinks-fractie

Een groot punt van zorg is de vraag of een van de belangrijkste aanbeveling uit de Fyra-enquête wel genoeg aandacht heeft gekregen in de Nederlandse doorvertaling van het Vierde Spoorwegpakket. Staan de belangen van de reizigers voorop? Deelt de regering deze zorg gelet op het voorliggende wetsvoorstel? Zij schrijft over het internationaal spoorverkeer: «Het Vierde Spoorwegpakket treft echter geen directe maatregelen voor de reiziger. Het zal in de praktijk moeten blijken wat de concrete gevolgen voor de reiziger zijn.»⁶ Heeft zij hier intussen meer zicht op? En acht zij het van belang om hier inzicht in te verwerven alvorens het Vierde Spoorwegpakket in zijn totaliteit beoordeeld kan worden?

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 914, nr. 3, p. 65.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 914, nr. 6, p. 6.

Ziet de regering de treinen in Nederland als een fundamentele publieke dienst, waarbij de belangen, en dus niet alleen de mate van concurrentie en de prijs, van de reiziger te allen tijde voorop staan? Of is zij van mening dat het openbaar vervoer meer een marktaangelegenheid moet zijn van vraag en aanbod? Deelt zij de zorg van de SP-, PvdA- en GroenLinks-fractieleden dat marktwerking in het openbaar vervoer te veel een doel op zich is geworden? Heeft zij zicht op de mogelijke effecten van de marktwerking in het openbaar vervoer in Nederland?

Er is eerder een debat gevoerd over het ondermijnen van arbeidsvoorwaarden doordat een concessie gegund wordt op prijs en aan de arbeidsvoorwaarden of sociale veiligheid wordt gemorreld. Hoe wordt met dit wetsvoorstel geborgd dat arbeidsvoorwaarden niet nog verder in de knel komen? Hoe gaat de regering dit oppakken? Ziet zij deze zorgwekkende trend eveneens of is dit in haar ogen inherent aan marktwerking op het spoor?

Er is inmiddels een brede evaluatie aanbesteden toegezegd. Dat is positief in de ogen van de leden van de SP-, PvdA- en GroenLinks-fractie, want openbaar vervoer dient in het hele land betaalbaar, bereikbaar en veilig te blijven, net als de garantie van goede arbeidsvoorwaarden. In hun ogen kan te veel marktwerking deze fundamenten van ons openbaar vervoer onder druk zetten. Deelt de regering deze visie? Heeft zij het idee dat de Nederlandse Spoorwegen (hierna: NS) over de gehele linie een beter product is gaan leveren sinds de marktwerking op het spoor? Zo ja, kan ze hier voorbeelden van noemen?

Hoe wordt voorkomen dat ons spoor versnipperd raakt, dat er geen centrale sturing en samenhangende dienstregeling meer is, en dat er niemand meer is die verantwoordelijk is voor het geheel? Hoe wordt voorkomen dat het model van rendabele lijnen van de NS die niet-rendabele lijnen compenseren, op termijn onder druk komt te staan? En hoe wordt voorkomen dat de overheid niet meer invulling kan geven aan de rol van het spoor in de mobiliteitsmix en daarmee aan de behoefte van de reizigers?

De fractieleden van de SP, PvdA en GroenLinks willen dat de nationale overheid in samenspraak met alle regio's stevig de regie houdt bij de kwaliteit van de dienstverlening, de kwaliteit en dekking van de dienstregeling, volume en frequentie, en comfort en veiligheid. Dat kan alleen maar met een stevige aanbestedingsprocedure met sterke, sociale en duurzaamheidscriteria, rekening houdend met landspecifieke eigenschappen. Deelt de regering deze visie en hoe denkt zij dit te borgen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn bezorgd dat de Nederlandse ordening op het spoor, waarbij de NS de exploitant is van het hoofdspoornet, uiteenvalt en verbrokkelt door de maatregelen die gevergd worden door dit Vierde Spoorwegpakket. Zij doelen dan op concurrentie tussen meerdere aanbieders (naast de NS) op het hoofdnnet, het opknippen van het hoofdnnet in afzonderlijke delen en het niet meer in positie kunnen houden van de NS als nationale vervoerder en gebruiker van het hoofdnnet. De leden verlangen een beschouwing van de regering met betrekking tot de gewenste ontwikkeling van het Nederlandse vervoersstelsel op het spoor en de positie van de NS daarin.

In eerdere debatten was dit stelsel en de gunning van de concessie aan de NS een belangrijk uitgangspunt. Is die gunning met aanvaarding van dit wetsvoorstel in de toekomst niet meer mogelijk?

Hoe groot acht de regering de kans dat buitenlandse aanbieders exploitant worden van het hoofdnet, en hoe wenselijk zou zo'n situatie zijn? Hoe verhouden deze wetswijzigingen zich met de overweging dat publieke voorzieningen als openbaar vervoer afgestemd moeten zijn op het algemeen belang, zoals met betrekking tot het spoorvervoer aangegeven is in het rapport van de Eerste Kamer «Verbinding verbroken?»⁷?

In de Tweede Kamer is gevraagd naar de implementatie van eerdere Europese richtlijnen in onder meer Duitsland en Frankrijk.⁸ Graag zouden de ChristenUnie-fractieleden een schets willen van de situatie in deze landen als het gaat om de vereiste splitsing tussen spoorwegbeheer en spoorwegexploitatie, en de wijze waarop de concessie op het spoor wordt vergund.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben geen problemen met verdere technische standaardisering op de Europese spoormarkt, maar vragen zich af of het toelaten en stimuleren van concurrentie op het spoor zich hier goed mee verdraagt.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 7 december 2018.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Nooren

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer

⁷ Kamerstukken I 2012/13, C, B.

⁸ Handelingen II 2018/19, 8, item 9, p. 30.