

Vergaderjaar 2014–2015

**33 965**

## **Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32)**

**F**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 2 september 2015

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de CDA-fractie en van de PVV-fractie over bovenvermeld wetsvoorstel (33 965). De implementatietermijn is inmiddels verstreken en de Nederlandse regering is door de Europese Commissie in gebreke gesteld wegens niet tijdige implementatie. Het Europese Hof kan aanzienlijke boetes opleggen wegens te late implementatie. Verder zij opgemerkt dat de vragen over de vervulling van de rollen als concessieverlener voor het hoofdrailnet en voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en als aandeelhouder geen onderdeel uit maken van richtlijn 2012/34/EU, noch van het onderhavige wetsvoorstel ter implementatie van die richtlijn. Gezien het voorgaande verzoek ik uw Kamer de behandeling van het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk af te ronden en daarbij bovengenoemde onderwerpen buiten beschouwing te laten. In de beantwoording van het nader voorlopig verslag ga ik uiteraard op de desbetreffende vragen in.

*De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de Minister dan wel de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de rollen vervult van opdrachtgever van de Nederlandse Spoorwegen (NS), aandeelhouder van ProRail, en via de beheersconcessie, ook betrokken is bij de bedrijfsvoering van ProRail. Zij vragen of die laatste rol opdrachtgeverschap inhoudt en zo nee, wie in de ogen van de regering dan de opdrachtgever van ProRail is.*

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (verder: de Staatssecretaris) draagt zorg voor de aanleg en het beheer van hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 5 Spoorwegwet) en verleent voor dat beheer een beheersconcessie (conform artikel 16 Spoorwegwet). Daarnaast verstrekt de Staatssecretaris aan ProRail jaarlijks een subsidie voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Naast de rol van concessieverlener vervult de Staatssecretaris de rol van aandeelhouder van ProRail. Ook is de Staatssecretaris (systeem)verantwoordelijk voor de wetgeving op het gebied van spoor. ProRail is een besloten vennootschap en dient zich te houden aan vigerende wet- en regelgeving; dat geldt uiteraard ook voor de interne bedrijfsvoering, de dagelijkse gang van zaken binnen ProRail. ProRail is zelf verantwoordelijk voor de interne bedrijfsvoering. Als

concessieverlener stuurt het ministerie ProRail aan op specifieke prestatieafspraken. De sturing van ProRail bij haar beheertaken geschiedt door middel van de beheerconcessie. In de per 1 januari 2015<sup>1</sup> ingegane concessie is ProRail nadrukkelijker gepositioneerd als publieke uitvoeringsorganisatie. Deze concessie bevat een palet aan instrumenten voor de Staatssecretaris als concessieverlener om intensiever te sturen op de prestaties van ProRail ten behoeve van reizigers, (goederen)vervoerders en verladingsorganisaties. Haar belangrijkste taken zijn het beheer en onderhoud van de infrastructuur, verkeersleiding en capaciteitsverdeling. Naast een aangescherpt boeteregime bestaat het sturingsarrangement uit alternatieve prikkels, zoals programmasturing, transparantie en publieke verantwoording, benchmarks, audits, evaluaties. Daarnaast bestaan er de wettelijke mogelijkheden tot het opleggen van een last onder dwangsom en van bestuursdwang en de gehele of gedeeltelijke intrekking van de concessie.

*Ook vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de wens om beleidsdoelen van de regering aangaande NS te realiseren, invloed kan uitoefenen op de bedrijfsvoering van ProRail.*

Met de implementatie van de Lange Termijn Spooragenda, deel 2 (verder: LTSA2<sup>2</sup>) is er gekozen voor een vernieuwde sturing, waarbij ProRail en NS meer gelijkgericht worden aangestuurd door hen, waar mogelijk, op dezelfde doelen te richten. De reden daarvoor is de grote samenhang tussen het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en het gebruik ervan bij het verbeteren van de prestaties van de beheerder. Dit zal niet op alle punten mogelijk zijn gezien de verschillende taken en verplichtingen van de beide organisaties. Door middel van de concessies voor het beheer en voor het hoofdrailnet is zoveel mogelijk gezocht naar een balans tussen enerzijds gelijkgericht aansturen van de beide organisaties (zie hieronder) en anderzijds het specifieke van de beide organisaties in acht nemen. Zo geldt voor ProRail, dat zij, als publieke uitvoeringsorganisatie, de wettelijke taken van beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur, verkeersleiding en capaciteitsverdeling uitvoert. Capaciteitsverdeling dient non-discriminair te zijn. Om de gelijkgerichtheid te bereiken, is er bijvoorbeeld voor gekozen om de voor beide organisaties geldende doelen uit de LTSA2 zoveel mogelijk één-op-één te vertalen naar gelijke prestatiegebieden (in de concessies). Daarnaast zijn er gezamenlijke programma's gedefinieerd waar de prestatieverbetering de afzonderlijke bevoegdheden overstijgt en zijn er gezamenlijke prestatie- en informatie-indicatoren benoemd. Deze gelijke benadering komt tot uitdrukking in de jaarlijkse beheerplannen van ProRail en de jaarlijkse vervoerplannen van NS.

*De leden van de CDA-fractie informeren welke maatregelen de regering heeft getroffen om de hiervoor genoemde drie rollen en de daarmee gemoeide belangen, goed te scheiden. Zij vragen of de regering van oordeel is dat die maatregelen adequaat zijn, of dat een striktere functiescheiding voor de hand liggen, en zo ja, in welke zin.*

De Staatssecretaris is concessieverlener voor het hoofdrailnet en voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Daarnaast is de Staatssecretaris aandeelhouder van ProRail. Vanuit de rol van aandeelhouder ziet de Staatssecretaris vooral toe op de continuïteit en het algeheel functioneren van ProRail en benoemt hij bestuurders en commissarissen die vanuit het publieke belangtoezicht houden op ProRail. Dit is conform de Nota Deelnemingenbeleid van de Rijksoverheid (2013). Binnen mijn ministerie is een interne functiescheiding aangebracht tussen de aandeelhouders- en concessieverlenerrol zodat die rollen zuiver worden uitgevoerd. Daarbij

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 29 984, nr. 573.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 984, nr. 474.

wordt wel samengewerkt als het gaat om kwesties die zowel aandeelhouder als concessieverlener aangaan, bijvoorbeeld ontwikkelingen bij ProRail die effecten hebben op het uitvoeren door ProRail van haar taak als beheerder van de hoofd spoorweginfrastructuur. Vanuit de rol van concessieverlener worden de door ProRail geleverde prestaties gemonitord en beoordeeld. Vanuit de rol van concessieverlener voor het hoofdrailnet aan NS wordt toegezien op de geleverde prestaties van NS. Als concessieverlener van zowel de concessie voor het hoofdrailnet als voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur wordt beoogd NS en ProRail zoveel mogelijk gelijkgericht aan te sturen. Verwezen zij tevens naar het antwoord op de vorige vraag.

*Verder merken de leden van de CDA-fractie op dat de Autoriteit Consument & Markt (ACM) toeziet op de methode van kostentoerekening en de toepassing daarvan en niet op de efficiency, dat wil zeggen de vraag welk bedrag aan kosten als aanvaardbaar c.q. noodzakelijk minimum kan worden beschouwd, die in de toerekening wordt meegenomen. Dit aspect wordt geregeld in artikel 5 van de beheersovereenkomst, en dus door het Ministerie van I&M getoetst. Deze leden vragen waarom op dit vlak geen sprake van extern toezicht is, bijvoorbeeld door de ACM. Zij wijzen er daarbij op dat de ACM deze taak op andere, vergelijkbare terreinen (netwerkbeheer ten behoeve van energiedistributie) wel vervult. Deze leden vragen of de regering kan toezeggen dat er alsnog een vorm van extern en onafhankelijk toezicht op de efficiency bij ProRail komt.*

De financiering van de beheertaken van ProRail geschiedt grotendeels uit subsidies van de Rijksoverheid. De besteding van deze publieke middelen moet op efficiënte en zorgvuldige wijze worden gedaan. Deze verplichting is geborgd in de aan ProRail verleende beheerconcessie 2015–2025 en wordt jaarlijks geoperationaliseerd in de beheerplancyclus. Daarnaast vindt sturing op efficiency plaats door middel van de subsidieaanvraag van ProRail. Die subsidie wordt ingevolge de Wet op het infrastructuurfonds gefinancierd uit het Infrastructuurfonds en komt derhalve ten laste van de rijksbegroting. Toezicht op de besteding van deze subsidiegelden behoort bij de subsidieverlener, in casu de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. De overheid heeft zelf voldoende belang om niet te veel subsidie te verlenen. Daarnaast is het parlement als medewetgever betrokken bij de vaststelling van de begrotingsstaat behorend bij het Infrastructuurfonds. Verder zijn de algemene controlerende taken en bevoegdheden van het parlement op bewindslieden onverkort van toepassing. Bij een energienetwerk worden de kosten door de klant betaald en is er geen sprake van een subsidierelatie met de Rijksoverheid. De genoemde prikkels en sturingsinstrumenten die er ten aanzien van ProRail zijn, ontbreken bij de netwerken voor energiedistributie. Daarom ziet de Autoriteit Consument en Markt (verder: de ACM) in die sector wel toe op kostenefficiëntie.

De ACM heeft taken en bevoegdheden ten aanzien van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Zij houdt toezicht op de kostentoe-rekingsmethode en op de hoogte van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Die vergoeding is – ingevolge richtlijn 2012/34/EU en dit wetsvoorstel – gelijk aan de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Ook dit draagt bij aan kostenefficiëntie. Verder werkt een efficiënte en zorgvuldige werkwijze van ProRail door in de gebruiksgelateerde kosten die ProRail mag doorberekenen.

*De leden van de PVV-fractie geven aan dat in de memorie van antwoord wordt gesteld dat de financiering van de extra toezichtstaken door de ACM ten laste komt van de rijksbegroting. Zij vragen of de regering kan aangeven of deze lasten structureel zijn opgenomen in de rijksbegroting,*

*of dat financiering hiervan in de toekomst direct of indirect voor rekening komt van het bedrijfsleven, bijvoorbeeld uit de boete-inkomsten van de ACM.*

De financiering van de toezichtstaken door de ACM op de spoorsector, en derhalve ook van de extra toezichtstaken die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, komt structureel ten laste van de rijksbegroting. Deze kosten worden niet doorbelast naar het bedrijfsleven.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
W.J. Mansveld