

7

Interoperabiliteit spoorwegsysteem in EU

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel **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) (34914).**

De voorzitter:

Ik heet de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de heer Kuiper.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dank u wel, voorzitter. Dit zal niet het eerste optreden zijn van de staatssecretaris in dit huis, vermoed ik. In ieder geval is het wel mijn eerste debat met haar. Ik zie ook uit naar een mooi debat over dit belangrijke onderwerp.

Dit wetsvoorstel, dat een beleidsarme implementatie van een set aan Europese richtlijnen met betrekking tot het spoorvervoer genoemd is, geeft wat mijn fractie betreft een voorbeeld van hoe de nationale wetgever beetje bij beetje de grip verliest op wat altijd als een belangrijk nationaal dossier is beschouwd. Het Vierde Spoorwegpakket gaat beperkingen stellen aan wat lidstaten zelf nog hebben te zeggen over de inrichting van hun spoorvervoer, beperkingen die de nationale ordening die ons voor ogen staat wellicht niet meer mogelijk maken. We schuiven langzaam mee in een richting die ons eerder een keuze opdringt dan ons een keuze laat. Ik grijp even terug naar het debat dat we in september 2015 in dit huis voerden over de implementatie van de voorgaande richtlijn. Die had betrekking op de Europese spoorwegruimte en op de marktwerking binnen die ruimte. Toenmalig staatssecretaris Mansveld was destijds al in onderhandeling over het Vierde Spoorwegpakket.

Nederland, zo bleek in dat debat, wilde zeggenschap houden over het hoofdrailnet en de hoofgebruiker ervan, dus de Nederlandse Spoorwegen, als nationale spoorvervoerder de concessie kunnen gunnen. De Kamer steunde de staatssecretaris in haar inzet om de mogelijkheid van gunning overeind te houden. We zien nu hoe dit onderdeel, een voor Nederland cruciaal onderdeel, in de richtlijn is terechtgekomen: onderhands gunnen mag, maar onder strikte voorwaarden. De denkrichting is duidelijk. Ook voor het hoofdrailnet moeten partijen vergeleken worden en gaat de markt open. Het wordt "aanbesteden, tenzij". Zo legt een lidstaat het af tegen de Europese Commissie, die consequent, vanaf de jaren negentig, streeft naar liberalisering en marktwerking op het spoor. Dat is de consequente koers geweest in de decennia achter ons.

In de afgelopen jaren hebben wij in Nederland, in het parlement en in de media, discussies over deze agenda gehad en over de onwenselijkheid van de door Europa beoogde marktwerking op het spoor. Het spoorwegvervoer is altijd gezien als iets van hoogstaand publiek belang waarover nationale overheden zeggenschap willen houden. In al die discussies was concurrentie op het spoor zelden de gewenste uitkomst met een breed draagvlak. Toch bewegen we mee in die richting, stap voor stap, zonder zelf een duidelijke streep te trekken. Zo dreigen we als nationale wetgever de greep te verliezen op de toekomstige ordening en inrichting van het spoorvervoer.

De staatssecretaris wijst erop dat het hier een beleidsarme implementatie betreft en dat zij zelf nog met een visie gaat komen. Ik snap deze aanpak, maar die betekent wel dat het politieke perspectief dat in die richtlijnen meekomt, zonder weerwoord of flankerend commentaar wordt overgenomen. Dat blijkt uiteraard het sterkst uit wat de "marktpijler" van het voorstel wordt genoemd en veel minder uit de technische pijler. Met die laatste pijler en met het creëren van een Europese spoorruimte waarin dezelfde veiligheidseisen gelden en spoorwegondernemingen interoperationeel kunnen optreden, is niets mis. Dat steunt mijn fractie dan ook. Met de marktpijler, die ziet op de voltooiing van een geliberaliseerde Europese spoorwegmarkt, hebben we aanzienlijk meer moeite. Dat is ook geen geïsoleerd thema zonder context. Meebewegen met de grondgedachte achter de richtlijn is meebewegen in de richting van een geliberaliseerde markt. Ik zou graag van onze regering willen horen waar zij zelf staat en welke ontwikkeling op het nationale spoor zij wenselijk acht.

Voorzitter. Ik heb bij wat nu voorligt een aantal vragen. In de eerste plaats wil mijn fractie weten hoe de staatssecretaris omgaat met de mogelijkheid om ook in de toekomst de concessie op het hoofdrailnet te gunnen. Hoe ziet zij de ruimte die daarvoor gelaten is, gelet op de voorwaarden die daaraan gesteld zijn? Is het denkbaar dat de nationale overheid zelf aanvullende eisen en voorwaarden stelt om grip te houden op en een volledige keuze te houden in de situatie op het hoofdrailnet? Hoe kijkt de staatssecretaris naar de overgangsbepaling die volgens deze richtlijn ingeroepen kan worden bij reeds afgegeven concessies?

Mijn fractie wil vervolgens weten wat het recht van toegang zonder openbaredienstcontract, zoals dat heet, op het nationale of regionale spoorwegnet voor spoorwegondernemingen precies betekent. Die openstelling zal spoedig ingaan, al in 2020. Zij kan op lijnen plaatsvinden waar nu met aanbestede contracten wordt gewerkt. De openstelling

zorgt voor de komst van nieuwe uitdagers van bestaande partijen. Ook kan er inbreuk worden gemaakt op de bestaande concessies. Hoe gaat dat gebeuren volgens de staatssecretaris? En hoe wenselijk vindt zij die situatie eigenlijk? Dat is uiteindelijk een politieke vraag. Willen wij of kiezen wij voor voortdurend wisselende aanbieders met alle onrust en opstart- en aanpassingsproblemen van dien op het Nederlandse spoor?

In de derde plaats zou mijn fractie willen weten welke rol de staatssecretaris voor de Autoriteit Consument & Markt voorziet. De ACM heeft te letten op wat het "economisch evenwicht" heet en kan beperkingen stellen aan nieuwe toetreders. De ACM toetst echter alleen op basis van economische afwegingen. Dat is in de ogen van mijn fractie een te beperkt perspectief, dat wel aansluit bij het Europese liberaliseringsideaal, maar niet noodzakelijkerwijs bij nationale belangen. Kan de nationale overheid de ACM een breder afwegingskader meegeven?

Voorzitter. Het Vierde Spoorwegpakket is een onderhandelingsresultaat. Duitsland en Frankrijk hebben daarin hun nationale systemen in zekere zin weten te beschermen. Dat blijkt uit de mogelijkheid, spoorvervoer en spoorbeheer in een geïntegreerde holding bijeen te kunnen houden, formeel gescheiden, juridisch losgekoppeld van elkaar, maar operationeel nauw verbonden. Deze geïntegreerde structuur is toegestaan, al had de Europese Commissie dit oorspronkelijk niet voor ogen. Dat model van een geïntegreerde structuur in een holding levert voordeel op op de eigen thuismarkt en leidt tot een versterkte positie van de nationale spoorvervoerder, dus Deutsche Bahn, SNCF enzovoorts. Dat geeft niet het gewenste level playing field in Europa, het laat ook zien dat de grote lidstaten om ons heen, in casu Duitsland en Frankrijk, hun eigen spoorbelangen nauwgezet bewaken.

Voor Nederland is de mogelijkheid van de verticale integratie van vervoer en beheer, zeg van NS en ProRail, niet meer aan de orde. In de jaren negentig hebben we de nationale spoorvervoerder en het spoorbeheer gesplitst. De Tweede Kamer heeft daar later spijt van gekregen en deze harde splitsing in 2005 "onverstandig en ondoordacht" genoemd. Inmiddels is re-integratie van ProRail en NS niet meer aan de orde, want te ingrijpend, al worden ze steeds meer naar elkaar toe georganiseerd en wordt ProRail een z.o. De bij ons uitgevoerde splitsing beantwoordt wel aan het ideaal van de Europese Commissie om een onpartijdige spoorbeheerder te hebben, teneinde nieuwe toetreders optimaal te faciliteren. Dat is niet iets wat in Nederland per se nagestreefd werd of wordt. De harde splitsing is een uitkomst van besluiten in de jaren negentig, toen Nederland een tijdlang voluit opteerde voor marktwerking op het spoor. Dat pad is verlaten, zonder dat duidelijk is geworden waar Nederland nu precies naartoe wil. Derhalve is een visie nodig van de nationale overheid, van deze regering, op het toekomstige beheer en gebruik van het Nederlandse spoor. Ik hoor daarop graag een reactie van de staatssecretaris.

Voorzitter. Tot slot nog een enkele informatieve vraag. Welke stappen zullen vanuit Europa volgen om dit Vierde Spoorwegpakket te implementeren en die implementatie verder te faciliteren? Ik doel op het volgende. De Europese Commissie zou op 16 december jongstleden een ontwerpuitvoeringshandeling moeten hebben opgesteld. Die bevat de criteria waarmee bijvoorbeeld de ACM moet toetsen of beperkingen kunnen worden gesteld aan de toegang tot

het binnenlandse spoor. Die uitvoeringshandeling is bindend en dus heel belangrijk voor wat er feitelijk wel en niet wordt toegestaan op het Nederlandse spoor. Is dat opstellen van die uitvoeringshandeling gebeurd? Wat staat daarin? Hoe taxeert de staatssecretaris deze uitvoeringshandeling?

Voorzitter. Mijn fractie vraagt van de regering een eigen politieke opstelling met betrekking tot de controle van het Nederlandse spoor. Europese richtlijnen zijn niet politiek neutraal of alleen van technische aard, ze sturen en beperken de mogelijkheden om zelf keuzes te maken in nationale aangelegenheden. Hoe nodig is dat? Het Nederlandse spoor en het openbaar vervoer zijn net iets te belangrijk om langzaam uit onze handen te zien glijpen. Mijn fractie weet nog niet goed hoe ze uiteindelijk haar houding heeft te bepalen tegenover dit wetsvoorstel. Maar de antwoorden van de staatssecretaris zullen daarbij zeker kunnen helpen. Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Kuiper. Ik geef het woord aan de heer Binnema.



De heer Binnema (GroenLinks):

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Vandaag bespreken we het Vierde Spoorwegpakket. In 2016 hebben het Europees Parlement en de Raad van Ministers dit pakket aangenomen, bestaande uit drie richtlijnen en drie verordeningen met als uiteindelijke doel een Europese spoorwegruimte te verwezenlijken, ofte wel de Single European Railway Area. GroenLinks staat achter dat doel om één Europese spoorwegruimte te creëren om uiteindelijk sneller, toegankelijker, goedkoper én duurzamer met de trein door het hele continent te reizen. Want het feit dat een retourtje Londen, Rome of Parijs met het vliegtuig een fractie kost van diezelfde reis per trein en dan vaak ook nog eens beduidend sneller is, is in de ogen van onze fractie heel onwenselijk en bovendien onnodig. Een goed werkend, sneller en betaalbaar internationaal spoorwegnet vormt dan ook de basis van de oplossing.

Het Eerste Spoorwegpakket richtte zich vooral op de scheiding tussen beheer en vervoer en zorgde voor meer concurrentie in de lidstaten op het gebied van het goederenvervoer. Het Tweede Spoorwegpakket dereguleerde het internationale goederenvervoer en het derde pakket stelde het internationale personenvervoer open voor concurrentie. Het Vierde Spoorwegpakket zorgt ten eerste voor een nog stringenter scheiding van beheer en vervoer, met overigens wel een aantal mogelijke uitzonderingen en zet ten tweede in op meer concurrentie van het binnenlandse personenvervoer.

Met name bij dit laatste heeft onze fractie sterke twijfels. Ik kan me wat dat betreft goed aansluiten bij de zorgen zoals die zojuist heel pregnant door de heer Kuiper van de ChristenUnie naar voren zijn gebracht. Wij zien grote risico's in dit pakket, gelet op het unieke karakter en de samenhang van het Nederlandse hoofdrailnet. De strikte voorwaarden die worden gesteld aan de onderhandse gunning van openbaredienstcontracten voor personenvervoer per spoor en de verruiming van het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur zijn juist de twee belangrijkste veranderingen, vernieuwingen die in de marktpijler van het Vierde Spoor-

wegpakket aanwezig zijn. Aanbesteding wordt de norm, hoewel onderhandse gunning gelukkig mogelijk blijft. De vraag is echter voor hoelang nog. Hoe kijkt de regering aan tegen de algehele lijn van de Europese Commissie om zowel de binnenlandse trajecten van het hoofdrailnet als de regionale lijnen in principe vooral aan te besteden? Hoe kijkt de regering aan tegen deze nadruk op marktwerking? Hoewel hier en daar wel wordt verwezen naar de bijzondere kenmerken van de spoorwegen is dat in de concrete uitwerking lang niet altijd terug te zien.

In de schriftelijke beantwoording noemt de staatssecretaris twee voorwaarden om tot die onderhandse gunning over te kunnen gaan. Zo'n contract moet ten eerste leiden tot verbetering van de kwaliteit en/of van de kosteneffectiviteit in vergelijking met het bestaande contract. De tweede voorwaarde is dat de bevoegde instantie de keuze voor onderhandse gunning aan de hand van onder andere een aantal structurele en geografische kenmerken van de markt en de complexiteit van het spoorwegnet moet onderbouwen. Kan de staatssecretaris aangeven in hoeverre naar haar inschatting het Nederlandse spoorwegnetwerk voldoet aan die criteria? En zet de Nederlandse regering zich daarmee in om ook op de langere termijn te bevorderen dat ons hoofdrailnet onderhands wordt of kan worden gegund?

Want naar de mening van mijn fractie ligt het in de lijn der verwachting, ook gezien de doelstellingen en handelswijze van de EU, dat dit in de toekomst eerder strikter zal worden dan soepeler. Wij vrezen dat Nederland in de toekomst vast zal komen te zitten aan aanbesteding van binnenlandse trajecten als we dit pakket goedkeuren. De redenering is immers: aanbesteden, tenzij je hele goede redenen hebt. In plaats van: wat is op basis van de reizigersstromen, de wensen ten aanzien van kwaliteit en duurzaamheid en de gewenste modal shift de beste manier om het spoor in te richten en aan te sturen?

GroenLinks wil dat de nationale overheid in samenspraak met alle regio's stevig de regie houdt en moet blijven houden bij de invulling van de dienstverlening, de kwaliteit en dekking van de dienstregeling, volume en frequentie, comfort en veiligheid. Dat kan wat ons betreft niet in een markt met spelers die graag voor een dubbeltje op de eerste rij zitten en de krenten uit de Nederlandse pap willen pikken. Dat kan naar ons idee alleen met een aanpak waarin sociale en duurzaamheidscriteria stevig zijn vastgelegd. Het antwoord van de regering dat opdrachtverlenende overheden in aanbestedingsprocedures rekening kunnen houden met sociale aspecten en de arbeidsomstandigheden binnen de bedrijven kunnen meewegen, is wat dat betreft teleurstellend. Evenals de nogal algemene formulering dat de toemerkende aandacht voor goed opdrachtgeverschap en duurzaam of maatschappelijk ondernemen en verantwoord inkopen een positieve ontwikkeling is. Zeker, daar zijn we het niet mee oneens. Maar welke concrete stappen voor duurzaamheid, sociale veiligheid en arbeidsvoorwaarden wil de staatssecretaris zetten? Hoe ziet de staatssecretaris daarbij wat deze wetgeving daaraan bijdraagt of afdoet? Hoe verhoudt dat zich tot de hier ingezette marktwerkingslogica?

In de toelichting op de Nederlandse invulling van het Vierde Spoorwegpakket verwijst de regering naar een aantal voornemens, met name uit het regeerakkoord, waarvoor dit pakket de kaders biedt. Het gaat om de omvorming van ProRail tot een zbo, het mogelijk toevoegen van sprinter-

diensten aan regionale concessies en de ordening en sturing op het spoor na 2024. De leidraad daarbij is dat het belang van de reiziger centraal staat, dat bij de te maken keuzes telkens wordt gewogen hoe dat belang het beste kan worden gediend. En de regering stelt ook dat marktwerking geen doel op zich is — gelukkig niet, want soms klinkt het bijna als een soort geloofsartikel — maar, zo gaat de redenering verder, dat de reiziger wel kan profiteren van meer marktwerking op het spoor als daardoor zijn aanbod verbetert en hij betere dienstverlening krijgt.

Ik wil in dit deel van mijn bijdrage dan ook wat nader stilstaan bij dat idee van "het belang van de reiziger" of "de reiziger centraal". Hoe ziet dat er eigenlijk concreet uit? Het deed mij denken aan het motto "het kind centraal", dat we vaak in de jeugdhulp horen, of aan bedrijven die zeggen "de klant centraal te zetten". Net zomin als dé burger bestaat, bestaat er zoiets als dé reiziger. In het spoorvervoer komen we juist heel verschillende reizigers tegen: toeristen en recreanten die Nederland ontdekken, forensen, die dagelijks van huis naar werk en terug reizen, scholieren en studenten, op weg van en naar onderwijs, en reizigers die op bezoek gaan bij familie en vrienden. De wensen en de belangen van deze reizigers kunnen overeenkomen, maar ook in heel veel opzichten verschillen. Wat betekent dan "een beter aanbod"? Wat betekent dan "een betere dienstverlening"? Gaan dan uiteindelijk toch niet de logica van de sterke, dikke lijnen en de logica van de grote getallen gelden?

Bij een aantal van die randvoorwaarden zien we wel degelijk gedeelde belangen, die alle reizigers hebben. Wanneer zo veel mogelijk spoorlijnen in dezelfde handen zijn, heeft ook de vervoerder er belang bij dat het voor de reiziger van deur tot deur zo goed mogelijk georganiseerd is. Dat pleit ook weer tegen een model van concurrentie of verkaveling, waarbij een reis door meerdere concessiegebieden gaat. En dan hebben we het nog niet over alle bijbehorende complicaties die de reiziger juist in de weg zullen zitten. Welke reisinformatie is beschikbaar? Hoe zit het met de betaalsystemen, abonnementen, extra overstappen en meerdere keren in- en uitchecken? Decisio en Twynstra Gudde hebben die onderwerpen recent ook in hun quickscan over de aanbesteding van regionale spoorlijnen.

De ene reiziger heeft behoefte aan een snelle verbinding met zo weinig mogelijk tussenstops; de andere reiziger is er juist bij gebaat dat hij kan instappen en uitstappen op een kleiner station. De een heeft belang bij een goede aansluiting op metro, bus of tram; voor een ander speelt dat geen rol. De ene reiziger is flexibel in vertrek- en aankomsttijden; de ander is aan vaste tijden gebonden. Wat betekent dan "de reiziger staat centraal"? Wat betekent "het belang van de reiziger"?

Onze fractie werd ook ongerust door een ander onderdeel van het antwoord van de regering, namelijk dat waarin wordt verwezen naar het in een breder kader afwegen van de reizigersbelangen. Daarbij worden onder andere de financiële aspecten genoemd, die worden vertaald als "de belangen van de belastingbetaler, die een rol gaan spelen". Een tweede afweging is hoe je er in het spoorvervoer voor zorgt dat je de reiziger vooropstelt, maar tegelijkertijd voorkomt dat er wordt beknibbeld, aanbesteed en geconcurrerd op arbeidsvoorwaarden en sociale veiligheid. Wat goed is voor de reiziger, is immers niet altijd goed voor het personeel, en uiteindelijk dus ook niet voor de reiziger.

Kortom, in hoeverre is het idee van "het belang van de reiziger" volgens de staatssecretaris hanteerbaar in de praktijk?

En dan hebben we het nog niet gehad over de prijs die reizigers betalen voor het treinvervoer. Een recente vergelijking op basis van cijfers van Eurostat laat zien dat de prijs in Nederland de hoogste van Europa is. Overigens was Zwitserland daar niet in meegenomen. Hoewel daartegenover staat dat de kwaliteit goed is — uit recente cijfers van de Nederlandse Spoorwegen blijkt dat er sprake is van een hoge klanttevredenheid en een hoge mate van stiptheid — wekt die hoge prijs wel verbazing. Dat vraagt wat Groen-Links betreft om meer investeringen in het openbaar vervoer, om de snelheid, het comfort en de duurzaamheid te vergroten, met tegelijkertijd respect voor sociale veiligheid en arbeidsvoorwaarden. Meer markt en meer aanbesteden is ook voor dat vraagstuk een te simpel recept, en zoals we elders zien, leidt het ook zeker niet tot meer sociale veiligheid, duurzaamheid of lagere kosten voor de reiziger. Wat ons betreft ligt de bewijslast bij de degenen die meer markt en meer aanbesteden willen, en niet bij degenen die met goede redenen voor een andere manier van sturing van het spoor kiezen. Wij kijken uit naar de beantwoording van de staatssecretaris.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Binnema. Ik geef het woord aan mevrouw Meijer.

□

Mevrouw Meijer (SP):

Dank u wel, voorzitter. Ruim drie jaar geleden, op 22 september 2015, behandelden we de Europese richtlijn die moest zorgen dat er één Europese spoorwegruimte kwam waarin ondernemingen vrijelijk met elkaar kunnen, of liever nog, moeten concurreren. Ik heb toen beargumenteerd waarom dat volgens de SP, en zeker niet alleen volgens de SP, een heel slecht idee is. Vandaag staan we hier voor een volgende stap. Het Vierde Spoorwegpakket maakt het, naast een aantal andere wijzigingen, mogelijk dat niet-concessiehouders toegang krijgen tot ons spoor, inclusief het hoofdnetaanbod, en dat alles ook weer om die concurrentie te bevorderen.

Voorzitter. Het zal u niet verbazen dat ik ook nu weer zal betogen dat dit een volstrekt verkeerde weg is, want we staan vandaag voor een volgende stap in de privatisering van ons spoor, een nutsvoorziening met maar één doel: ervoor zorgen dat mensen snel, comfortabel en het liefst voor een nette prijs van a naar b worden gebracht. Wij zien het als een nutsfunctie, waarop democratische controle moet zijn en waarover de overheid de regie moet voeren. Overigens wil dat natuurlijk niet zeggen dat ons vervoer ophoudt bij de grens; samenwerking is uiteraard gewenst. De SP is er een voorstander van dat er ook over grenzen heen gemakkelijk gereisd kan worden, maar we zijn niet van mening dat ongebreidelde concurrentie op het spoor tussen commerciële ondernemingen de beste methode daarvoor is.

Degenen die wel van mening zijn dat concurrentie in het openbaar vervoer zorgt voor meer kwaliteit tegen een lagere prijs, nodig ik van harte uit om deze stelling te onderbouwen. Ik daag ook de staatssecretaris daartoe uit. Misschien kan zij dan ook eens ingaan op bijvoorbeeld de situatie op

het spoor in Groot-Brittannië. Daar is namelijk al 25 jaar ervaring opgedaan met marktwerking op het spoor, en dat hebben ze geweten! De operatie is daar catastrofaal uitgekapt.

De voorzitter:

Sorry, ik had net even een kort overlegje met de griffier. Vandaar dat ik u nog niet zag. Meneer Pleysier. Ik bedoel, meneer Pijlman.

De heer Pijlman (D66):

Ik zou graag willen weten hoe u de openstelling van regionale lijnen voor private partijen beoordeelt. In mijn ogen is dat een enorme verbetering geweest; lijnen die onder de NS eigenlijk op sterven na dood waren, zijn nu weer levend en bloeiend.

Mevrouw Meijer (SP):

Ik snap natuurlijk de vraag van de heer Pijlman. Hij is nu even met zijn collega aan het overleggen, maar hij zou natuurlijk ook naar mijn antwoord kunnen luisteren.

De heer Pijlman (D66):

Zeker.

Mevrouw Meijer (SP):

Ja. Dank u. Ik erken dat de NS er in het verleden op de kleine lijnen waar de heer Pijlman op doelt, echt wel een zootje van heeft gemaakt. Maar het feit dat die lijnen toen zijn overgenomen door regionale vervoerders, Veolia en Arriva bijvoorbeeld, wil niet zeggen dat wij nu het hoofdnetaanbod moeten gaan uitverkopen aan anderen. Dat vind ik een slecht idee. Ik wil ook niet beweren dat de NS niet van de fouten geleerd zou kunnen hebben. Maar ik heb het nu even over de marktwerking op het spoor in Groot-Brittannië. Ze hebben daar 25 jaar ervaring mee opgedaan en dat hebben ze geweten, want die operatie is catastrofaal geweest. Er gaan ook stemmen op om dat spoor weer te nationaliseren. Op sommige lijnen hebben reizigers een prijsverhoging van wel 245% meegemaakt en belastingbetalers moeten er jaarlijks 5 miljard pond bij leggen. 5 miljard pond, dat is meer dan in de tijd dat het spoor nog niet aan de markt was overgelaten.

Terwijl deze situatie echt geen geheim is, komt uit Brussel de opdracht dat de lidstaten hun spoor open moeten stellen. De nieuwe regel is: aanbesteden, tenzij. Dat "tenzij" wordt ons verkocht als een overwinning, tenminste, zo lees ik het wel een beetje in de stukken. Nu wil ik best zeggen dat ik de staatssecretaris erkentelijk ben dat zij haar nek hiervoor heeft uitgestoken, maar om nu te spreken van een overwinning? Met een optimistische insteek zeg ik: het is een kleine beperking van het verlies. Concreet komt het er namelijk op neer dat landen onderhands mogen gunnen, maar dan moeten ze wel aan een aantal voorwaarden voldoen, en een oordeel daarover wordt geveld in Brussel. Er komt dus gewoon een einde aan onze democratische controle over het spoor. De staatssecretaris zal straks weliswaar schermen met het feit dat we onderhands mogen blijven aanbesteden als we aan die voorwaarden voldoen, maar ze zet daarmee de deur wel op een kier. We geven hiermee onze zeggenschap uit handen, onze democratische rechten om zelf te

22 januari 2019

bepalen wie er op ons spoor rijdt en onder welke voorwaarden. Vrij vertaald: als we door het juiste hoepeltje springen, mogen we blijven doen wat we nu doen, namelijk het hoofdnets laten berijden door de NS.

Mijn vraag aan de staatssecretaris is: waar gaat dit ophouden? Volgens democratische principes is het spoor van ons allemaal en nemen wij daar dus zelf besluiten over. Is de staatssecretaris het met mij eens? En zo niet, welke bevoegdheden doet ze binnenkort dan nog meer in de uitverkoop? Waarom is zij ermee akkoord gegaan dat dat finale oordeel in Brussel komt te liggen?

Voorzitter. Ik heb geen kristallen bol, maar ik durf eigenlijk wel de voorspelling aan dat de staatssecretaris straks in haar termijn zal beweren dat zij de reiziger op één zet. De heer Binnema had het er net ook al over. Zij meldde dat ook al aan de overkant. Alleen, toen haar werd gevraagd waarin zich dat dan manifesteerde, kwam ze niet verder dan te zeggen dat het heel veel barrières wegneemt in het grensoverschrijdend verkeer, dat dit pakket er in heel Europa voor zorgt dat de reiziger op één komt te staan, dat lidstaten in de afwegingen die ze op hun binnenlandse markt maken, steeds de reiziger op één zetten en dat dit in Nederland een heel gangbaar principe is. Maar mag ik haar dan vragen om het eens echt concreet te maken? Kan ze me nu eens een aantal zaken noemen waardoor de reiziger over een poosje zegt dat hij er dankzij dat Vierde Spoorwegpakket echt op vooruitgegaan is? Wordt het goedkoper? Gaat de reis sneller? Hoefte de reiziger minder over te stappen, en minder uit te checken bij de een en weer in te checken bij de ander? Meneer Binnema had het daar net ook al over. Ik sluit me eigenlijk wel bij zijn vragen aan. Hoe kan zij die bewering hardmaken wanneer ze ook nog opschrijft: "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"? Vooralsnog kan ik niet anders dan concluderen dat marktwerking een doel op zich geworden is, zonder we dat de mogelijke voordelen ervan helder hebben.

Ik heb net een aantal pijnpunten genoemd, maar ik zou ook wel graag aandacht besteden aan hoe het dan volgens de SP wel zou moeten, want natuurlijk willen wij geen trein die stopt bij de grensovergang. Samenwerking met de omliggende landen is nodig, zodat de reizigers geen hinder ondervinden. Aangezien zeven van onze provinciën grenzen aan een van onze buurlanden, zou het gek zijn wanneer we dat niet deden. Sterker nog, als we de klimaatdoelstellingen willen halen, kan goed treinverkeer binnen Europa een belangrijke rol spelen. Vliegen naar steden die in pakweg zeven uur per trein bereikbaar zijn, moet een uitzondering worden in plaats van het alternatief. Die Europese samenwerking hebben wij keihard nodig, maar daarvoor is dit spoorwegpakket op zijn minst overbodig en met een beetje pech contraproductief.

Want wat is het geval? Met dit voorstel maken we het mogelijk dat niet-concessiehouders op ons spoor gaan rijden, een spoor waarvan ProRail, de beheersorganisatie, onlangs nog opmerkte dat het vol zit. We hebben het volgens mij aardig goed op orde en ik ben ook oprecht verheugd dat NS nu al een aantal jaren een betere beoordeling krijgt van de reiziger. Maar dat voorstel maakt het mogelijk om er juist in te gaan rommelen, rommelen in dienstregelingen die behoorlijk nauw op elkaar aansluiten. Verstorin-

gen zullen daarvan een waarschijnlijk gevolg zijn en dat lijkt me nou bepaald geen voordeel voor de reiziger.

Voorzitter. Volgend jaar mogen we een brede evaluatie van het aanbesteden van het spoor verwelkomen. Ik kijk daar naar uit, maar ik heb er tegelijkertijd wel een kanttekening bij. Al sinds de jaren negentig wijst de SP in verschillende publicaties op de negatieve effecten die liberalisering en privatisering met zich mee kunnen brengen. Denk aan de energiemarkt, de woningmarkt, de zorgsector en zeker ook aan het openbaar vervoer. Mede op ons aandringen deed de Eerste Kamer in 2012 onder voorzitterschap van de heer Kuiper — net spreker — een parlementair onderzoek naar privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. De Eerste Kamer heeft de aanbevelingen van die onderzoekscommissie met onze steun ook overgenomen. Blijkbaar heeft het werk van de commissie weinig indruk gemaakt op het ministerie, gezien de stappen die er ook nu weer genomen worden. Kan de staatssecretaris uitleggen waarom dit onderzoek blijkbaar in de allerdiepste la terechtgekomen is die het ministerie voorhanden had? Of heb ik het fout en heeft ze die aanbevelingen omarmd? Dan zou ik graag weten welke dat dan waren en op welke manier.

Ik kom aan het einde van mijn betoog. De SP kan zich niet vinden in het voorstel om meer marktwerking op het spoor en het uit handen geven van bevoegdheden aan Europa mogelijk te maken. Dat zal u niet verbazen, maar desondanks zijn we natuurlijk benieuwd naar de reactie van de staatssecretaris.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Meijer. Ik geef het woord aan de heer Pijlman.

De heer Pijlman (D66):

Dank u wel, voorzitter. Ik sta hier als vervanger van Herman Schaper, die zich vorige week vanwege persoonlijke omstandigheden uit onze Kamer terug moest trekken. Herman had verkeer en vervoer, waaronder het spoor, in zijn portefeuille.

Voorzitter. Voor ons ligt een omvangrijk pakket met maatregelen die tot doel hebben één Europese spoorwegruimte te realiseren. Dat is een volgende stap op weg naar de voltooiing van de Europese spoormarkt. De richtlijn moet het concurrentievermogen van de sector versterken en daarmee de groei van het vervoer per spoor in Europa stimuleren. Bovendien kunnen snelle en adequate grensoverschrijdende spoorwegverbindingen burgers uit het vliegtuig houden voor de kortere afstanden. Overigens moet er dan nog wel heel veel gebeuren. Dat weet eenieder die liefhebber van de trein is maar niet alle tijd heeft. Zo lukt het al jaren niet om het TEN-T-netwerk tussen Amsterdam-Groningen-Hamburg ingericht te krijgen omdat de Friesenbrücke aan Duitse kant eruit ligt en er weinig voortgang in de nieuwbouw zit. Kan de staatssecretaris ons informeren hoe dit traject ook door Europese bemoeienis versneld kan worden?

Aan de andere kant van het land werd met veel aplomb de drielandentrein Aken-Maastricht-Luik opgezet. Maar alhoewel er door de spoorwegmaatschappij voor 100 miljoen in is geïnvesteerd, kan de trein niet rijden vanwege een technisch geschil over een veiligheidssysteem met België. Ook op dit punt zou ik graag geïnformeerd worden over de stand van zaken. Als dit vierde pakket is geïmplementeerd zijn deze "spoorlogen", zoals NRC het noemde, dan voorbij? Graag een reactie van de staatssecretaris.

Het Nederlandse spoor heeft moeilijke tijden gekend, maar staat er nu in vergelijking goed voor. De prestaties op het hoofdrailnet zijn goed en de prestaties op regionale lijnen zijn door de privatiseringen zeer sterk verbeterd. Concurrentie heeft daar zijn werk gedaan. Opvallend is daarbij ook dat regionale aansluitingen tussen de verschillende vervoersmaatschappijen sterk zijn verbeterd.

Dat wil overigens niet zeggen dat er geen onvolkomenheden zijn. Investerings in infrastructuur, reizigersvoorzieningen en materieel blijven dringend noodzakelijk. Dat geldt zeker rondom de steden van de Randstad waar de congestie ook op het spoor groot is. In de Randstad is daarenboven een "orde van grootte"-spooropschaling nodig. Zie ook de opstelling van de burgemeesters van de vier grootste steden. Ik geef toe dat het een beetje bezijden dit onderwerp is, maar ik zou graag van de staatssecretaris willen weten wat er procesmatig gebeurt met die analyse. Ook voor vrienden van het klimaatakkoord is dit immers een belangrijke kwestie. Wij menen overigens dat veel Europese landen veel meer zullen moeten doen om tot implementatie van dit pakket te komen dan Nederland. De implementatie van het derde pakket — en we liepen daarmee voorop — heeft zijn werk gedaan!

Voorzitter. De discussie rondom dit pakket spitst zich wederom toe op marktwerking op het spoor, of, zoals we ook kunnen zeggen, op de ordening op het spoor. De publieke taak richt zich op de infrastructuur en een geregleerde markt waarop nog steeds partijen actief zijn met publieke aandeelhouders.

De richtlijn gaat nu uit van "aanbesteden, tenzij". Voor ons is het van groot belang dat dit nu ook in de wet wordt vastgelegd. Het geeft het kabinet en de Staten-Generaal in 2025 de mogelijkheid om tot een evenwichtige keuze te komen op grond van de aangekondigde midterm review, de prestatie-indicatoren die daarbij horen, en de evaluatie van die kwaliteitsafspraken. Wij met elkaar bepalen zelf of we aan willen besteden of dat we onderhands willen gunnen. Als we dat laatste willen, dan moeten we dat verantwoord. Maar onzes inziens zijn de richtlijn en de wet zodanig geformuleerd dat dit heel wel mogelijk is.

Politiek gezien is onderhandse gunning of openbare aanbesteding vaak een heel principiële discussie, zoals we net ook hoorden in de bijdrage van mevrouw Meijer. Voor D66 geldt dat niet. De invulling van de voorwaarden die wij stellen aan de orderingsvraag zal waarschijnlijk bepalender voor de uitkomst zijn dan de keuze voor gunnen of aanbesteden. Voor ons dient het belang van de reiziger het uitgangspunt te zijn. We vinden overigens ook dat de prijs van het kaartje meegenomen dient te worden in de keuzes voor de toekomst, want de Nederlandse treinen zijn in vergelijking met die in andere Europese landen erg duur.

Deze richtlijn en de voorliggende wet bieden ons de mogelijkheid eigen keuzes te maken. Kan de staatssecretaris ons informeren over hoe het afwegingsproces naar 2025 eruit zal zien? Begrijp ik goed dat er bij een eventuele aanbesteding, zeker voor een deel van het hoofdrailnet, een economische-evenwichtstoets gehouden moet worden, zodat de effecten op het hoofdrailnet duidelijk worden? Graag een reactie van de staatssecretaris.

Mevrouw Meijer (SP):

Meneer Pijlman prijst nu de geneugten van de marktwerking op het spoor. Hij zegt ook: het Nederlandse railvervoer is erg duur. Misschien kan hij eens ingaan op het voorbeeld uit Groot-Brittannië dat ik net noemde, waar op sommige lijnen op drukke tijden de prijzen soms wel 245% hoger geworden zijn.

De heer Pijlman (D66):

In deze tijd van de brexit laat ik Groot-Brittannië maar even links liggen en beperk ik mij tot Nederland. Ik meen mij te herinneren dat er in Groot-Brittannië een radicale privatisering is geweest. Ik ken de cijfers niet, maar mogelijkwijs had die de effecten die u schetst. In Nederland is dat helemaal niet aan de orde. Ik heb al gezegd dat de evenwichtige manier tussen de markt en privaat, zoals we het tot dusver in Nederland hebben gedaan, voor de reizigers enorm veel voordeel heeft gehad. Een heel aantal lijnen die destijds door de NS, zoals u het zelf noemde, weinig behartigenswaardig werden beheerd, zouden er als we het zo hadden gelaten, niet meer zijn geweest.

Mevrouw Meijer (SP):

Meneer Pijlman glippert er wel een beetje omheen door te verwijzen naar de brexit. De brexit is nog geen feit. Ik heb het erover dat 25 jaar geleden door liberalisering in Engeland marktwerking op het spoor werd toegelaten. Dat hebben ze echt groots aangepakt, met als uitkomst dat nog voor de brexit prijzen soms wel 245% omhooggegaan zijn. Misschien kan de heer Pijlman daar dus toch nog even op ingaan.

De heer Pijlman (D66):

Nee, want dat is helemaal onze situatie niet. Wij waren toen niet, en zijn ook nu niet, bezig met een grootschalige privatisering van het spoor. In deze wet blijft het mogelijk om het hoofdrailnet onderhands te gunnen. Het blijft mogelijk om voorwaarden te stellen, over prijs, over overstapregelingen en over de frequentie van lijnen. Dat is het evenwicht dat ik zoek. Juist het evenwicht tussen openbaar aanbesteden en privatiseren heeft er in Nederland toe geleid dat het openbaar vervoer veel beter is georganiseerd dan, laten we zeggen, vijftien jaar geleden, toen die privatisering nog niet aan de orde was. Toen dreigden, doordat er één aanbieder was, allerlei regionale lijnen te verdwijnen. Dat is het kader en daar wil ik graag op doorborden. Laten we de Engelsen maar even de Engelsen laten.

De voorzitter:

Tot slot, mevrouw Meijer.

Mevrouw **Meijer** (SP):

Dan concludeer ik dat meneer Pijlman misschien stuk B heeft gehad en ik en de sprekers voor mij stuk A hebben gelezen, waaruit wij alle drie duidelijk hebben geconstateerd dat dit pakket juist toewerkt en een deur openzet naar meer marktwerking en liberalisering op het spoor.

De heer **Pijlman** (D66):

Stuk A of stuk B ... Ik denk dat we dezelfde stukken hebben. Dat hoop ik tenminste. Wel kun je vanwege je politieke uitgangspunten tot verschillende conclusies komen. Ik denk dat dit aan de orde is. Het is volstrekt helder dat de SP niet direct aan de marktzijde zit en dat D66 wel kritiek heeft op de markt en rechten voor de overheid wil, maar ook vertrouwen in de markt heeft. Dat zijn verschillende uitgangspunten.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik ben het met de heer Pijlman eens dat op het ogenblik ons spoorstelsel en ook de spoorvervoerders heel behoorlijk functioneren. Daarmee bedoel ik de NS op het hoofdrailnet en de andere maatschappijen op de andere netten. Wat we nu willen implementeren, zou in die sterk verbeterde situatie kunnen ingrijpen. U vraagt zelf aan de staatssecretaris om eens te schetsen hoe we er in 2025 voor staan. Ik zou willen beweren dat die verbeteringen ook tot stand zijn gebracht met het huidige concessiestelsel voor de NS op het hoofdrailnet. Zou het daarom ook uw voorkeur zijn om op deze weg voort te gaan, in plaats van ook op het hoofdrailnet volledige concurrentie toe te laten?

De heer **Pijlman** (D66):

Ik zou het buitengewoon onverstandig vinden om daar nu al een keuze in te maken. Ik denk dat wij allemaal de midterm review nodig hebben. Wij willen ook allemaal weten of de prestaties, die we gezamenlijk hebben afgesproken, gehaald zijn. De druk die er destijds is geweest door de marktwerking heeft er mijns inziens toe geleid dat de NS veel beter is gaan presteren. Dat wil ik niet ontkennen. Dus ik zeg nu niet: ja, we gaan het hoofdrailnet openbaar aanbesteden. Ik zie met u daar ook heel veel nadelen aan. Maar ik zeg ook niet: nee, laten we onderhands gunnen. Laten we samen de voorwaarden bepalen, met elkaar de evaluaties bekijken en dan onze keuzes maken.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

U hebt zelf ook aangegeven dat u het belangrijk vindt dat die keuze voor Nederland volledig intact blijft, tussen ofwel onderhands gunnen of aanbesteden. Dat vind ik een belangrijke constatering. Ik heb u daarin goed beluisterd. Ik merk wel op dat de NS niet zozeer door marktprikkels beter is gaan presteren, maar doordat de overheid zelf nadere criteria heeft gesteld. In dit geval ging het dus toch om de dialoog tussen de overheid en het bedrijf zelf.

De heer **Pijlman** (D66):

U zult niet kunnen ontkennen dat de Europese richtlijnen en de marktwerking die elders was ingezet, natuurlijk hebben geleid tot een ander gesprek tussen de overheid en de NS dan voorheen.

Voorzitter. De concessies op het hoofdrailnet zijn vastgelegd tot 2025, maar die op de regionale lijnen tot 2020; dan gaan die lijnen open voor aanbesteding. Daar kan spanning in zitten. Laat ik een voorbeeld noemen. De exploitant van de Valleilijn zou graag, in plaats van Amersfoort, Utrecht als eindbestemming zien. Ik weet dat het kabinet naar de mogelijkheden heeft gekeken, maar daar gaat het me nu even niet om. Stel dat er praktisch gezien geen bezwaren zouden zijn. Hoe gaat het dan met de aanbesteding? Immers, het traject Amersfoort-Utrecht behoort tot het hoofdrailnet en is tot 2025 vastgelegd. Hoe verhouden de verschillende aanbestedingsdata of gunningsmomenten zich tot elkaar?

Voorzitter. De D66-fractie ziet uit naar de antwoorden van de staatssecretaris.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Pijlman. Ik geef het woord aan mevrouw Fiers.

□

Mevrouw **Fiers** (PvdA):

Dank u wel, voorzitter. "Dat loopt als een trein" is een oud, Nederlands gezegde, dat nog steeds actueel is. Ondanks onze nationale hobby, namelijk klagen over #treinleven, zoals we vandaag weer uitgebreid hebben kunnen doen, heeft Nederland internationaal vergeleken kwalitatief goed openbaar vervoer op het spoor. Dat willen we graag zo houden, zoals volgens mij ook alle sprekers hiervoor van mening waren. Dat wil overigens niet zeggen dat er niets te verbeteren is.

Voor ons ligt vandaag het Vierde Spoorwegpakket. Dat is inderdaad een heel pakket, waardoor je het spoor weer bijster zou kunnen raken. Daarom zet ik in mijn bijdrage in op twee belangrijke aspecten bij de beoordeling van het pakket dat vandaag voorligt, maar ook van alle voorstellen die er in de toekomst nog gaan komen. Want zoals een aantal sprekers al hebben gezegd, komen er een aantal wezenlijke beleidskeuzes op ons af. Ten eerste wil ik zo meteen ingaan op wat we nou eigenlijk willen bereiken, oftewel: wat is het doel? Ten tweede wil ik ingaan op hoe we dat willen bereiken.

Allereerst de wat-vraag. De staatssecretaris stelt in het debat in de Tweede Kamer dat haar doelstelling eigenlijk heel simpel is samen te vatten, namelijk "De reiziger op nummer één". Het doet mijn fractie goed om te horen dat marktwerking geen doel op zich is. "De reiziger op nummer één" sluit ook goed aan bij het rapport De reiziger in de kou, dat werd geschreven naar aanleiding van de parlementaire enquête Fyra, waarin stevige conclusies werden getrokken over de positie van reizigers. Met dat uitgangspunt "De reiziger op één" kun je het dus eigenlijk niet oneens zijn, zou je zeggen.

Maar de vraag is natuurlijk in hoeverre dé reiziger bestaat. De wensen van reizigers ten aanzien van reistijd, zo kort mogelijk, ten aanzien van comfort, zo min mogelijk overstappen, en ten aanzien van betaalbaarheid, zo goedkoop mogelijk, zijn waarschijnlijk redelijk gelijk, maar mijn fractie is van mening dat het uitgangspunt "Dé reiziger op nummer één" niet in alle situaties voor alle reizigers tegelijk te realiseren is. Zo kan de betaalbaarheid van een ticket op

gespannen voet staan met de wens ergens zo snel mogelijk te komen. En de maximale reistijd op het ene tracé kan een negatief reiseffect hebben op een ander tracé. Is de staatssecretaris het met ons eens dat "Dé reiziger op nummer één" in die zin niet waar te maken is?

Dit brengt mij bij een centrale conclusie van het onderzoek van deze Kamer genaamd Verbinding verbroken, dat verscheen na de parlementaire besluitvorming over de privatisering en de verzelfstandiging van overheidsdiensten. Op basis van een onderzoek naar de telefonie, post, energie en het spoor kwam de onderzoekscommissie tot de conclusie dat bij de besluitvorming de burger onterecht gereduceerd wordt tot klant. De vraag aan de staatssecretaris is daarom: is het dan niet beter als het uitgangspunt "De burger op nummer één" zou zijn?

Een van de aanbevelingen van het onderzoek Verbinding verbroken is dat voorafgaand aan de parlementaire besluitvorming de publieke belangen die mogelijk in het geding kunnen zijn expliciet geïnventariseerd moeten worden, zodat er een bredere weging van die publieke belangen kan plaatsvinden. Daarom de volgende vragen aan de staatssecretaris. Deelt zij deze conclusie? En is er in deze inventarisatie voorzien? En meer specifiek in relatie tot de besluitvorming die hier vandaag voorligt: wordt deze gewenste brede weging van publieke belangen beïnvloed door het maatregelenpakket dat hier vandaag voorligt? En zo ja, hoe? Ik ga er overigens van uit dat de staatssecretaris de aanbevelingen van dit parlementaire onderzoek ook nadrukkelijk betreft bij de verdere besluitvorming en dat zij de wijze waarop zij dit doet in het vervolg ook expliciet maakt. Dus graag een bevestiging daarvan.

Voorzitter. Het tweede punt is de hoe-vraag. Deze vraag is belangrijk op weg naar nieuwe afspraken over het hoofdspoor in 2025. Een belangrijke bouwsteen voor deze besluitvorming is het onderzoek dat de staatssecretaris in 2019 laat uitvoeren naar de ervaringen met marktwerking door middel van het openbaar aanbesteden van openbaar vervoer in de afgelopen decennia. Graag vraag ik de staatssecretaris om dit rapport ook met deze Kamer te delen.

Een tweede belangrijke bouwsteen is het onderzoek Kiezen voor een goed spoor. Hierin worden vier hoofdscenario's uitgewerkt voor de ordening op het spoor na 2024. De voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden worden hierin helder en samenhangend in beeld gebracht, en op basis van deze scenario's wil de staatssecretaris in 2020 een besluit nemen. De onderzoekers van Kiezen voor een goed spoor stellen: "De huidige behoorlijk goede prestaties gaan gepaard met kwetsbaarheden in de ordening en in de beperkte regie ter borging van integrale besluitvorming." Als nadeel van het concurrentiemodel wordt door de onderzoekers gesteld "dat het steeds uitdagender wordt om de vereiste afstemming te bereiken, naarmate er meer partijen actief zijn op en rond het spoor". De ordening en de mate van regie vragen dus nadrukkelijk om aandacht bij de toekomstige besluitvorming.

De reizigersvereniging Rover, met het uitgangspunt van de staatssecretaris "De reiziger op één" een niet te verwaarlozen stakeholder, stelt als uitgangspunt voor de toekomst: eerst regie, dan ordening. En regie wil volgens Rover zeggen: "Sturing en coördinatie van de activiteiten over de grenzen van de betrokken partijen heen". Dit vindt de PvdA

een belangrijk en logisch uitgangspunt. De vraag aan de staatssecretaris is of zij vanuit haar stelselverantwoordelijkheid dit uitgangspunt, namelijk "eerst regie, dan ordening", ook deelt. En zo ja, kan zij toezeggen dat deze volgorde gehanteerd wordt? En kan zij een toelichting geven op hoe ze dat concreet wil vormgeven?

In het kader van de regievoering dringt de vraag zich op hoe de staatssecretaris aankijkt tegen de in Nederland gekozen mix van aanbesteding van regionale lijnen en onderhandse gunning aan het hoofdrailnet. Tevens is het de vraag of zij erkent dat in veel Europese landen in het geheel nog geen sprake is van aanbesteding, hetgeen een verder voorlopopen van Nederland misschien ook wel niet tot een logische keuze maakt.

De reizigersorganisatie Rover stelt "dat aanbesteden van het hoofdspoor netwerk een experiment is waarvan de risico's niet in verhouding staan tot het probleem dat ermee moet worden opgelost". Dit roept de vraag aan de staatssecretaris op hoe en in welke mate mogelijke risico's van een aanbesteding worden meegewogen in de toekomstige besluitvorming. En in hoeverre wordt deze risicoafweging door het voorliggende maatregelenpakket belemmerd?

Voorzitter. Ik rond af. De fractie van de PvdA heeft zorgen over de vrije afwegingsruimte in de verdere besluitvorming, en — om in spoortermen te blijven — over de vraag of de rijdende trein nog is bij te sturen.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Fiers. Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Dan schors ik de beraadslaging en de vergadering tot 15.00 uur.

De vergadering wordt van 14.49 uur tot 15.10 uur geschorst.

De voorzitter:

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel 34914 voor de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket. Ik geef het woord aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.



Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Hartelijk dank, voorzitter. Vandaag spreken wij over de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket. Het is het vierde pakket en voorlopig ook het laatste van de Europese interne spoormarkt te voltooien, zowel op technisch gebied als op het gebied van spoorordering. Het moet dan ook een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van het spoorvervoer, ook als geloofwaardig alternatief voor andere vervoerswijzen. De laatste keer dat er met uw Kamer over het spoor is gedebatteerd, was in 2015, met een van mijn voorgangers. Meneer Kuiper refereerde daar al aan. Dat was in het kader van de implementatie van de herschikkingsrichtlijn, de SERA-richtlijn. Ik begrijp dat dit wetsvoorstel voor u ook een gelegenheid is om wat algemener van gedachten te wisselen over de ordening op het Nederlandse spoor; dat was in de inbreng duidelijk. Er is niet altijd een directe aanleiding om dat te doen, dus ik begrijp heel goed dat u daar een aantal vragen over heeft. Ik wil u dus ook meenemen in een aantal van de voornemens. Een deel van het debat zal op een later

moment nog plaatsvinden in de Tweede Kamer, maar ik kan uiteraard ook met u bespreken waar we nu staan en wat mijn voornemens zijn voor de komende tijd.

In het kader van de ordening van het spoor komen in 2020 wat mij betreft een aantal besluiten gezamenlijk op tafel. Daarbij gaat het om een aantal voornemens die voortvloeien uit het regeerakkoord en de noodzaak om tijdig een besluit te nemen over de toekomst van de hoofdrailnetconcessie voor Nederland. Daar moeten we in 2020 een besluit over nemen, zodat, afhankelijk van de keuzes die we maken, elke partij in ieder geval de gelegenheid heeft om zich voor te bereiden op die nieuwe concessieverlening.

Daarnaast staat in het regeerakkoord dat wij ons zullen beraden op de positie van de stations. Wat mij betreft kun je die dingen allemaal niet los van elkaar zien. We zouden dus een integraal debat moeten voeren over de vraag hoe we de ordening op het spoor zien, waarin we dan ook de positie van de stations meenemen, evenals een besluit over het al dan niet decentraliseren van een aantal van de lijnen die genoemd zijn in het regeerakkoord als potentiële kandidaten voor verdere decentralisatie. Ik vind dat we dat in samenhang moeten bezien en dan dat besluit moeten nemen, zelfs nadat wij het Toekomstbeeld OV hebben vastgesteld. Ik hoop u daarvan dit voorjaar nog de contourennota te sturen. Afhankelijk van wat je beeld van de toekomst van het ov is, kun je besluiten welke ordening daarbij hoort en welke ordening past bij een aantal van de voornemens die je hebt.

Misschien kan ik meteen beginnen met de wat meer filosofische vraag die gesteld werd over de reiziger: bestaat de reiziger eigenlijk wel? Je kunt zeggen dat de reiziger bestaat. Je hebt het dan over het belang van de reiziger versus het belang van andere partijen als de NS of ProRail, het belang van marktwerking an sich of het belang van geen marktwerking an sich. Voor mij staat de reiziger dus voorop. Dat betekent dat ik steeds door de lens van de gemiddelde reiziger — zo noem ik het nu even — zal kijken wat dit betekent voor die reiziger, en of het in diens belang is of dat het primair een ander belang dient. De reiziger heeft natuurlijk vele belangen; die lopen uiteen. Ook daarin zullen we regelmatig met elkaar afwegingen en keuzes moeten maken. Alle belangen van alle reizigers op elk moment tegelijkertijd dienen, kan niet; keuzes zijn nodig. Daarom is zo'n Toekomstbeeld OV, denk ik, een belangrijke leidraad om zaken vervolgens weer in lijn te brengen met de keuzes die we maken in de ordening. Ik denk dat dat ook aansluit bij wat Rover "eerst regie, dan ordening" noemt. Je moet weten waar je naartoe wilt, maar je moet ook weten of de manier waarop je je infrastructuur organiseert, aansluit bij hetgeen je wilt bereiken.

Voorzitter. Dan ga ik toch even naar het meest springende punt in dit debat: marktwerking, ja of nee? Laat ik aan het begin van dit debat heel duidelijk zeggen dat marktwerking voor mij geen doel op zich is. Ik zal steeds kijken door de lens van de reiziger: is die in dit geval gebaat bij meer marktwerking of minder marktwerking? Dat zijn allemaal discussies die we nog met elkaar gaan voeren. Voor mij is marktwerking dus geen doel op zich, niet om marktwerking te hebben en ook niet om die niet te hebben. Ik vind dat we steeds, zonder het dogma van de marktwerking voorop te stellen, zorgvuldig moeten kijken naar het belang van de reiziger en dat voorop moeten stellen. Om meteen een punt van de heer Pijlman aan te pakken: bij de concessies in

Noord-Nederland hebben we gezien dat de reiziger door decentralisatie veel meer mogelijkheden en veel beter openbaar vervoer heeft gekregen dan er tot dan toe was. Maar de quickscan decentralisatie, die we hebben laten uitvoeren, geeft ook al aan dat je niet zomaar kunt zeggen: dat vertaal ik een-op-een naar elke andere lijn, waar dan ook op het Nederlandse hoofdrailnet. We zullen dus steeds heel zorgvuldig moeten bekijken wat het voor lijn is, wat voor deel van het hoofdrailnet het is, hoe belangrijk het is voor de integraliteit van het hoofdrailnet, of het zou leiden tot te veel versnippering of dat het juist extra kansen biedt waar er anders eigenlijk te weinig aanbod is. Die afweging zullen we steeds zorgvuldig moeten maken.

Is de reiziger alleen de reiziger, of moeten we spreken van "de burger"? In mijn brief heb ik al aangegeven dat de belastingbetaler natuurlijk ook een rol speelt. Want met heel veel meer geld in het ov kunnen we heel veel meer, en elke staatssecretaris zal alleen maar heel blij zijn als er meer geld ter beschikking wordt gesteld om het belangrijke doel van het openbaar vervoer te dienen, maar ik moet ook constateren dat dat niet zo is. Ook bijvoorbeeld GroenLinks, die er direct aan refereerde, had in de meest recente tegenbegroting geen extra geld voor het ov uitgetrokken. Als er extra geld is, kunnen we weer meer doen, maar totdat er extra geld is, zullen we de keuzes moeten maken met de budgetten die we hebben.

Dan de eigenlijk hele belangrijke vraag welke ruimte dit wetsvoorstel biedt voor het maken van nationale afwegingen. Daarbij is het misschien goed om te zeggen dat dit Vierde Spoorwegpakket een een-op-eenimplementatie is van de Brusselse regelgeving, zonder nationale koppen. Maar Brussel, dat zijn wij zelf. Het is niet zo dat regelgeving uit Brussel ons opeens overkomt. We zitten daar zelf aan tafel, onderhandelen zelf mee en stemmen zelf ook over die wetgeving in Europa, zowel in de Raad als in het Europees Parlement. Natuurlijk krijg je dan niet altijd 100% wat je had gewild, maar dit is een van de pakketten met voorstellen die een onderdeel vormen van de verbetering van de Europese spoorwegmarkt. Nederland is in ieder geval blij dat wij de mogelijkheid hebben gekregen om de lopende concessie helemaal uit te dienen. Er is gevraagd: op welke manier maakt u gebruik van de bestaande uitzonderingsmogelijkheid om toch nog een concessie te verlenen? Nou, die geldt voor onze lopende concessie en daar maken we dus gebruik van. De NS kan de lopende concessie dus gewoon uitdienen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Zo'n antwoord als "Brussel zijn wij zelf" vind ik toch wel wat gemakkelijk klinken. Daar wordt onderhandeld en je hebt een eigen inzet. Onze eigen inzet was niet dat we uiteindelijk zouden zeggen: we hopen maar dat we die concessie nog tot 2025 kunnen houden. Nee, we willen eigen baas kunnen blijven en eigen keuzes kunnen blijven maken op ons eigen hoofdrailnet. Dat roept de vraag op welk voordeel wij hier dan van hebben. Zou de staatssecretaris die vraag kunnen beantwoorden? Welk voordeel zoeken wij nou eigenlijk via de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket? Want we hebben nu het gevoel dat we controle hebben en dat we het in principe eigenlijk ook wel goed geregeld hebben.

Staatssecretaris **Van Veldhoven-van der Meer**:

Maar hier lopen toch wel twee dingen door elkaar. Het is feitelijk zo dat er in Brussel door 27 lidstaten, inclusief Nederland, onderhandeld wordt. Daar komt vervolgens nooit een pakket uit waar alles wat een van de lidstaten had gewild, in zit. Dat geldt voor Nederland en dat geldt voor andere lidstaten, maar we hebben in de Europese Unie met elkaar afgesproken dat we dan allemaal die regelgeving respecteren. Dat is dan dus de basis waar we van uit hebben te gaan. De heer Kuiper vraagt vanuit zijn politieke invalshoek of dit wel zo had moeten zijn, maar dat is eigenlijk een oud debat. Ik ben gehouden aan het implementeren van deze richtlijn. Het goede nieuws is dat deze richtlijn nog heel veel ruimte laat voor het maken van keuzes. Daarbij komt dan natuurlijk heel nadrukkelijk aan de orde wat je zelf als voordelen ziet van bijvoorbeeld meer marktwerking op het spoor of niet. Daarin hebben we nog een ruime mate van keuze.

Laat ik daar even wat verder op ingaan. Zo blijft het voor Nederland mogelijk om concessies aan vervoerders te gunnen. Daar zitten twee voorwaarden aan. Die zijn ook door uw Kamer al genoemd. De indruk zou bijna kunnen ontstaan dat het een verantwoording is die alleen aan Brussel moet worden afgelegd, maar het is, denk ik, primair een verantwoording die je aan de reiziger aflegt over de gemaakte keuzes. De reiziger heeft er recht op dat je kunt beargumenteren dat het beter voor hem wordt door de keuzes die je maakt. Dat daarnaast ook aan Brussel moet worden uitgelegd dat een keuze niet wordt gemaakt om de eigen marktpartij te beschermen, maar echt in het belang van de reiziger, dient ook de reiziger. Brussel hoeft overigens — maar dat is een technische kwestie — geen goedkeuring te verlenen, maar we moeten wel aan Brussel uitleggen waarom we de keuze maken die we maken.

Mevrouw **Fiers** (PvdA):

Wat betreft het uitleggen aan de reiziger kom ik even terug op de bredere belangen. Het is marktwerking tenzij en dat "tenzij" wordt verder ingevuld. Dat betekent dat is aangegeven op welke voorwaarden dat "tenzij" straks moet worden onderbouwd. Ik heb begrepen dat dit straks ook juridisch wordt getoetst. Iemand die het daar niet mee eens is, kan zeggen: u zegt wel "tenzij", maar daar zijn dingen in meegewogen die wat ons betreft niet kunnen. Ik ben op zoek naar in hoeverre er straks bij de motivatie ruimte is om de bredere publieke belangen, zoals het onderzoeksrapport stelt, mee te laten wegen. Of gaat het inderdaad alleen om de prijs, om de burger als belastingbetaler of de reiziger? Er zijn namelijk wel meer belangen mee te wegen. Ik ben dus op zoek naar de ruimte daarvoor.

Staatssecretaris **Van Veldhoven-van der Meer**:

Zeker, maar ook daar moeten we twee zaken scheiden. Enerzijds gaat het om de argumentatie wat je met de hoofdrailnetconcessie doet. Daarom moet je duidelijk kunnen beargumenteren dat dat beter is voor de reiziger. Er is wat dat betreft ook sprake van een breed scala aan onderwerpen. Daarnaast wordt bij de open toegang steeds gesproken over de economische-evenwichtstoets, maar ook die is breder dan je zou vermoeden bij alleen de term "economische-evenwichtstoets". Ik kom daar nog op terug in antwoord op de vragen over de Europese uitvoeringsver-

ordening die hierover is opgesteld. Er zijn dus nog veel mogelijkheden om zelf keuzen te maken.

De introductie van de open toegang is het tweede belangrijke punt, maar misschien zijn er daaraan voorafgaand nog detailvragen. Het lijkt mij in het kader van de marktordening in het algemeen van belang om daar iets meer over te zeggen. De open toegang is namelijk een apart hoofdstuk in het debat. Eerst iets over het besluit over de ordening op het spoor. Ik heb al gezegd dat wij dat besluit in 2020 gaan nemen. In dat kader heb ik al een aantal onderzoeken in gang gezet, vooral om dan een goed besluit te kunnen nemen, op basis van alle informatie. Een aantal van die onderzoeken heeft ook een relatie met het Vierde Spoorwegpakket. Ik laat onderzoek doen naar het onderhands gunnen of aanbesteden van de nieuwe concessie, onderzoek naar de kansen en bedreigingen van de open toegang en er komt dit jaar ook een onderzoek naar de ervaringen met het openbaar aanbesteden op het spoor en het ov. We hebben op een aantal plaatsen aanbesteed. Het is goed om te kijken welke lessen wij daaruit trekken en hoe we daarvan gebruik kunnen maken bij het besluit dat wij in 2020 nemen. De onderzoeksopzet heb ik al in een debat met de Tweede Kamer besproken. Op een aantal punten is die ook nog aangevuld, maar het doel is om te leren van de ervaringen met de marktwerking tot nu toe, inzicht te krijgen in de effecten daarvan, in de kritische succes- of faalfactoren en de wijze waarop overheidssturing heeft gewerkt, effecten heeft gemitigeerd of juist heeft versterkt. Ik vind dat wij met elkaar een helder beeld moeten krijgen wat de marktwerking die er tot nu toe is geweest, ons heeft opgeleverd.

Daarnaast laat ik een heel aantal andere onderzoeken doen. Ik laat de ACM een quickscan doen naar de mate waarin er op dit moment een gelijk speelveld is, kijkend naar de verschillende partijen op het spoor; dit naar aanleiding van de motie-Ziengs. Het onderzoek naar de gevolgen van de aanbesteding heb ik al genoemd. Ik doe ook nog onderzoek naar de verschillende opties voor de positie van stations. We doen onderzoek naar scenario's voor binnenlands en buitenlands vervoer door de HSL-Zuid. Recent is een quickscan uitgevoerd naar de mogelijkheden van decentralisatie van de vier spoorlijnen. De onderzoeksopzet over de ervaringen met de openbare aanbestedingen heb ik ook al genoemd. Die zeven onderzoeken zullen mede de basis vormen voor de besluitvorming in 2020.

Dan iets over de ruimte die er nog is en de verbetering van de kwaliteit. Als je onderhands gunt, moet je in de volgende periode alsnog aan twee voorwaarden voldoen. Als eerste moet de nieuwe concessie leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de diensten of de kosteneffectiviteit, of beide. De kwaliteit van de diensten is heel breed. Dat kun je ook beargumenteren in het licht van een sterk verbeterde duurzaamheid, een sterk verbeterde kostenefficiëntie, een sterk verbeterde toegankelijkheid, een sterk verbeterde netwerkvorming, en een sterk verhoogde frequentie. Er zijn allerlei aspecten die je kunt betrekken bij de argumentatie dat de kwaliteit van de diensten is verbeterd. Daarnaast moet je kunnen aangeven dat de gunning gerechtvaardigd is in het licht van relevante structurele en geografische kenmerken, met name de omvang ervan, de kenmerken van de vraag, de complexiteit van het net, het technisch en geografisch isolement ervan en de onder het contract vallende diensten. Nederland is een vrij compact land. Er zijn al eerder onderzoeken uitgevoerd naar wat het zou betekenen als je het hoofdrailnet opknipt en welke mate van extra

22 januari 2019

complexiteit je dan krijgt en of dat in het belang is van de reiziger.

Dat zijn allemaal aspecten die kunnen worden meegenomen bij de afweging en die wegen ook mee bij de argumentatie waarom je een keus voor al dan niet een onderhandse gunning. Je kunt dan ook nog de keus maken om het hoofdrailnet al of niet een bepaalde grootte te geven. Dat zijn allemaal aspecten die meewegen, dus het is breder dan alleen de vraag of je voor of tegenmarktwerking bent. Aan de hand van een breed scala van aspecten kun je onderbouwen waarom al dan niet een keus voor onderhandse gunning wordt gemaakt.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ik had begrepen dat die twee voorwaarden expliciet door Nederland zijn ingebracht in de onderhandelingen. De voorganger van de staatssecretaris, mevrouw Dijkema, heeft daarop ingezet, zodat Nederland eigen instrumenten heeft om in de toekomst de ruimte te kunnen nemen voor onderhandse gunning, bijvoorbeeld. Ik vind het goed dat de staatssecretaris onderzoek doet, maar ik ben ook benieuwd naar haar politieke inschatting hiervan. Het Vierde Spoorwegpakket en het Europees perspectief daarachter zijn namelijk ook heel politiek geladen. In dat kader gaat het echt om een vrije markt, een geliberaliseerde markt met open marktwerking, maar daar heeft Nederland altijd vraagtekens bij gezet. Wij hebben ons er ook altijd tegen verzet. Dat blijft belangrijk om baas te kunnen blijven op het spoor in Nederland. Ik vraag de staatssecretaris daarom, voor mijn geruststelling — mijn fractie moet nog een afweging maken — om haar perspectief hierop te geven. Als dat niet gebeurt, als wij zo hier en daar alleen nog een onderzoek doen, aanbesteden of iets anders, dan stelt mij dat niet gerust. Ik wil weten of de Nederlandse regering wat dit betreft consistent bezig is. Vindt de regering het ook belangrijk dat het hoofdrailnet intact blijft en dat dit niet wordt opgeknipt? We hebben een nationale vervoerder waar de Staat voor 100% aandeelhouder van is. Er is dus niet alleen sprake van een financieel belang, maar ook van een maatschappelijk en cultureel belang. Kan de staatssecretaris daar iets over zeggen?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Ik snap de opmerkingen van de heer Kuiper, maar deels betreft dat een debat dat ik in 2020 nog met de Tweede Kamer ga voeren. Het zou niet netjes zijn om nu al aan te geven dat ik een conclusie heb getrokken, voordat ik de rapporten heb gezien die ik laat uitvoeren en voordat ik met de Tweede Kamer heb kunnen debatteren.

Op een aantal punten kan ik de heer Kuiper wel beantwoorden. Marktwerking is voor mij geen doel op zich. Dat is mijn politieke sturing. Ik kijk naar wat ik in het belang van de reiziger vind. Ik deel wel met de heer Kuiper het belang om de kern van een hoofdrailnet intact te houden. Het wordt in Nederland moeilijk om een hoogwaardige openbaarvervoerdienst te blijven leveren als je niet een kern van een hoofdrailnet intact laat. Te grote complexiteit zou ten koste gaan van de dienstverlening. Kijk hoe druk het is in de Randstad en hoeveel reizigers gebruikmaken van een beperkt aantal lijnen die elkaar ook nog veelvuldig kruisen. Het intact houden van een belangrijke kern van het hoofdrailnet is van groot belang voor het openbaar vervoer in

Nederland. Dat staat nog los van de vraag of dat onderhands moet worden gegund of moet worden aanbesteed, maar daarvoor is een aantal onderzoeken uitgezet. Ik zal die steeds bekijken door de lens van de reiziger, maar daar komen wij nog over te spreken.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Het is goed als de staatssecretaris aangeeft dat marktwerking geen doel op zich voor haar is, maar ik probeer aan te geven dat in die Europese richtlijn en in de Europese opstelling wel degelijk een dynamiek zit die marktwerking steeds vooropstelt. Wil je daar een politieke opstelling tegenover kiezen, dan moet je die inderdaad ook formuleren. Ik snap dat u wilt wachten tot 2020. U gaat dan naar rapporten kijken. Maar een politieke uitspraak zou toch nu ook wel kunnen?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Maar mijn politieke uitspraak is ...

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ik bedoel: we zitten hier rustig bij elkaar op een dinsdagmiddag, dus ...

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Zeker. Ik snap dat u dat graag zou willen. Daarom geef ik u wel mijn politieke lens, namelijk dat marktwerking voor mij geen doel op zich is. Dat mag een heel heldere uitspraak zijn. En ik zeg ook dat ik de uitkomst van die rapporten steeds zal beoordelen door de lens of het in het belang van de reiziger is. Dat "belang van de reiziger" is breed gedefinieerd. Daar komt een heel aantal aspecten bij kijken en dat gaat verder dan een hele simpele economische-evenwichtstoets. Dat zijn de lenzen die ik u vandaag in ieder geval kan meegeven.

Mevrouw Fiers (PvdA):

De staatssecretaris zegt: marktwerking is geen doel. Maar als we volgende week instemmen, wordt het uitgangspunt natuurlijk wel "aanbesteden, tenzij". Ik ben nog even op zoek naar het rapport Kiezen voor een goed spoor. Dat onderzoek heeft de staatssecretaris ook laten doen. Er komen nog veel meer rapporten, maar zij heeft er al één. De onderzoekers zeggen in dat rapport: binnenkort is dat Vierde Spoorwegpakket er, en wij moeten nog maar zien hoe de Europese rechter uiteindelijk gaat oordelen over dat "aanbesteden, tenzij", hoe dat in de praktijk gaat uitwerken en hoeveel ruimte er uiteindelijk blijkt te zijn. Nu zegt de staatssecretaris in het debat hier, en ook in de Tweede Kamer: er kan nog van alles afgewogen worden en het is veel breder. Zij noemt duurzaamheid en arbeidsvoorwaarden, en zegt dat al die aspecten meegenomen kunnen worden. Misschien lees ik de stukken met een andere bril, maar als ik ze lees, zie ik toch dat er wel degelijk wordt gezegd: het is "nee, tenzij", en dat "tenzij" vraagt om een goede onderbouwing. Dat lijkt toch heel erg veel meer te zitten op het financiële belang en de reiziger. Ik maak me toch wat zorgen over die andere publieke belangen. De vraag is dus of de staatssecretaris daar toch wat nader op in wil gaan, ook even refererend aan het rapport dat zij al wél heeft.

22 januari 2019

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Ik kan daar in die zin nader op ingaan door te zeggen dat ik het belangrijk vind dat die mogelijkheid tot afweging er nog steeds is, maar dat het ook duidelijk is gemaakt dat, als je die afweging maakt, je ook moet kunnen onderbouwen waarom je haar maakt. Ik denk dat het verschil dat deze richtlijn maakt, voor andere Europese landen weleens groter kan zijn dan voor Nederland. Wij waren in Nederland natuurlijk al een tijd gewend om ons af te vragen — kijk naar de decentralisatie van de lijnen — wat op een bepaalde lijn nou eigenlijk het beste voor de reiziger is. Daarbij hebben we natuurlijk ook ervaring met het onderbouwen op verschillende wijzen. Kies je voor decentralisatie of niet? We zitten nu opnieuw in zo'n afwegingsproces, voor vier lijnen. Nogmaals, ik wil dat tot een integrale besluitvorming laten leiden, want als je weer een aantal lijnen van het hoofdrailnet af knipt, heeft dat ook effecten op dat hoofdrailnet. En die complexiteit is voor mij een van de belangrijke dingen. Dus ik denk dat dit voor andere lidstaten wellicht een grotere stap was dan voor Nederland. Wij houden wel die ruimte om die afweging te maken, maar we zullen het wel goed moeten kunnen beargumenteren. En dat vind ik eigenlijk alleen maar normaal.

Een heel belangrijk punt, waar veel leden aan hebben gerefereerd, is misschien dat aspect van de open toegang dat voor decentrale lijnen in 2020 al ingaat. Voor de hoofdrailnetconcessie is dus de uitzondering verkregen. Tot 2025, de afloop van de hoofdrailnetconcessie, is er op het hoofdrailnet geen open toegang. Voor de decentrale lijnen geldt die open toegang dus wel. Er is dus inderdaad een asymmetrie: de NS zou wel diensten van open toegang kunnen aanbieden op de decentrale lijnen, maar de decentrale lijnen kunnen dat nog niet bij de NS.

De heer Pijlman vroeg heel specifiek naar de situatie bij de Valleilijn. Er is gevraagd of die Valleilijn kan worden doorgetrokken naar Utrecht. We hebben die wens recent bekeken, ook zonder het al ingaan van de open toegang. Dit is misschien ook een mooie illustratie van hoe het belang van de reiziger tegelijk divers is, maar toch de enige lens is waardoor je moet kijken naar eigenlijk de conflicterende wensen van twee vervoerders. De decentrale vervoerder wilde de stoptrein graag doortrekken, en de NS had interesse in het vaker inzetten van een intercity op hetzelfde stukje spoor. Er was eigenlijk maar capaciteit voor het doortrekken van een van de twee. Dan moet je dus een keuze maken en ga je kijken hoeveel reizigers op welke manier baat zouden hebben bij een van de twee scenario's. Dat is hoe ProRail uiteindelijk bepaalt hoe die capaciteit wordt ingezet. Het was niet onmogelijk geweest om de keuze te maken voor het doortrekken van de Valleilijn, maar dan zou er een gesprek met NS hebben moeten plaatsvinden over samenloop en eventuele compensatie.

Als we dan straks gaan naar open toegang, dan geldt steeds dat open toegang betekent dat er een aanbod moet worden gerealiseerd boven op het al bestaande aanbod. En dan is er ook nog eens een toets, uitgevoerd door de ACM, om te voorkomen dat er een soort cherrypicking plaatsvindt, dus dat een decentrale vervoerder of iemand die open toegang wil aanbieden, net alleen een stukje uit het hoofdrailnet gaat rijden dat nodig is om opbrengst op te leveren voor de rest van de concessie. Door het weghalen van de opbrengst die ergens anders in de rest van de concessie nodig is, kan het economisch evenwicht binnen de

bestaande concessie in het gedrang komen. Daarvoor is dus die economische-evenwichtstoets van belang. Er zal dus steeds gekeken worden of het echt in het belang van de reiziger is en of het iets toevoegt aan de opties die de reiziger heeft, zonder de bestaande ordening onderuit te halen. Want dan zou je een situatie krijgen die je niet wenst, waarin een aantal partijen een aantal zeer rendabele lijnen voor hun rekening nemen, en de belastingbetaler eigenlijk de enige is die dan op zou draaien voor de kosten van de overige, onrendabele lijnen. Dat is een situatie waar niemand naartoe wil. En ook in de Europese regelgeving is dus voorzien dat die economische-evenwichtstoets steeds moet worden toegepast. De ACM werkt die economische-evenwichtstoets uit en zij zal ook moeten beoordelen of het economisch evenwicht van de daar geldende concessie niet wordt geschaad.

Hiermee heb ik volgens mij een heel aantal vragen over de economische-evenwichtstoets beantwoord. Dat is dus ook de uitvoeringsverordening waar de heer Meijer, de heer Kuiper en meneer Binnema naar vroegen. De ACM is deze nu aan het uitwerken in een beleidsregel. Ook daar gaat het niet alleen over economie in de enge zin van het woord, maar gaat het bijvoorbeeld ook over de effecten op prestaties en op de kwaliteit van het totale aanbod van spoordiensten, en ook op de dienstregeling van de treindiensten. Dus ook die aspecten complexiteit en integraliteit van het aanbod komen dan naar voren. En er zal ook gekeken worden naar effecten op aansluitingen met andere vervoersmodaliteiten. Dus die economische-evenwichtstoets is echt een vrij brede toets.

Er is inderdaad gevraagd of dat rapport in de onderste la is verdwenen. Nee, ook bij de voorbereiding van dit debat heb ik dat weer naar voren gehaald. En overigens past het voornemen in het regeerakkoord om ProRail om te vormen tot zbo, natuurlijk ook bij de conclusies die er toen zijn getrokken over het belang van publieke sturing op publieke belangen. Daar is infrastructuur er zeker ook een van.

Mevrouw Meijer (SP):

Ik had inderdaad gevraagd in welke diepe la dat rapport terecht is gekomen. Maar mijn vraag was vooral ook: welke aanbevelingen heeft u daar nu uit meegenomen en hoe heeft u ze dan verinnerlijkt?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Bijvoorbeeld mijn besluit om in 2020 echt tot een integrale besluitvorming te komen, in het belang van de reiziger, van al die losse elementen die in het regeerakkoord besproken worden, zorgt voor een duidelijke publieke sturing op het geheel van de spoorinfrastructuur en van de ordening op het spoor. En juist die publieke sturing is natuurlijk een van de belangrijke aanbevelingen uit dit rapport. Dat is bijvoorbeeld een manier waarop ik dat heb meegenomen. En overigens is ook de omvorming van ProRail tot een publiekrechtelijke zbo, een zaak die aansluit bij die wens om meer publieke taken en publieke middelen onder publieke controle te brengen. Ik hoop dat die omvorming ook op de steun van de SP zal kunnen rekenen. Want om het kort te zeggen: als het allemaal publiek is, waar heb je dan een raad van commissarissen voor nodig?

Misschien moet ik ook nog gewoon een paar wat meer feitelijke punten noemen. Er is gevraagd naar de prijs van het treinkaartje in Nederland. Is die prijs nou exorbitant hoog vergeleken met de prijs ervan in de rest van Europa? Het is misschien goed om aan te geven dat dat onderzoek niet alleen maar ging over de prijs van het treinkaartje. Het ging over alle openbaarvervoerdiensten. Ook de taxi zat daar bijvoorbeeld in. Het is dus echt veel breder. Ik heb ook nog nagevraagd of er eigenlijk een goede vergelijking, een goede benchmark is van de prijzen van treinkaartjes in Europa. Die blijkt er niet te zijn. Dus ik hoop dat de Europese Commissie meeluistert naar dit debat en zegt: daar gaan we toch eens voor zorgen. Want zo'n overzicht kan natuurlijk toch wel helpen om er een beeld van te krijgen hoe goed je spoorondernemingen het doen.

Als we kijken naar reizigerstevredenheid, naar kosten per onderhoud van het spoor en dergelijke, zien we dat Nederland het goed doet en dat onze partijen goed presteren. Dat zien we natuurlijk ook aan het feit dat ze steeds de afspraken halen die wij met ze hebben gemaakt. Daar mogen we, denk ik, trots op zijn, met al die mensen die zo hard aan het werk zijn op het spoor, ook vandaag weer, in deze omstandigheden.

De vraag met betrekking tot de Valleilijn heb ik beantwoord. De Friesenbrücke aan de Duitse kant ligt er inderdaad uit en vormt de specifieke problematiek op de lijn Amsterdam-Groningen-Hamburg. Met het project Wunderlinie wordt gewerkt aan een snellere en meer comfortabele spoorverbinding tussen Groningen en Bremen. De Europese inzet is niet van invloed op de snelheid waarmee in Duitsland de procedures worden doorlopen. We hopen natuurlijk wel dat een reeds ontvangen TEN-T-subsidie daarvoor ingezet kan worden. Begin februari is er een bijeenkomst. Ik hoop de Tweede Kamer binnenkort een hoopvolle brief over dit onderwerp te schrijven.

De vergunningverlening, bijvoorbeeld voor de drielandentrein, zal straks naar wij hopen dankzij de technische pijler van dit pakket makkelijker en sneller gaan. Ook voor de reiziger zal het heel concreet resultaat hebben dat de vergunning alleen nog maar hoeft te worden verleend door een onestopshop. Al gaat de trein door drie landen, uiteindelijk zal die sneller op het spoor kunnen staan. Ook daarom is het, denk ik, echt van belang dat deze implementatie doorgang vindt.

Ik hoop dat ik hiermee de vragen van de leden beantwoord heb.

De voorzitter:

Dank u wel. Thans komen we toe aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik geef het woord aan de heer Kuiper.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Voorzitter, dank u wel. Ik dank de staatssecretaris voor de antwoorden. Ik loop even mijn drie punten langs. Mijn eerste punt betref inderdaad de ruimte die de nationale overheid nog heeft om te gunnen. Dat is dan eigenlijk kortweg het punt. Ik heb gehoord dat de staatssecretaris zegt: ja die ruimte is er helemaal, want we hebben zelfs

geen goedkeuring uit Brussel nodig; wij kunnen dat zo doen, want we kunnen het beargumenteren en dan is het goed. Toch zie ik in de stukken ook dat zoiets kan worden aangevochten. Stel je voor dat je iets aan de Nederlandse Spoorwegen gunt en je dat hebt beargumenteerd met die twee voorwaarden erbij. Dan kunnen er nog partijen zijn, de grote concurrenten, die zich benadeeld voelen en dat gaan aanvechten. Laten we zeggen dat het de Deutsche Bahn is die ook graag het railnet van Nederland wil berijden. Komen we dan in een situatie van procedures en gedoe, waardoor je toch het gevoel hebt dat je die ruimte wel hebt, maar misschien ook niet? Daar wil ik graag een wat scherper antwoord op.

Mijn tweede punt ging over die regionale lijnen en de open toegang. U gaf zelf ook aan dat vanaf 2020 die lijnen worden opengesteld. Laten we dan de Valleilijn als voorbeeld nemen. Is het dan denkbaar dat er naast de huidige maatschappij — ik geloof dat Arriva is genoemd — een ander komt, die zegt: ik wil ook over die lijn rijden en ik wil ook al die stations langs met mijn voertuigen enzovoort? Zo ja, dan wordt het spannend. Dat wil ik helderder hebben. Heeft de ACM dan inderdaad de mogelijkheid om te zeggen: nee, dat kan niet vanwege dat economische evenwicht, maar ook vanwege een aantal andere factoren die gewogen worden? Overigens zou ik die andere factoren heel graag nog eens benoemd willen hebben.

Dan mijn laatste punt. U zegt dat er in december inderdaad vanuit Europa een uitvoeringshandeling of protocol zal moeten komen. U zegt dat die op dit ogenblik met of bij de ACM wordt uitgewerkt. Ik heb begrepen dat die dus wel eenzijdig vanuit Europa komt, dus uit de Europese Commissie, en dat de bepalingen daarvan ook bindend zijn. Je moet het dus gewoon doen. Dan is het dus niet zo dat wij daar zelf de pen van vasthouden, nee, het is een protocol of een soort handleiding die je moet volgen. Dat wil ik graag wat preciezer weten. U benadrukt in uw antwoorden dat wij breed kunnen wegen. Ik zou er toch graag iets meer bewijs van willen zien dat dat ook kan.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Kuiper. Ik geef het woord aan de heer Binnema.

De heer Binnema (GroenLinks):

Dank u wel, voorzitter. Dank ook voor de beantwoording in eerste termijn. De vraag of de reiziger of het belang van de reiziger centraal staat of gewaarborgd wordt en of dat criterium benut kan worden, heb ik eigenlijk niet zozeer als een filosofische vraag bedoeld, al zou die wel heel filosofisch ingestoken kunnen worden. Maar het is eigenlijk een heel praktische vraag, die mij een beetje doet denken aan de discussie van vorig najaar over de gaswinning en de effecten van het van het gas afgaan en de vraag hoe je daarbij de belangen van verschillende groepen tegen elkaar afweegt. Uiteindelijk zul je ook met het principe van "de reiziger centraal" vastlopen in de wegging van het effect van de manier van aanbesteden en van het al dan niet onderhands gunnen van concessies. U geeft zelf ook in de beantwoording aan dat er bijvoorbeeld bij de Valleilijn afwegingen worden gemaakt waarbij belangen van som-

mige reizigers zwaarder wegen dan van andere. En keuzes om wel of niet een zekere versnippering van het hoofdrailnet toe te staan, kunnen ook in het voordeel van bepaalde groepen reizigers zijn en in het nadeel van andere groepen reizigers. Misschien zijn er op een algemeen niveau, dus als het gaat om toegankelijkheid van reisinformatie, de combinatie van verschillende abonnementen bij verschillende vervoerders, de aansluiting tussen metro, tram, bus en trein, de aansluiting tussen treinen onderling en het probleem van inchecken bij de ene vervoerder en uitchecken bij de andere, een aantal algemene criteria aan te ontleen, maar tegelijkertijd moeten er keuzes gemaakt worden ten aanzien van de manier waarop het belang van de ene reiziger moet worden afgewogen tegen dat van de andere.

De vraag komt ook voort uit het volgende. Op het moment dat we zeggen dat het mogelijk is om het systeem van onderhandse gunning te hanteren en dat er gewogen wordt aan de hand van kosteneffectiviteit, verbetering van de kwaliteit en de structuur van het Nederlandse spoor, dan zal het antwoord dat daarmee de reiziger centraal staat of dat die erop vooruitgaat waarschijnlijk een onvoldoende onderbouwing zijn om de keuze voor die onderhandse gunning stand te laten houden.

De heer Kuiper vroeg in een van zijn interrupties ook al naar wat mijn tweede punt is. Het debat wordt naar onze smaak net iets te technisch gevoerd. Ook vanuit deze Kamer wordt zeer regelmatig gevraagd: wilt u daar onderzoek naar doen? Er wordt ook vaak op gewezen dat wetsvoorstellen goed onderbouwd moeten zijn door onderzoek. Daaraan gaat volgens mij toch meer de principiële vraag vooraf of er, voordat we zeven volgende onderzoeken hebben gezien, uitspraken te doen zijn over de koers die uitgezet is om meer marktwerking toe te staan en om het principe te hanteren dat we aanbesteden tenzij er heel goede redenen zijn om dat niet te doen. Ik had in die zin gehoopt dat dit debat ook een gelegenheid was om de vraag of wij openbaar vervoer beschouwen als een belangrijk publiek goed, vergelijkbaar met goed onderwijs, goede zorg en veiligheid, iets principiëler te beantwoorden. Of beschouwen wij het als een toevallige keuze die iemand maakt om de reis te ondernemen die hij ook met de fiets of de auto had kunnen ondernemen?

Hiermee sluit ik af, vooral ook omdat in dit debat eigenlijk nog onvoldoende helder geworden is wat de reiziger nu precies met marktwerking opschiet. Op zich ben ik blij met een algemene uitspraak zoals "marktwerking is geen doel op zich". Dat zou inderdaad wat al te kras zijn. Maar als marktwerking geen doel op zich is maar wel gepropageerd wordt en uitgangspunt is, dan zou veel meer inzichtelijk gemaakt moeten kunnen worden wat die reiziger eigenlijk met die marktwerking opschiet, of dat nu in de Nederlandse context is of in de internationale context. Meer onderbouwing en meer bewijs voor het feit dat die reiziger ook daadwerkelijk iets opschiet met marktwerking heb ik eigenlijk ook in dit debat gemist.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Binnema. Ik geef het woord aan mevrouw Meijer.

□

Mevrouw Meijer (SP):

Dank u, voorzitter. Ik begin even met de laatste woorden van de heer Binnema: het is goed dat marktwerking geen doel op zich is. Dat kan ik ook volledig onderschrijven. Het is wel het doel van dit pakket, van deze richtlijn, dus dat is nog iets wat ik zorgwekkend vind. De opmerking van de staatssecretaris dat wij ook Brussel zijn, vind ik echt veel te makkelijk. Wij hebben daar onderhandeld en dit is de uitkomst: de deur blijft open voor een verplichte aanbesteding. Dat is gewoon een feit. Wij blijven zagezegd steeds kijken naar het belang van de reiziger. Wat is dat dan? Ik vind dat niet echt goed onderbouwd. Het wordt ons vaker voorgespiegeld, in de zorg, in de woningmarkt, en de energiemarkt. Maar kijk wat er nu gebeurt in landen waar die spoorwegen volledig overgelaten worden aan de concurrentie! Ik zie nog geen echte verbetering voor de reiziger; ik zie wel vooral wat er misgaat wanneer een nutsvoorziening aan de markt wordt gelaten. Dat stemt mij niet hoopvol. Ik hoop toch echt dat de staatssecretaris nog eens concreet kan maken wat de reiziger er nu bij opschiet als dit pakket is ingevoerd. Dank u.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Meijer. Ik geef het woord aan de heer Pijlman.

□

De heer Pijlman (D66):

Voorzitter. Dank aan de staatssecretaris — ik ben niet goed bij stem, sorry daarvoor — voor haar korte, maar wat ons betreft ook heel heldere uitspraak dat wij ook Brussel zijn. Dat zegt een politicus in Nederland niet vaak. Ik zou het graag vaker horen, want als je samenwerkt weet je ook dat je met een bepaalde intentie en met bepaalde uitgangspunten die onderhandelingen ingaat, maar dat er ook 27 andere landen zijn en dat je dus ook het compromis moet steunen. Dan is het goed om nog eens te benadrukken, ook naar mevrouw Fiers toe, dat het een PvdA-staatssecretaris was die dit pakket heeft uitonderhandeld. Dat pakket is door het Europees Parlement aanvaard, ook door haar eigen PvdA-fractie. Het is door de Tweede Kamer besproken en ook daar goedgekeurd door uw eigen PvdA-fractie. Die zagen al die bezwaren die u nu zo pregnant naar voren brengt niet. Dus ik hoop dat u daar nog eens op in wilt gaan, want dit is geen pakket vol van marktwerking. Het gaat daar eigenlijk helemaal niet om. De staatssecretaris heeft dat heel helder gezegd: marktwerking ja of nee, het is geen doel op zich, zo gaan we straks die keuzes met elkaar maken. De reizigers, waarvoor hier tal van criteria zijn genoemd, moeten er beter van worden. Dat is voor ons geruststellend. Ik wil de staatssecretaris wel vragen om die zeven rapporten ook aan deze Kamer toe te zenden, zodat wij dat debat ook zelf kunnen volgen. Maar ik heb er alle vertrouwen in dat we de belangen van de Nederlandse reizigers in de volle breedte bewaken en tot een heldere keuze komen. We zijn niet afhankelijk van Brussel, we maken hierin zelf onze keuzes, we leggen wel verantwoording af. En dat is wezenlijk.

Dank u wel, voorzitter.

22 januari 2019

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Pijlman. Ik geef het woord aan mevrouw Fiers.

□

Mevrouw Fiers (PvdA):

Voorzitter. Om maar meteen te reageren op de heer Pijlman: ik las in dat mooie dikke boekwerk van de staatscommissie dat de functie van de Eerste Kamer te vaak wordt gedomineerd door wat er aan de overkant gebeurt. Dus ik dacht: laat ik maar vooral beginnen met het goede voorbeeld te geven en een eigen afweging te maken.

Misschien even voor de inbreng: ik heb drie punten. Allereerst wil ik nog even inzoomen op iets waarover we het uitgebreid hebben gehad in het debat, maar waarover ik toch met een wat onbevredigend gevoel blijf zitten, namelijk het optimisme waarmee de staatssecretaris zegt dat er straks nog van alles is af te wegen. Hier is sprake van "aanbesteden, tenzij", wat nader wordt ingevuld. Ik lees in dat onderzoek wat de staatssecretaris heeft laten doen toch echt zorg over hoe dit juridisch gaat uitpakken. Ik zie daar gewoon een mismatch tussen het optimistische geluid van de staatssecretaris, waar ik overigens erg van houd — niet van de staatssecretaris, maar van dat optimistische geluid — en de voorzichtigheid over hoe dat gaat uitpakken. Het gaat hier om iets belangrijks, dus ik hoop dat de staatssecretaris daar nog even op wil reflecteren.

Dan twee andere punten waarop ik nog niet echt een reactie heb gehad, te beginnen met de uitspraak van Rover: eerst regie, dan ordening. De staatssecretaris had net ook een leuk, praktisch voorbeeld van hoe het gaat als er op een bepaald spoor afwegingen gemaakt moeten worden. God mag weten met hoeveel mensen je dan moet gaan praten om regie te voeren. Steunt zij dat uitgangspunt? Kan ze misschien iets concreter ingaan op hoe ze dat dan voor zich ziet en of dat inderdaad ook volgtijdelijk is? Eerst de regie goed regelen en dan pas aanpassingen in de ordening.

Het derde punt, ook uit mijn eerste termijn, is dat Rover heel duidelijk zegt dat de aanbesteding eigenlijk een groot experiment is, waar het risico niet in verhouding staat tot het probleem wat opgelost zou moeten worden. Ik ben eigenlijk wel benieuwd naar de risicoanalyse van de staatssecretaris. Ziet zij daar een risico? Hoe laat ze dat meewegen in de besluitvorming?

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Fiers. Ik kijk even naar de staatssecretaris. Bent u in de gelegenheid direct te antwoorden? U wilt vijf minuutjes schorsing. Dan schors ik de vergadering tot 16.00 uur.

De vergadering wordt van 15.54 uur tot 16.00 uur geschorst.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de staatssecretaris.

□

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Dank u wel, voorzitter. Voordat ik aan mijn beantwoording in tweede termijn begin, wil ik zeggen dat we volgens mij een heel interessant debat hebben gevoerd over de kwestie marktwerking, ja of nee, nog even los van hoe het precies in de richtlijn staat en wat dat voor Nederland betekent. Het zal ook zeker niet het laatste debat zijn dat we hier met elkaar over voeren. Daar is, denk ik, los van een politieke kleur, ook niet één antwoord op te geven, maar ik denk wel dat het onze opdracht is om steeds te proberen de feiten zo helder mogelijk op tafel te krijgen, zodat we een gemeenschappelijk beeld hebben van wat de ervaring die wij tot nu toe in de praktijk hebben opgedaan, heeft opgeleverd.

Een van de belangrijke aanbevelingen uit het rapport was ook: neem kleine stapjes, kijk terug en bepaal dan wat de juiste volgende stap is. In dat kader vind ik de keuze die in het VK is gemaakt om dat in één keer in een grote big bang te doen, dus ook een groot risico. Uw Kamer vroeg daarnaar. Ik zou dat inderdaad risicovol vinden. Natuurlijk neem je dat soort risico's uiteindelijk mee in de afweging. Datzelfde geldt voor de lessons learned van eerdere stappen die je hebt genomen.

De heer Kuiper had eigenlijk nog drie concrete punten. Een daarvan ging over de ruimte: we hoeven geen goedkeuring te vragen aan Brussel, maar is het dan niet zo dat er nog een derde partij bezwaar kan maken? Heel feitelijk: op het moment dat wij zijn gehouden aan de implementatie van de richtlijn, de richtlijn hebben geïmplementeerd, en in het licht van die richtlijn een besluit nemen over een onderhandse gunning of aanbesteding, dan kan in beide gevallen een derde partij zeggen: ik maak bezwaar tegen de manier waarop deze procedure is gelopen. Dat is ook bij de afgelopen concessie het geval geweest. Dat is dus niet iets wat specifiek aan dit wetsvoorstel of aan de situatie die dan ontstaat, gerelateerd is.

Daarnaast kan de Europese Commissie natuurlijk altijd van mening zijn dat een lidstaat een richtlijn niet in voldoende mate implementeert, zoals zij die bedoeld heeft, en kan er natuurlijk altijd een infractieprocedure gestart worden, maar dat is dan over de implementatie van de richtlijn. Beide mogelijkheden zijn er, maar dat van die derde partij is dus nu ook al het geval. Deze richtlijn verandert dat niet.

Een heel concrete vraag was of open toegang zou kunnen betekenen dat er naast Arriva, bijvoorbeeld op de Valleilijn, nog een andere partij toegang zou kunnen krijgen. Ja, dat zou kunnen, maar die economische-evenwichtstoets wordt dan wel van belang. Die heeft dan betrekking op die specifieke concessie en daar wordt dus gekeken of die open toegang echt leidt tot een on-topproduct, dus tot een extra aanbod en een verrijking van het aanbod voor de reiziger op die lijnen, zonder dat dat ten koste gaat van de kern van die concessie en het dus economisch onevenwichtig zou worden om die extra aanbieder toe te laten. De ACM toetst dat. De heer Kuiper had het over de uitvoeringsverordening. We zijn er natuurlijk aan gehouden om een verordening een-op-een over te nemen. Deze specifieke verordening verplicht de ACM tot het opstellen van zo'n toets, waarin een aantal elementen moeten worden meegenomen. De uitwerking van die elementen is vervolgens wel aan de ACM zelf, net als aan de andere toezichthouders in de

andere lidstaten. De ACM werkt nu aan de uitwerking van die toets.

Voorzitter. Waar kijkt die toets dan naar? Er wordt natuurlijk gekeken naar de negatieve effecten op de rentabiliteit van de bestaande spoordienst, de nettokosten voor de concessieverlening, maar ook naar de nettovoordelen van de nieuwe dienst voor de reiziger, het effect op de kwaliteit van het spoorvervoer en het effect op de dienstregeling. Al die effecten worden meegenomen en die zijn dus breder dan de hele enge economische toets. Volgens mij is dat ook waar uw Kamer naar heeft gevraagd.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Nog één vraag, en ik denk dat ik dan het beeld wel heb. Ik kom nog even terug op die open toegang op de regionale lijnen. We hadden het over dat voorbeeld van de Valleilijn. Verwacht u dat veel spoorwegondernemingen zich zullen melden om concurrent te worden op die regionale lijnen als dat in 2020 opengaat? Heeft u al daar vermoedens over? Of heeft u daar al inzicht in?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Nee, dat heb ik niet, maar gelet op de inherente karakteristieken van een aantal van die lijnen, ligt dat misschien ook niet meteen voor de hand. De provincie betaalt op dit moment een vergoeding aan de concessiehouder om die lijnen te rijden. Dat wil dus zeggen dat de lijn an sich in het verleden onvoldoende rendabel was. Dat maakt het waarschijnlijk ook minder aantrekkelijk voor een derde partij om te zeggen: ik kom daar op eigen kosten nog een keer een on-topproduct voor de reiziger leveren. Maar die mogelijkheid is er wel. Als een aanbieder zegt "ik kan dat echt zo veel slimmer; ik kan dat wel met een sluitende businesscase", dan biedt de regelgeving die mogelijkheid, mits dat dus niet te koste gaat van de bestaande concessie, waar in dit geval publiek geld naartoe gaat.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ik kan me toch moeilijk voorstellen dat je op laten we zeggen de lijn Ede-Amersfoort ineens twee maatschappijen hebt en dat we dat via de ACM aan de hand van de criteria die u noemt, dan ook nog goedvinden. Dat lijkt me inderdaad bijna uitgesloten, nog los van de vraag of je überhaupt wilt dat twee maatschappijen op zo'n lijntje gaan rijden. Maar goed, ik ben wel even tevreden zo.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:
Hartelijk dank.

Dan de vraag: wat schiet de reiziger nou eigenlijk op met marktwerking? Als de vraag zo gesteld wordt, zou je bijna kunnen veronderstellen dat er door een specifieke lens naar gekeken wordt. Op de lijnen die wij gedecentraliseerd hebben, heeft het opgeleverd dat de kwaliteit omhoog is gegaan, dat er een beter aanbod van diensten is gekomen en dat het ook betaalbaar is. Dat heeft het op die lijnen opgeleverd. Ik heb ook al gezegd dat de quickscan laat zien dat je dat niet een-op-een kunt vertalen naar elke lijn op elke andere plek in Nederland. Het is dus van belang om een voorzichtige afweging te maken.

De heer Binnema zegt aan de ene kant dat hij wil dat dingen worden onderbouwd, maar hij heeft aan de andere kant wat kritiek op het feit dat ik een aantal dingen laat onderzoeken. Dan zou toch ook het risico kunnen bestaan dat onderbouwing zonder onderzoek ook tot onderbuik kan leiden. Volgens mij willen wij dat allemaal niet. We hebben het gehad over het onderzoek naar de effecten van de marktwerking. Ik vind het voor een zorgvuldige besluitvorming, waar we voor staan in 2020, belangrijk om de voor- en de nadelen goed in kaart te hebben. Het gaat om een groot besluit, waar veel van afhangt. Ik vind het daarom belangrijk om te leren van de ervaringen die we in Nederland hebben.

Dan was er nog de vraag wat de reiziger ermee opschiet. Dan wil ik toch nog een keertje de technische pijler noemen. Het feit dat het zo veel moeite kost om een drielandentrein tot stand te brengen, heeft ook alles te maken met het feit dat er verschillende inspecties zijn met verschillende regels. Als straks een deel van die technische toelatingen via een onestopshop gebeurt, is het voor vervoerders helder bij wie ze moeten zijn om zo'n aanvraag te doen en weten we ook dat alle belangrijke inspecties daar op een gelijke manier, maar wellicht wat efficiënter, bij elkaar kunnen worden betrokken. Dat kan de snelheid van de besluitvorming, met name over de internationale lijnen, bevorderen. Uit ervaring kan ik u zeggen dat het taai materie is, ondanks dat ik zeer gemotiveerd ben om dat te verbeteren. Ik denk dat dit daar zeker een bijdrage aan kan leveren.

De heer Pijlman vroeg naar de rapporten. Ik zorg er zeker voor dat die ook voor u beschikbaar zullen zijn.

Voorzitter. Dan het "aanbesteden, tenzij". Hoe moeten we dat nu waarderen? Welke rol speelt dat nu? Dat is inderdaad wel belangrijk. Het is gewoon een feit dat in de richtlijn zoals die in Europa is vastgesteld en waaraan we ons hebben te houden, dat "aanbesteden, tenzij" als principe is neergelegd. Maar aanbesteden moeten we niet een-op-een gelijkstellen met het feit dat publieke belangen dan niet meer geënd kunnen worden. Ook in een aanbesteding kun je aangeven aan welke publieke belangen de partijen die op zo'n aanbesteding inschrijven, moeten voldoen. Dat zie je ook gebeuren in de provincies waar de aanbestedingen hebben plaatsgevonden. Het gaat dan om publieke belangen als toegankelijkheid, het kwaliteitsniveau, maar bijvoorbeeld ook hoe vaak ze een dienst minimaal moeten leveren. Dat zijn natuurlijk allemaal zaken die in een aanbestedingsuitvraag kunnen worden vastgelegd. Ook via een aanbesteding kun je dus bepalen welke publieke belangen je zou willen borgen. Het is meer een technische zaak, maar het gaat dus niet louter om de financiële belangen, tenzij je als aanbesteder zegt: dat is het enige wat ik belangrijk vind. Maar ik denk dat wij met elkaar van mening zijn dat veel meer zaken voor de reiziger van belang zijn.

Mevrouw Fiers (PvdA):

Dat betekent dus dat met het Vierde Spoorwegpakket, dat nu voorligt en waar de besluitvorming volgende week uiteindelijk over gaat, het "tenzij" nader wordt ingevuld. Dat ziet dan dus op de wijze waarop je kan motiveren dat je voor de uitzondering kiest. De vraag is dan of andere publieke belangen die misschien niet rechtstreeks met het belang van de reiziger zijn te motiveren, zoals arbeidsvoorwaarden, duurzaamheid en bedenk er nog een paar, straks

ook mogen meewegen en daarmee tot een besluit mogen leiden dat uiteindelijk standhoudt bij de rechter die daarnaar moet kijken. Ik ben dus echt op zoek naar het antwoord op de vraag of die "tenzij" die we vandaag invullen, nog wel ruimte laat voor andere belangen dan dat wat nauwere begrip "de reiziger".

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Het is wel altijd goed om te beginnen bij het effect dat je wilt bereiken. Het effect dat we willen bereiken, zou kunnen zijn dat we een bepaald niveau van arbeidsvoorwaarden, of een bepaald niveau van sociale veiligheid, of een bepaald niveau van integraliteit, of een bepaald niveau van dienstverlening of frequentie verankeren. Dat zijn eigenlijk de materiële doelen die we willen bereiken. Dan blijkt dat je dat op verschillende manieren kunt bereiken. Dat zou je zowel met als zonder aanbesteding kunnen bereiken. Dat is in beide gevallen mogelijk, want in de manier waarop je aanbesteedt, kunnen die eisen eigenlijk ook al gesteld worden. Dan geeft de richtlijn ook nog eens de mogelijkheid om te zeggen: het is "aanbesteden, tenzij". Die specificeert op twee niveaus hoe dat moet worden gemotiveerd. Maar daarnaast is er, zelfs als je zou kiezen voor aanbesteden, de ruimte om de publieke belangen in die aanbesteding als inschrijvingscriteria te specificeren. We gaan zelf over wat we willen hebben in Nederland, of we dat nu via of zonder aanbesteding doen.

Mevrouw Fiers (PvdA):

Je kan het uiteraard op verschillende manieren doen. Je kan het ook in een aanbesteding aangeven. Het kan soms ook verrekke lastig zijn om al de dingen die je wilt bereiken op die manier te doen. Maar stel je nou voor dat een aantal van die doelen uiteindelijk leiden tot je motivatie om het onderhands te doen. Dan zeg je: we vinden die belangen zo groot dat dit voor ons betekent dat we daarom onderhands gaan. In dat geval moet je uiteindelijk op basis van argumenten zeggen: wij maken gebruik van de uitzondering. Begrijp ik goed dat andere argumenten dan de argumenten die direct te maken hebben met "de trein gaat sneller van A naar B" dan niet onderuit geschoffeld worden door de rechter die zegt: dat had u niet mogen doen, want u mag alleen maar op die dingen een afwijkende keuze maken?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Er staat niet dat bepaalde zaken niet mogen meegenomen worden in de motivatie. Je moet natuurlijk wel steeds kunnen motiveren waarom je van mening bent dat het betrekking heeft op de motivatie. Het is dus ook niet zo dat je kunt zeggen: ik zou graag willen dat de stoelen bruin zijn en dat neem ik mee als argumentatie. Er moet altijd wel duidelijk aangegeven worden waarom dat belang leidt tot een bepaalde keuze, omdat — in de perceptie van degene die een keuze maakt — een andere keuze niet voldoende tot dat belang zou kunnen leiden. Dat element moet ik daar dus wel bij aangeven.

Dan kom ik op de vraag: eerst regie, dan pas stappen. Ik denk dat ik dat op twee manieren heel serieus neem. Ik heb bijvoorbeeld aangegeven dat ik echt wil dat al de verschillende elementen die ik van wezenlijk belang vind voor de toekomst van het Nederlandse spoor en de spoorordering, integraal tot besluitvorming leiden in 2020. We gaan dus

geen apart besluit nemen over de stations of zeggen: ik vind dat we apart over de decentralisatie moeten besluiten, terwijl we nog geen beeld hebben van wat we willen met het hoofdrailnet en welke belangen willen we daarmee dienen. Eerst moet er een visie zijn over het toekomstbeeld of en daarna volgt de besluitvorming over de verschillende aspecten. Dus de integrale besluitvorming is voor mij een van de invullingen van "eerst regie, dan pas stappen."

Het tweede is, denk ik, dat we de aanwijzingen in het rapport opvolgen en dat we kleine stappen nemen. Daarna moeten we terugkijken, zien wat dat doet en vervolgens bepalen wat de volgende stap voorwaarts is. Dat is voor mij ook een belangrijke vorm van regie voeren op dit dossier.

Voorzitter: Ik hoop dat ik daarmee de vragen van de leden beantwoord heb.

De voorzitter:

U bent klaar met de beantwoording?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Ja.

De voorzitter:

Dank u wel.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor om volgende week over het wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.