

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 2016L 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)

E

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 januari 2019

Inleiding

Met interesse heb ik kennisgenomen van de nadere vragen van de leden van fracties van het CDA, PVV en de ChristenUnie. Ik dank deze leden voor hun inbreng en beantwoord de vragen onderstaand.

De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van uw Kamer heeft mij verzocht de antwoorden op de vragen uiterlijk op

11 januari 2019 te mogen ontvangen. Ik heb graag aan dit verzoek gehoor gegeven omdat ik hoop dat met deze spoedige beantwoording de weg vrij staat om het wetsvoorstel op zo kort mogelijke termijn door uw Kamer te laten aanvaarden. De implementatietermijn van de marktpijler van het Vierde Spoorwegpakket is namelijk op 25 december 2018 verstreken.

Voor ik op de beantwoording in ga wil ik erop wijzen dat dit wetsvoorstel een beleidsarme, één-op-één implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket betreft. Dit pakket is in 2016 met een brede meerderheid aangenomen door het Europees Parlement en gepubliceerd. Ook Nederland heeft destijds, samen met een meerderheid van lidstaten in de Raad ingestemd met het voorstel waarbij er dankzij de inspanning van onder andere Nederland in de gewijzigde SERA-richtlijn een overgangsmaatregel is opgenomen opdat in bepaalde gevallen het recht op open toegang voor binnenlands openbaar personenvervoer per trein tot uiterlijk per 25 december 2026 kan worden uitgesteld. Voorwaarden zijn dat op het betreffende traject binnenlands openbaar personenvervoer per trein op basis van een exclusief recht is gegund vóór 16 juni 2015 en een spoorwegonderneming niet financieel wordt gecompenseerd voor de exploitatie van die vervoersdienst. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de concessie voor het openbaar vervoer per trein op het hoofdrailnet. Het kabinet maakt gebruik van deze overgangsmaatregel waardoor het recht op toegang voor op het hoofdrailnet pas met ingang van 1 januari 2025 mogelijk wordt.

Voorliggend wetsvoorstel bepaalt het kader waarbinnen de voornemens uit het Regeerakkoord zoals de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan, het (mogelijk) toevoegen van sprinterdiensten aan regionale concessies en mijn brief ten aanzien van de ordening en sturing op het spoor na 2024 kunnen worden uitgevoerd. Het wetsvoorstel staat de uitwerking van die voornemens niet in de weg. Het schept de kaders waarbinnen ik mijn besluiten moet nemen. Mijn leidraad daarbij is dat ik steeds het belang van de reiziger centraal stel en bij de keuze voor de ordening op het spoor in 2020 een weging maak hoe deze het beste gediend kan worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat ik, zoals ik heb aangegeven in mijn reactie op «Kiezen voor een goed spoor» ten behoeve van de besluitvorming in 2020 over de ordening op het spoor na 2024, nadere onderzoeken doe naar de uitwerking van verschillende onderdelen uit het Europese Vierde Spoorwegpakket.¹ Zo onderzoek ik hoe open toegang vormgegeven kan worden door onder andere de kansen en bedreigingen van open toegang – zonder concessie – tot de spoorweginfrastructuur voor personenvervoer in kaart te brengen. Belangrijk is daarbij om inzicht te krijgen in de instrumenten en hoe ik daar daarop kan sturen zo dat open toegang kan leiden tot voordelen voor de reiziger, zoals betere dienstverlening of een lagere prijs, en op welke wijze we eventuele nadelen kunnen voorkomen of wegen. Dat doe ik vanuit mijn rol als stelselverantwoordelijke voor het openbaarvervoer zodat het publiek belang van goed en betaalbaar openbaar vervoer goed geborgd blijft. En ik doe tevens nader onderzoek naar wat het betekent om een hoofdrailnet aan te besteden dan wel onderhands te gunnen conform de aangescherpte voorwaarden en welke gevolgen een dergelijke keuze heeft voor de wijze waarop de continuïteit in de spoorsector (bijvoorbeeld voor materieel en personeel) kan worden geborgd.² Het Nederlandse spoorstelsel presteert behoorlijk goed, zeker in internationale vergelijkingen. Dat is mede te danken aan de kennis, kunde en inzet van de vele mensen die in deze sector zich inspannen om miljoenen treinreizigers veilig, comfortabel en op tijd van A naar B te verplaatsen.

¹ Kamerstukken II, 2017/18, 29 984, nr. 733.

² Kamerstukken II, 2017/18, 29 984, nr. 733 en 768.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Naar aanleiding van de nadere vraag van de leden van de **CDA-fractie** hoe het Nederlandse kabinet de keuzes van omringende landen en met name die van Duitsland om minder ver te gaan apprecieert (met betrekking tot de splitsing van beheer van infrastructuur en benutting ervan), merk ik op dat de splitsing van NS en ProRail in twee aparte rechtspersonen al sinds de jaren »90 van de vorige eeuw een feit is. Duitsland heeft met Deutsche Bahn het model van een verticaal geïntegreerde onderneming, waarbij DB Netz (infrastructuurbeheerder) in één holding zit met DB Fernverkehr, DB Regio, en DB Cargo (exploitanten van treindiensten).³ Het Vierde Spoorwegpakket staat een verticaal geïntegreerde onderneming toe op voorwaarde dat essentiële functies onafhankelijk worden uitgevoerd om te waarborgen dat spoorwegondernemingen niet-discriminerende en transparante toegang tot de infrastructuur kunnen krijgen.⁴ Om dat te bewerkstelligen moet er in ieder geval een juridische scheiding zijn tussen de essentiële functies die de infrastructuurbeheerder uitvoert (bijvoorbeeld capaciteitsverdeling, verkeersleiding, onderhoud, etc.) en een spoorwegonderneming. De nationale toezichthoudende instanties zien toe op deze non-discriminatoire en transparante uitoefening van deze essentiële functies (in Nederland is dit de Autoriteit Consument en Markt). Het is vervolgens niet aan het Nederlandse kabinet maar aan de Europese Commissie om een oordeel te vellen over de wijze waarop andere landen deze splitsing vormgeven en of deze voldoen aan de gestelde vereisten in de gewijzigde SERA-richtlijn. Los van de wijze waarop het spoorweginfrastructuurbeheer en het spoorvervoer in elke lidstaat is ingericht, scoort Nederland in vergelijking met andere landen op veel aspecten bovengemiddeld. Dit blijkt uit de internationale benchmark die de Tweede Kamer eind 2017 heeft ontvangen.⁵ Geconcludeerd werd dat Nederland van alle vergeleken infrastructuurbeheerders en vervoerders de hoogste benutting van het netwerk in termen van het aantal reizigerskilometers per kilometer spoor heeft. Daarbij is sprake van een bovengemiddelde trein- en reizigerspunctualiteit en relatief weinig verstoringen, terwijl de onderhouds- en vernieuwingskosten per treinkilometer lager dan gemiddeld zijn.

De leden van de **CDA-fractie** vernemen vervolgens graag of het mogelijk is om maatwerk toe te passen bij de verplichting te beschikken over een Europees veiligheidscertificaat voor historische spoorwegmaatschappijen die slechts van een klein, vast gedeelte, gebruik maken van het hoofdspoor.

Het klopt dat zodra een museumspoorwegorganisatie op (een deel van) het hoofdspoor rijdt, zij over een veiligheidscertificaat moet beschikken, waarmee wordt aangetoond dat het veiligheidsbeheersysteem voldoet aan de voorschriften. Ten aanzien van het veiligheidsbeheersysteem geldt daarbij dat rekening wordt gehouden met het soort vervoer, de omvang van het vervoer en het exploitatiegebied. Een museumspoorwegorganisatie die uitsluitend gebruik maakt van zijn eigen museumspoorweg valt onder het Besluit bijzondere spoorwegen. Daar geldt geen plicht tot het hebben van een veiligheidscertificaat. Deze spoorwegen (en hun organisaties) zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de Europese spoorwegveiligheidsrichtlijn.

³ Zie ook het deelonderzoek *Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor* dat onderdeel is van het rapport *Kiezen voor een goed spoor, scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024* (Kamerstukken II, 2016/17, 29 984, nr. 713).

⁴ Zie voor de taken van de infrastructuurbeheerder artikel 3 van de gewijzigde SERA-richtlijn.

⁵ Kamerstukken II, 29 984, 2017/18, nr. 737 en bijlage 827645.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van **de PVV-fractie** vragen of specifiek kan worden aangegeven wat moet worden verstaan onder een betere dienstverlening en een verbeterd aanbod en hoe dit moet worden gerealiseerd. Met betere dienstverlening en een verbeterd aanbod voor de reiziger wil ik benadrukken dat de toetreding van opentoeegangvervoerders tot verbeteringen voor de reiziger moet leiden, bijvoorbeeld doordat er extra treinen kunnen worden gereden bovenop het al bestaande aanbod.

De achterliggende gedachte bij de introductie van open toegang is om hiermee flexibiliteit te creëren voor de lidstaten om hun spoornetten zodanig te organiseren dat er zowel diensten met open toegang als diensten die worden verleend op grond van openbare dienstcontracten kunnen worden aangeboden, ten einde alle passagiers een hoogstaande dienstverlening te verzekeren.⁶ Lidstaten zoals Nederland hebben binnen deze kaders en met deze instrumenten de vrijheid om zelf de spoorordening vorm te geven. Open toegang vormt een Europese verplichting maar de regelgeving biedt ook ruimte voor sturing. Daarom laat ik kansen en bedreigingen in beeld brengen met het oog op het belang van de reiziger. In 2020 neem ik zoals ik hiervoor in de inleiding al heb gemeld een besluit over de ordening en sturing op het Nederlandse spoor na 2024.⁷ Dan loopt de huidige concessie voor het personenvervoer op het hoofdrailnet af. Het belang van de reiziger is bij mijn besluit het uitgangspunt.

Deze leden vragen vervolgens hoe de ervaring is met andere dienstverleners op het Nederlandse spoor en hoe dit aansluit op de grootste dienstverlener NS. Zij vragen of de mening van de reizigers ooit is onderzocht.

De OV-Klantenbarometer is het klanttevredenheidsonderzoek voor het regionale stads- en streekvervoer.⁸ Hierin zijn ook de decentrale spoorlijnen opgenomen. Het onderzoek wordt sinds 2001 in opdracht van stichting CROW uitgevoerd. Met ingang van 2018 wordt ook het personenvervoer op het hoofdrailnet in de OV-Klantenbarometer opgenomen. Dit is aan de Tweede Kamer toegezegd op grond van de motie van het lid Dik-Faber.⁹ Hierdoor is een vergelijking van de klanttevredenheid tussen alle spoorvervoerconcessies mogelijk. De OV-Klantenbarometer 2018 wordt gepubliceerd in het eerste kwartaal van 2019. Daarnaast voert NS ook zelf op grond van de huidige vervoerconcessie op het hoofdrailnet onderzoeken uit naar de klanttevredenheid.

De leden van de **PVV-fractie** vragen vervolgens of de reiziger straks zijn weg nog kan vinden met een «oerwoud van aanbieders» op het spoor. In Nederland zijn tien personenvervoerders op het spoor actief. In het Verenigd Koninkrijk zijn dat er enkele tientallen, in Duitsland enkele honderden en in België is het er één. Het uitbreiden of verminderen van het aantal spoorvervoerders is wat mij betreft geen doel op zich. Het belang van de reiziger staat bij mijn orderingsbesluit in 2020 voorop. Het gaat erom dat de reiziger geen belemmeringen ervaart als er meer vervoerders op het Nederlandse spoor actief worden en dat er goede prestaties op het spoor worden geleverd. Belemmeringen zijn bijvoorbeeld meer moeten overstappen of een waaier aan abonnementen van de verschillende vervoerders. De gewijzigde SERA-richtlijn geeft mij de mogelijkheid om opentoeegangtoetreders te verplichten zich aan te sluiten

⁶ Zie overweging 23 van de gewijzigde SERA-richtlijn.

⁷ *Kamerstukken II*, 2017/18, 29 984, nr. 733 en 768.

⁸ <https://www.ov-klantenbarometer.nl>.

⁹ *Kamerstukken II*, 2013/14, 29 984, nr. 502.

bij informatie- en doorgaande ticketsystemen.¹⁰ Deze mogelijkheid neem ik mee in het onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang, dat ik in het kader van mijn ordeningsbesluit heb uitgezet.

Deze leden vragen tenslotte wat de voor- en nadelen zijn van marktwerking op het spoor.

In de afgelopen decennia zijn – onder andere door decentralisatie en aanbesteden van concessies voor het openbaar personenvervoer – grote kwaliteitsslagen gemaakt waardoor reizigers een verbeterd aanbod kregen met hogere frequenties, betere aansluitingen tussen bijvoorbeeld trein en bus en een verbeterd reizigerscomfort door inzet van veelal nieuw materieel. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de mogelijke gevolgen voor de kwaliteitseisen of arbeidsomstandigheden van het personeel. Om de voor- en nadelen van marktwerking op het spoor en het OV in de afgelopen decennia meer feitelijk te onderbouwen laat ik in 2019, naast de in de inleiding genoemde onderzoeken, ook een onderzoek uitvoeren naar de effecten van openbaar aanbesteden van het openbaar personenvervoer. Het onderzoek heeft tot doel om te leren van de ervaringen met marktwerking in het openbaar vervoer in de afgelopen decennia en inzicht te krijgen in de effecten van marktwerking, de kritische succesfactoren en de wijze waarop overheidssturing effecten heeft gemitigeerd of versterkt. De onderzoeksopzet heb ik met de Tweede Kamer besproken in het Algemeen Overleg Spoorordering van 6 december 2018.¹¹

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of het kabinet kan aangeven of het na aanvaarding van deze wetswijziging mogelijk is de huidige ordening met NS als hoofdvervoerder en concessiehouder te handhaven.

Door de gewijzigde PSO-verordening blijft het onderhands gunnen van een concessie voor openbaar vervoer per trein mogelijk, maar dit wordt in de toekomst wel verbonden aan voorwaarden. Vanaf 24 december 2023 gelden er voor een dergelijke gunning striktere voorwaarden die rechtstreeks doorwerken uit de gewijzigde PSO-verordening. Een dergelijk contract moet leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de dienst of van de kosteneffectiviteit in vergelijking met het eerder gegunde contract, en de bevoegde instantie moet haar keuze om onderhands te gunnen motiveren aan de hand van onder andere structurele en geografische kenmerken van de markt en de (technische) complexiteit van het betrokken spoorwagennet.

Zoals ik in de inleiding al meldde, onderzoek ik in het kader van mijn besluit in 2020 over de ordening op het spoor na 2024 nader wat het vergt om een hoofdnet aan te besteden dan wel onderhands te gunnen, en welke gevolgen een dergelijke keuze heeft voor de wijze waarop de continuïteit in de spoorsector (bijvoorbeeld voor materieel en personeel) kan worden geborgd. Bij dit onderzoek zullen ook de strengere eisen die het Europese Vierde Spoorwegpakket aan onderhands gunnen stelt worden meegenomen. Ik zal daarbij ook kijken naar zowel ervaringen als plannen van de andere EU-lidstaten.¹² Indien het kabinet in 2020 besluit om de concessie voor openbaar vervoer per trein voor een hoofdnet opnieuw onderhands te gunnen dan verplicht de gewijzigde PSO-verordening om de Europese Commissie op de hoogte te stellen van deze met redenen omklede beslissing. De gewijzigde PSO-verordening

¹⁰ Artikel 13bis van de gewijzigde SERA-richtlijn.

¹¹ *Kamerstukken II*, 2018/19, 23 645, nr. 682, d.d. 20 november 2018.

¹² Brief aan Tweede Kamer *Aanpak ten behoeve van besluit over de (markt)ordering op het spoor in 2020* (*Kamerstukken II*, 29 984, nr. 768, d.d. 30 mei 2018).

voorziet er niet in dat de Europese Commissie de met redenen omklede beslissing beoordeelt. Mocht de Europese Commissie van mening zijn dat een lidstaat in strijd handelt met de gewijzigde PSO-verordening, dan kan zij in het uiterste geval een inbreukprocedure starten op grond van het niet correct toepassen van Europees recht, in dit geval de (gewijzigde) PSO-verordening. Hiertegen staat voor de lidstaat beroep open bij het Europese Hof van Justitie.

Deze leden vragen tenslotte om een schets te geven van de situatie omtrent de implementatie van eerdere Europese richtlijnen in onder meer Duitsland en Frankrijk.

Op basis van het deelonderzoek *Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor*¹³, dat onderdeel is van het rapport *Kiezen voor een goed spoor* en andere openbare (media-)bronnen kan enig inzicht worden verkregen in de situatie op het spoor in Duitsland en in Frankrijk. Zoals ik eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven heeft Duitsland met Deutsche Bahn het model van een verticaal geïntegreerde onderneming, waarbij DB Netz (infrastructuurbeheerder) deel uitmaakt van één holding met DB Fernverkehr, DB Regio en DB Cargo (exploitanten van treindiensten).¹⁴ In Frankrijk is het nationale parlement in juni van 2018 akkoord gegaan met wijziging in de status van SNCF, dat momenteel een overheidsinstantie is. SNCF wordt ingericht naar Duits model. SNCF Réseau (infrastructuurbeheerder) valt met SNCF Mobilités (de vervoerder) onder één holding en wordt op afstand gezet van de overheid doordat SNCF een staatsdeelneming wordt met de Staat als aandeelhouder.¹⁵ De gewijzigde SERA-richtlijn staat een verticaal geïntegreerde onderneming toe op voorwaarde dat de essentiële functies qua organisatie en besluitvorming onafhankelijk worden uitgevoerd om te waarborgen dat spoorwegondernemingen niet-discriminerende en transparante toegang tot de infrastructuur kunnen krijgen. Om dat te bewerkstelligen moet er in ieder geval een juridische scheiding zijn tussen de essentiële functies die de infrastructuurbeheerder uitvoert en enige spoorwegonderneming.¹⁶ De toezichhoudende instanties in de lidstaten zien hierop toe (in Nederland de Autoriteit Consument en Markt). Ook stelt de gewijzigde SERA-richtlijn regels om te voorkomen dat er sprake is van belangenconflicten bij personen werkzaam bij de infrastructuurbeheerder in de uitvoering van hun taken en functies. De Europese Commissie zal er bij de lidstaten op toezien dat zij het Vierde Spoorwegpakket correct hebben geïmplementeerd en de Europese spoorwetgeving juist toepassen.

In Duitsland is voor het spoorvervoer op de lange afstanden sprake van open toegang. DB Fernverkehr AG verzorgt nochtans veel van het langeafstandsvervoer dat bestaat uit ICE- (hogesnelheidstreinen) en IC- (intercity) verbindingen. DB Fernverkehr ontvangt geen subsidie en voert het langeafstandsvervoer op commerciële basis uit. DB Fernverkehr ziet wel concurrenten als FlixTrain op de markt voor het langeafstandsvervoer in Duitsland verschijnen. DB Regio verzorgt delen van het regionale en lokale vervoer op basis van openbare dienstcontracten voor openbaar vervoer, die door de Bondsstaten veelal via een openbare aanbesteding

¹³ Inno-V, 2017.

¹⁴ Zie ook het deelonderzoek *Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor* dat onderdeel is van het rapport *Kiezen voor een goed spoor, scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024* (Kamerstukken II, 29 984, nr. 713).

¹⁵ Zie ook www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/sncf-reform-legislation-adopted.html (d.d. 14 juni 2018).

¹⁶ De essentiële functies van de infrastructuurbeheerder zijn op gesomd in artikel 3 van de gewijzigde SERA-richtlijn: exploitatie van de spoorweginfrastructuur (waaronder capaciteitsverdeling, verkeersleiding en bepaling van gebruiksvergoeding), onderhoud en vernieuwing van spoorweginfrastructuur, en deelname aan de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur.

worden gegund, maar het marktaandeel van DB loopt gestaag terug in de regio.¹⁷

In Frankrijk wordt het spoorvervoer veelal onderhands gegund. In Frankrijk is in februari 2018 een adviesrapport¹⁸ verschenen van oud-CEO Air France-KLM Jean-Cyril Spinetta over de toekomst van de Franse spoorwegen. Naar aanleiding van dit rapport en de invoering van open toegang door het Vierde Spoorwegpakket, heeft het Franse parlement afgelopen zomer wetgeving aangenomen ter hervorming van de spoorwegen. Op grond van deze wetgeving wordt SNCF een naamloze vennootschap met de Franse Staat als aandeelhouder en wordt het Vierde Spoorwegpakket geïmplementeerd, waardoor het recht op toegang tot de infrastructuur per 2019 wordt ingevoerd. Tenslotte zijn regels gesteld voor het openbaar aanbesteden van openbare dienstencontracten volgens de PSO-verordening.¹⁹

Ik vertrouw erop hiermee de vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PVV en de christenUnie voldoende beantwoord te hebben en zie uit naar de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

¹⁷ Zie voetnoot 9.

¹⁸ Zie <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/184000093.pdf>.

¹⁹ Zie <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-pour-nouveau-pacte-ferroviaire.html>.