

27 216

Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein)

27 482

Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 februari 2003

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het voorlopige nader verslag naar aanleiding van de beide wetsvoorstellen, waarin de vaste kamercommissie nog een aantal vragen en opmerkingen heeft geformuleerd. Alvorens hierop puntsgewijs in te gaan, wil de regering de algemene lijn uitzetten in het licht waarvan zij de beantwoording per fractie zou willen plaatsen. Als gevolg van deze aanpak komt in een aantal gevallen een zelfde antwoord op meerdere plaatsen terug.

De wetsvoorstellen Spoorwegwet en Concessiewet bieden het kader voor de institutionele vormgeving van de spoorsector: de manier waarop de onderlinge verhoudingen worden geregeld tussen de verschillende actoren binnen de spoorsector. De wetsvoorstellen regelen wat nu geregeld moet worden en zijn flexibel naar de toekomst. Ook NS en ProRail hebben behoefte aan een wettelijke grondslag en hebben zich eveneens achter de wetsvoorstellen geschaard.

Belang van de wetsvoorstellen

Belangrijk is dat de personenvervoerders een goede prijs/kwaliteitsverhouding bieden aan de reiziger: treinen op tijd laten rijden, met voldoende zitruimte, met veilig en schoon materieel tegen de scherpst mogelijke prijs. De beheerder moet zorgdragen voor een veilige en optimaal beschikbare infrastructuur, voor een capaciteitsverdeling waarbij een optimaal gebruik van de infrastructuur centraal staat en dat alles tegen de laagst mogelijke prijs. Daarvoor is een stabiele omgeving nodig met voldoende stimulansen voor partijen om zich goed van hun taken te kwijten. De wetsvoorstellen creëren die omgeving.

Gezien de huidige turbulentie op het spoor lijkt wellicht het tijdelijk bevrozen van de bestaande situatie op het eerste gezicht de meest eenvoudige weg voor het bereiken van rust en herstel in de sector. Echter, bij nadere beschouwing blijkt de bestaande situatie niet te handhaven. Op dit moment ontbreekt een duidelijk wettelijk kader; het systeem is in belangrijke mate gebaseerd op een combinatie van overgangscontracten

en gewoonterecht. In 1995 is bij de verzelfstandiging deze situatie geaccepteerd met de bedoeling zo snel mogelijk, maar in ieder geval voor januari 2000 met wetgeving te komen. Onder meer door inhoudelijke heroverwegingen onderweg is dit niet (tijdig) gebeurd. Inmiddels wordt gewerkt met tijdelijke overgangscontracten met NS voor het personenvervoer en met jaarcontracten voor het beheer van de infrastructuur. Problematisch is dat het ook ontbreekt aan een optimaal wettelijk kader voor veiligheid en voor duidelijke eigendomsverhoudingen. In de praktijk blijkt dat toedeling van bevoegdheden, rechten en plichten aan partijen onvoldoende inzichtelijk en transparant is. Bovendien dienen de Europese Richtlijnen geïmplementeerd te worden. Met andere woorden: zelfs als de praktische situatie zou worden bevroren is een actualisering van de juridische structuur onontbeerlijk.

Het beleid ten aanzien van het spoor was, is en blijft gericht op het tot stand brengen van een bedrijfsmatig en efficiënt spoorproductieproces waarbij het publieke belang goed is geborgd. Uitgangspunten daarbij zijn een overheid die zich niet met de dagelijkse bedrijfsvoering bezig houdt, maar wel met de borging van publieke belangen; betaalbare vervoerdiensten die aansluiten op de behoeften van de consument en infrastructuur die een volwaardig en veilig vervoerproduct bevordert. In de beleidsvoornemens sinds 1995 is – mede in het licht van Europese regelgeving terzake – besloten tot het opbreken van de voormalige geïntegreerde monopolist NS langs de breuklijn infrastructuur-vervoer. Functie-integratie werd vervangen door functiescheiding. Niet een ambtelijke aansturing van het productieproces, maar de interactie tussen de gescheiden functies tezamen met een regisserende overheid moet een goed spoorproduct waarborgen. Dit is neergelegd in de wetsvoorstellen.

Sterke overheidssturing

De minister van Verkeer en Waterstaat krijgt een sterker sturingsinstrumentarium dan op dit moment in handen om het publieke belang te borgen: de concessies voor beheer van de infrastructuur en het personenvervoer. Contracten suggereren ten onrechte een gelijkwaardige positie tussen overheid en concessienemer. De staat verleent hier immers rechten waaraan verplichtingen worden gekoppeld. Daar past het concessie-instrument beter bij. Concessies lenen zich ook goed voor overleg tussen concessieverlener en concessieontvanger, en voor het vastleggen van wederzijdse afspraken.

Een concessie is een publiekrechtelijk instrument. De minister heeft als concessieverlener de beschikking over het volledige instrumentarium dat het bestuursrecht hem biedt. In volgorde van zwaarte zijn dit, zonder uitputtend te willen zijn:

- In de concessie te benoemen instrumenten zoals overlegplicht, publicatieplicht en dergelijke;
- Toezicht op de naleving van de concessie, krachtens artikel 69, 70 en 71 van de voorgestelde Spoorwegwet en art 87 van de Wet personenvervoer 2000);
- Toepassing van bestuursdwang ter handhaving van het in de concessie opgedragene, krachtens artikel 76 wetsvoorstel Spoorwegwet en artikel 93 Wet personenvervoer 2000. Uit de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de minister ook het recht heeft om uitvoering te gelasten en dit met een dwangsom af te dwingen (last onder dwangsom);
- (Gedeeltelijke) intrekking van de concessie.

Intrekking van de concessie – geheel of gedeeltelijk – is een ultimatum remedium.

Belangrijk is tevens dat de wetsvoorstellen bepalingen bevatten die de concessiehouders (beheerder en personenvervoerders) verplichten om de minister en de toezichthouder alle informatie te verschaffen die nodig is om zijn verantwoordelijkheid voor de infrastructuur en het vervoer waar te maken. Daarmee kan hij effectief sturen en ingrijpen indien nodig.

De concessies bij inwerkingtreding van de wetsvoorstellen

Op dit moment is het van belang dat de prestaties van de sector verbeteren, dat de operationele samenwerking tussen beheerder en vervoerders verbetert en dat het door de bedrijven ingezette proces van verbeterde interne sturing door de directies kan worden afgerond. Daarop moet de komende periode gestuurd worden.

Meerdere fracties vragen naar het tijdpad voor het vastleggen van prestaties en naar de mate waarin het behalen van prestaties mogelijk is in verband met de prestaties van anderen. Benadrukt moet worden wat in de memorie van antwoord reeds is gezegd: voor outputsturing is het te vroeg. Het neerleggen van enkelvoudige kwantitatieve normen voor punctualiteit, uitval van treinen e.d. voor de vervoerders of van beschikbaarheid en betrouwbaarheid voor de beheerder is op dit moment ook onverstandig. Niet – zoals een aantal fracties suggereert – vanwege de conditie van de infrastructuur, noch vanwege de beschikbare rijksmiddelen. Feit is, dat voor een dergelijke afspraak in ieder geval aan vier voorwaarden moet zijn voldaan. Ten eerste moet binnen de beide bedrijven bekend zijn hoe de relatie is tussen activiteiten, operationele doelen en uitkomsten.

Ten tweede moet bekend zijn hoe de interactie tussen activiteiten en productie van beide uitwerkt. Ten derde moeten de lange termijn effecten (life-cycle-effecten) bekend zijn. Ten vierde dienen het management en hun organisaties de instrumenten en de cultuur te hebben om gegeven die kennis, daar ook op te sturen. Aan alle vier de voorwaarden wordt door de nieuwe directies van NS en ProRail gewerkt. Aan geen van alle is vooralsnog voldaan.

Zolang dit niet het geval is, is in verband met onvoorspelbare bij-effecten outputsturing mogelijk contraproductief en moet gekozen worden voor input- en processturing op weg naar outputsturing. Vastlegging van dit ontwikkelproces in de concessies, maakt het mogelijk om transparantie en rapportage af te dwingen en om zonnodig als overheid in te grijpen.

Het verkrijgen van dat inzicht heeft tijd nodig, daarmee moet ervaring worden opgedaan.

Zo bevatte bijv. het Overgangscontract II afspraken over outputnormen: punctualiteit en vervoergroei in de spits. Reeds enkele maanden na sluiting van het contract werd duidelijk dat sturing op deze normen door het management van NS niet mogelijk was. Dhr Noordzij geeft daarvoor in zijn brief «herstelkoers NS» van juni 2002 ondermeer de volgende argumenten. Het interne punctualiteitsstreefbeeld van NS is een externe prestatie maatstaf geworden. Het punctualiteitsniveau kon niet worden behaald omdat de opzet van de dienstregeling, de (on)betrouwbaarheid van de productiemiddelen infrastructuur en materieel, het tekort aan infrastructuurcapaciteit en de opzet van het (complexe) productieproces het systeem zeer zwaar belastte.

Met de taakorganisaties zijn afspraken gemaakt over vermindering van het aantal treindienst aantastende onregelmatigheden. Deze reductie is voor het jaar 2002 gerealiseerd. Toch blijft de punctualiteit van de treindiensten achter bij de streefcijfers. De gemaakte prestatieafspraken hebben niet het effect dat beoogd was.

De omslag in de sector wordt niet van vandaag op morgen bereikt. De eerste fase van de concessies – in de periode tot en met 2006 – zal met

name in het teken staan van vergroting van het inzicht en van bereiken van het structurele niveau van prestaties van het spoorstelsel. Verbetering van de prestaties van vervoer én infrastructuur is van belang. Is dit instelniveau bereikt, dan komt sturing op output van de sector in beeld.

Achterover leunen en niets doen is geen optie in deze situatie. In de concessies – die bij inwerkingtreding van de wetsvoorstellen zullen worden verleend – zal geregeld worden wat noodzakelijk is om prestaties in de komende jaren te verbeteren. Dat betekent ondermeer:

- sturen op vergroting van de samenwerking tussen partijen;
- sturen op vergroting van het inzicht in de prestatie van elke partij, in de onderlinge relatie tussen de prestaties van elke partij en de relatie tussen de kosten en de verbetering van de prestatie voor de klant (de reiziger en de verlader);
- sturen op herstel van de betrouwbaarheid, op verbetering van de klanttevredenheid tot een structureel instelniveau en op handhaving van de milieunormen; daarbij worden duidelijke afspraken gemaakt over de bijdrage van iedere partij daaraan.

De regering schat in dat deze eerste fase tot en met 2006 duurt.

Toekomstvastheid

De wetsvoorstellen creëren een stabiel wettelijk kader binnen de door Europees beleid bepaalde beleidsruimte. Onomkeerbare stappen worden niet gezet. Na afloop van de herstelfase in 2006 zal worden geëvalueerd wat in de praktijk de ervaring met de doeltreffendheid en de effecten van de structuur en de wetgeving zijn. In het wetsvoorstel is deze evaluatiebepaling opgenomen.

De vragen uit het nader verslag

De regering constateert dat de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat nog nadere vragen heeft die zich concentreren rond de thema's basiskwaliteit van infrastructuur en vervoer, de samenvoeging van vervoer en infrastructuur en de managementaanbesteding van het vervoerbedrijf.

De vragen van de fractie van het CDA

Hoe concreet is de druk uit Brussel en wat is de concrete «tijdsplanning» vanuit Brussel t.a.v. het moeten toelaten van concurrentie op het Nederlandse Spoorwegnet?

Richtlijn 91/440/EEG (zoals gewijzigd door richtlijn 2001/12/EG) regelt vrije toegang voor het goederenvervoer vanaf 15 maart 2003 op de zogenoemde Trans European Networks (TEN's). In 2008 moet er vrije toegang zijn voor het goederenvervoer op het hele netwerk. Een voorstel van de Europese Commissie om dit te vervroegen naar 2006 staat nog ter discussie. Nederland voldoet reeds aan de eis voor 2008, omdat hier het goederenvervoer al vrije toegang heeft op het gehele netwerk. Zeer recent heeft het Europees Parlement een voorstel gedaan om ook voor personenvervoer op het spoor vrije toegang te realiseren vanaf 2008. De lidstaten moeten zich nog over dit voorstel uitspreken, maar duidelijk is dat het Europees Parlement een politiek signaal geeft over de wenselijkheid van concurrentie in het personenvervoer.

Wat is het tijdspad van het vastleggen van de basiskwaliteit van het personenvervoer en de basiskwaliteit van de railinfrastructuur door middel van concessies en AmvB's?

Door middel van concessies en algemene maatregelen van bestuur wordt de basiskwaliteit van het personenvervoer en de basiskwaliteit van de railinfrastructuur vastgelegd. Op het moment van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Spoorwegwet zal ook de concessie aan de beheerder in werking moeten treden. Tevens treden de algemene maatregelen van bestuur in werking die noodzakelijk zijn voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Wanneer het wetsvoorstel Concessiewet in werking treedt dient aan de personenvervoerders per spoor binnen 6 maanden een concessie te zijn verleend. De komende maanden wordt uitwerking gegeven aan de basiskwaliteit van het personenvervoer.

Het fundament voor vastlegging van de basiskwaliteit van de infrastructuur wordt gelegd in de AmvB. Daarin wordt beschreven uit welke elementen de basiskwaliteit bestaat, dat wil zeggen een beschrijving van de inrichting, uitrusting en technische eigenschappen van de hoofdspoorweginfrastructuur. In de AmvB worden geen normen gekoppeld aan de basiskwaliteit. De beheerconcessie is daarvoor het instrument. Daar wordt het begrip basiskwaliteit geoperationaliseerd, daar kan het genormeerd worden en wordt bepaald in welk tijdspad wordt toegegroeid naar een stabiel niveau.

De leden van de CDA-fractie zouden een tussentijdse evaluatie (vóór 2006) op prijs stellen, sterker, zij overwegen een jaarlijkse rapportage voor te stellen.

In de wetsvoorstellen is opgenomen dat de minister de Staten-Generaal in 2006 verslag doet van de doeltreffendheid en de effecten van deze wetten in de praktijk. Beoogd wordt beide wetten op 1 januari 2004 in werking te laten treden. Op het moment dat de evaluatie van de wetten plaats heeft is twee jaar ervaring opgedaan met de nieuwe verhoudingen. Het is de vraag of een tussentijdse evaluatie – die dan na één jaar plaats zou moeten hebben – al een volledig en betrouwbaar beeld geeft van de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk.

De wetsvoorstellen impliceren een andere institutionele verhouding in de spoorsector. Het is vanzelfsprekend dat ook in de periode vóór de evaluatie nauwlettend wordt gevolgd of de effecten gewenst zijn. In de concessies zullen afspraken worden gemaakt over de controle en de monitoring van de uitvoering van de concessies en daaraan te koppelen herstel- en verbeterprogramma's. Het lijkt de regering wenselijk de Tweede Kamer hierover periodiek te informeren. Gedacht kan worden aan een procedure die vergelijkbaar is met de Procedureregeling Grote Projecten.

De leden van de CDA-fractie zijn nog niet overtuigd van het feit dat een managementconcessie voor een geïntegreerd bedrijf geen goed alternatief zou zijn, herbezinning op termijn moet volgens deze leden tot de mogelijkheden blijven behoren.

In de wetsvoorstellen is een evaluatiebepaling opgenomen. In 2006 dient de minister van Verkeer & Waterstaat de Staten-Generaal verslag te doen van de doeltreffendheid en de effecten van deze wetten in de praktijk. Naar verwachting zullen de wetsvoorstellen voldoende flexibiliteit bieden om aanpassingen die eventueel uit die evaluatie voortvloeien, door te voeren.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een wettelijk kader te creëren binnen de door het Europese beleid bepaalde beleidsruimte. Terwijl op zichzelf de voorgestelde wet duurzaam kan zijn, is – afhankelijk van de ervaringen –

door ontwikkeling in verschillende richtingen niet onmogelijk. Het onderhavige wetsvoorstel maakt ook een bedrijf waarin zowel de zorg voor de infrastructuur als de zorg voor het vervoer is ondergebracht mogelijk, mits artikel 16, vierde lid in acht wordt genomen. Het Europese recht legt namelijk de voorwaarde op dat de beslissingsbevoegdheid over capaciteitsmanagement, verkeersleiding en het bepalen van de gebruiksvergoeding onafhankelijk buiten een dergelijk holding wordt geplaatst. De nadelen daarvan zullen bij zo'n afweging moeten worden betrokken.

Is de mening van de minister om de infrastructuurbeheerder en NSR in één holding onder te brengen in de pers correct weergegeven en welke consequenties heeft dit dan?

De spoorsector heeft op dit moment behoefte aan rust en herstel. De NS heeft tot 2006 de tijd gekregen voor de uitvoering van hun herstelplan. Een holdingstructuur zou weer een reorganisatie van het spoor betekenen en dat zou zeker niet bijdragen aan rust en herstel. De achtergrond van de opmerking van de minister van Verkeer en Waterstaat is dat het belangrijk is dat partijen gezamenlijk de problemen op het spoor proberen op te lossen, in plaats van met een beschuldigende vinger naar elkaar wijzen. De nieuwe spoorwegwet biedt een aantal instrumenten om de communicatie tussen de vervoerders en de beheerder vorm te geven. Bij de evaluatie van de nieuwe Spoorwegwet en de Concessiewet in 2006, zal ook gekeken gaan worden naar de mate waarin partijen gezamenlijk in staat zijn gebleken de problemen op te lossen. Als onderdeel van die evaluatie kan ook gekeken worden naar de vooren nadelen van diverse organisatievormen.

De leden van de CDA-fractie zeiden zéér verontrust te zijn door de aanhoudende berichten over het achterstallig onderhoud (ook via de minister zelf) en zij vroegen zich af welke zin het heeft om ingewikkelde juridische constructies uit te werken als niet snel het achterstallig onderhoud is weggewerkt. Zij deden dan ook de suggestie tot het snel ontwerpen van een meerjarig herstelplan en de voortgang van dit herstel bij de (jaarlijkse) evaluatie te betrekken.

RIB heeft in haar subsidie-aanvraag voor beheer en onderhoud 2003 een aantal investerings- en onderhoudsscenario's gegeven tot en met 2006. Deze scenario's zijn extern getoetst. Een second opinion op deze externe toetsing is op 13 februari 2003 afgerond. Aan de hand van alle beschikbare gegevens zal het Parlement op korte termijn worden geïnformeerd.

Onderhoud en investeringen zijn belangrijk voor de prestaties van de infrastructuur, maar er zijn méér bepalende factoren voor de prestaties van het systeem als geheel. Processen en systemen moeten beter op elkaar worden afgestemd. Dhr Noordzij geeft in zijn brief «herstelkoers NS» van juni 2002 ondermeer de volgende argumenten voor het niet behalen van de punctualiteitsdoelstelling. Het punctualiteitsniveau kon niet worden behaald omdat de opzet van de dienstregeling, de (on)betrouwbaarheid van de productiemiddelen infrastructuur en materieel, het tekort aan infrastructuurcapaciteit en de opzet van het (complexe) productieproces het systeem zeer zwaar belastte. Door nu eenzijdig te focussen op de productiefactor infrastructuur wordt het risico gelopen dat andere onderdelen, waardoor een verbetering van de prestaties van het systeem te realiseren valt, niet optimaal worden benut. De wetsvoorstellen creëren het instrument van de meerjarige concessies. Dat zijn sterke sturingsinstrumenten om een duurzame verbetering van de kwaliteit van de infrastructuur en de vervoersprestatie te realiseren. Door de heldere verantwoordelijkheidsverdeling en de gelijkwaardige relatie tussen beheerder en vervoerders is samenwerking

en onderling overleg noodzakelijk om prestaties te verbeteren. Op dit moment is dat al zichtbaar. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Gezamenlijk succes in de ontwikkeling van dynamische meting van treingewicht met als belangrijk bijproduct: signalering van vlakke plaatsen op de wielen. Door adequaat behandeling wordt gevolgschade op sporen voorkomen;
- Gezamenlijk ontwikkelen van een aanpak om toegang tot emplacementen te beteugelen en daarmee graffiti en materieelsabotage te verminderen en dus de beschikbaarheid voor de treindienst te verhogen;
- Uitwisselen van bedrijfsuitvoeringsplannen en onderzoeken van synchronisatie-mogelijkheden (ten behoeve van verbetering van de uitvoering van de treindienst en daarmee ten behoeve van de reiziger);
- In samenwerking NSR – ProRail machinisten weer voorzien van materiaal om waar mogelijk zelfstandig een infracomponent als wissels te beïnvloeden (zonder tussenkomst van storingsmonteur); betreft project om tegen laagst maatschappelijke kosten tot resultaat te komen;
- Afstemming tussen NSR en ProRail/Railverkeersleiding van functies, taken, verantwoordelijkheden in transportbesturingsorganisatie (regelen van het dagelijkse treinverkeer en afhandelen van verstoringen);
- In samenwerking tussen NSR en ProRail/Railverkeersleiding eerste stappen zetten in de verbetering van de werkwijze bij afhandeling van verstoringen, opdat hervatting van het treinverkeer zo snel mogelijk en met zo min mogelijk hinder voor de reiziger plaatsvindt.

De vragen van de fractie van de VVD

Hoe verhoudt de keuze voor een exclusieve concessie voor de NS van 15 jaar op het hoofdrailnet zich tot de eis van het europarlement dat concurrentie op het spoornet ook wat betreft personenvervoer moet zijn toegestaan vanaf 2008? De Europese ministers van transport hebben in deze kwestie het laatste woord. Wat zal de Nederlandse inbreng zijn in deze discussie?

Zeer recent heeft het Europees Parlement een voorstel gedaan om voor personenvervoer op het spoor vrije toegang te realiseren vanaf 2008. De lidstaten moeten zich nog over dit voorstel uitspreken. Het is onzeker of dit voorstel zal worden aangenomen, en zo ja, op welke termijn en met welke aanpassingen. De Nederlandse inbreng in deze discussie zal conform het voorliggende wetsvoorstel Concessiewet zijn. Dat betekent ten eerste dat ingezet wordt op een systematiek van concessies: tijdelijke monopolies voor personenvervoerders. Ten tweede zal bepleit worden het nationale binnenlandse personenvervoer tot 2015 niet aan concurrentie onderhevig te laten zijn. Na 2015 is concurrentie slechts een optie onder strikte voorwaarden (art 69c Concessiewet). Concurrentie om het hogesnelheidsvervoer is in Nederland reeds gerealiseerd: het vervoer over de HSL-Zuid in Nederland en naar Brussel/Parijs is reeds openbaar aanbesteed. Aanbesteding van gedecentraliseerde contractsectordiensten wordt mogelijk gemaakt met het wetsvoorstel Concessiewet. Momenteel zijn er al diverse vervoerders die delen van spoornet bedienen. Het voorstel van het Europees Parlement geeft geen aanleiding om de huidige wetsvoorstellen nu aan te passen. De wetsvoorstellen regelen wat nu geregeld moet worden en zijn flexibel naar de toekomst. In het geval dat dit voorstel – of eventuele toekomstige voorstellen – wordt aangenomen, zullen de eventuele consequenties daarvan zo mogelijk worden meegenomen bij de evaluatie van de nieuwe Spoorwegwet en de Concessiewet in 2006 of op het moment dat het EU recht tot een aanpassing noodzaakt.

Om de infrastructuur op orde te krijgen is blijkens de brief van NS «perspectief voor treinreizigers» € 2,4 miljard vereist. De vraag die de VVD-fractie bezighoudt, is hoe en wanneer redelijkerwijs van de infrastructuurbeheerder verwacht kan en mag worden dat hij de spoorbanen en- emplacementen op orde heeft. Gebreken aan de infrastructuur zullen immers ook in de toekomst door de vervoerder worden aangevoerd als oorzaak van zijn eventuele falen. Het feit dat hun onderlinge verhouding privaatrechtelijk geregeld is zal daar niet aan af doen.

RIB heeft reeds in haar subsidie-aanvraag voor beheer en onderhoud 2003 een aantal investerings- en onderhoudsscenario's gegeven. Deze scenario's zijn extern getoetst. Een second opinion op deze externe toetsing is op 13 februari 2003 afgerond. Aan de hand van alle beschikbare gegevens zal het parlement worden geïnformeerd over de scenario's en volgt politieke besluitvorming. De scenario's lopen in de tijd tot en met 2006. De opstelling van een herstelplan loopt mee in de voorbereidingen voor de begroting 2004 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Onderdeel van dit proces is dat de problematiek omtrent het beheer en onderhoud van de infrastructuur momenteel ook aangekaart wordt in het kader van de Kabinetsformatie met het doel om hier in het regeerakkoord additionele middelen voor te reserveren. Uiteraard is het ook aan het nieuwe kabinet en het parlement om te bepalen hoe het vervolg, in de vorm van de eventuele uitvoering van het plan, eruit zal komen te zien.

Wat betreft de privaatrechtelijke verhouding tussen beheerder en vervoerders merk ik nog het volgende op. De privaatrechtelijke relatie tussen beide partijen, zoals die vormgegeven zal worden in de toegangs-overeenkomst, zal er toe leiden dat heldere afspraken en een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden zullen worden vastgelegd. Bovendien zijn deze afspraken afdwingbaar. Dus als de kwaliteit van de infrastructuur niet het overeengekomen niveau heeft, kunnen de vervoerders terecht de beheerder daartoe ter verantwoording roepen. Aan de andere kant zal de beheerder niet méér verplichtingen op zich nemen dan hij ook kan waarmaken.

De vragen van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA hadden met bezorgdheid kennis genomen van de open brief van de president-directeur van de NS aan de Tweede Kamer inzake achterstanden in het onderhoud aan het spoorwegnet. Sporen deze berichten met datgene wat de minister eind december kennelijk wel met journalisten, maar nog niet met de Kamer heeft gedeeld? Wat is er te melden over de onderhoudstoestand en de najaarsbestendigheid van rollend materieel, waarover de directie van NS geen nadere mededelingen doet? Beseft de regering dat de geloofwaardigheid van de verdediging van de onderhavige wetsvoorstellen ernstig onder druk komt als daarbij geen opening van zaken wordt gegeven over de fysieke mogelijkheden van het bedrijf als geheel – infrabeheer én exploitatie – om naar behoren te presteren?

Zoals bij de behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat is gemeld, is er inderdaad de komende jaren meer geld nodig voor onderhoud dan thans in de begroting is opgenomen. Aan de beheerder is gevraagd de problemen goed in beeld te brengen. In december is een onafhankelijk auditrapport verschenen dat het beeld bevestigt dat meer geld nodig is om de huidige infrastructuur niet verder af te laten glijden. Een second opinion op dit rapport is op 13 februari 2003 afgerond. Over de inzet van extra financiële middelen is politieke besluitvorming nodig,

waarbij tevens gekeken moet worden naar de prioriteitstelling binnen het MIT en Infrafonds.

De najaarsbestendigheid van het materieel wordt door NS voortvarend aangepakt. NS heeft recentelijk in het Locov (Landelijk overlegorgaanconsumentenorganisaties openbaar vervoer) aan consumentenorganisaties gepresenteerd welke activiteiten men onderneemt om problemen in de toekomst te verminderen. Ten eerste wil NS de kennis vergroten over de oorzaak van de wielen met vlakke plaatsen. Daarnaast worden preventieve en curatieve maatregelen genomen. De afstemming met en betrokkenheid van consumentenorganisaties en NS is van groot belang; daarom zal NS enkele workshops organiseren waarin de dilemma's van een aantal (niet-technische) keuzes zullen worden besproken. In het Locov bestaat vertrouwen in de aanpak van NS.

De regering deelt de mening dat inzicht in de prestaties van vervoer en infrastructuur afzonderlijk en als geheel zeer belangrijk is. De regering is echter juist van mening dat de huidige wetsvoorstellen een belangrijke voorwaarde zijn om tot een goede sturing en betere prestaties te komen. Belangrijk is daar een tweetal opmerkingen over te maken.

Ten eerste zullen de concessies tot en met 2006 in het teken staan van vergroting van het inzicht in de prestaties van de individuele bedrijven en de sector als geheel en van daadwerkelijke verbetering van de prestaties tot een stabiel niveau. Eerder in deze nadere memorie van antwoord is daar reeds op ingegaan. Hierover zullen bepalingen in de concessies worden opgenomen.

Ten tweede bevatten de onderhavige wetsvoorstellen bepalingen over transparantie. De beheerder en de vervoerders zijn op grond van artikel 96 van het wetsvoorstel Spoorwegwet verplicht om de minister inzage te geven in alle informatie die deze redelijkerwijs nodig heeft voor de vervulling van zijn taak. Daarmee kan transparantie zo nodig wettelijk worden afgedwongen.

Blijkens de krantenberichten zou de minister zijn opvatting hebben verlaten dat het «op dit moment» niet wenselijk zou zijn om gebruik te maken van de voorgestelde wettelijke mogelijkheid om het infrastructuurbedrijf en het exploitatiebedrijf weer samen te brengen onder één holding. Wil de minister hier opheldering over verschaffen?

De spoorsector heeft op dit moment behoefte aan rust en herstel. De NS heeft tot 2006 de tijd gekregen voor de uitvoering van hun herstelplan. Een holdingstructuur zou weer een reorganisatie van het spoor betekenen en dat zou zeker niet bijdragen aan rust en herstel. De achtergrond van de opmerking is dat het belangrijk is dat partijen gezamenlijk de problemen op het spoor proberen op te lossen, in plaats van met een beschuldigende vinger naar elkaar wijzen. De nieuwe Spoorwegwet biedt een aantal instrumenten om de communicatie tussen de vervoerders en de beheerder beter dan nu vorm te geven.

Bij de evaluatie van de nieuwe Spoorwegwet en de Concessiewet in 2006, zal ook gekeken gaan worden naar de mate waarin partijen gezamenlijk in staat zijn gebleken de problemen op te lossen. Als onderdeel van die evaluatie kan ook gekeken worden naar de vooren nadelen van andere organisatievormen.

Kan de minister nadere mededelingen doen over de resultaten van de opdracht aan Railverkeersleiding om een systeem te ontwikkelen dat het beter mogelijk maakt de oorzaak, de veroorzaker en het gevolg van verstoringen in de treinenloop te registreren en te «monitoren»?

Het eerste deel van het onderzoek, dat in opdracht van ProRail (Railverkeersleiding) is uitgevoerd, is afgerond. Dit deel I gaat met name over de definities, de principes voor het vastleggen en de procedures voor

het eenduidig, betrouwbaar en zo snel mogelijk vaststellen van incidenten en de direct daardoor optredende vertragingen. Dit betekent, dat in de projectgroep overeenstemming is bereikt tussen alle betrokken vervoerders en ProRail over een modelontwerp. Op basis hiervan kan in deel II een functioneel ontwerp gemaakt worden voor een betrouwbaar monitoringsysteem. In het vervolg van de studie wordt ook bezien of het mogelijk is om de studie te verbreden naar de de zgn. secundaire vertragingen, vertragingen die ontstaan als gevolg van de direct opgetreden vertraging. Uit een proefproject is gebleken, dat dit een complexe materie is, omdat in veel gevallen de secundaire vertragingen niet eenduidig aan één oorzaak zijn te koppelen. Het is voor alle partijen cruciaal dat dat wel gebeurt. Daarbij blijkt dat het volledig eenduidig toerekenen ten behoeve van financiële claims bijna onmogelijk is en zeker tot interpretatiekwetsies en niet-productieve juridisering zou leiden. Daarom is de inzet gericht op het praktisch inzichtelijk maken van de relatie tussen primaire en secundaire vertragingen op een detailniveau waarmee een prioritering kan worden gemaakt welke primaire vertragingen te bestrijden. Waar sprake blijkt van oorzaak-gevolg relaties die zowel vervoerders als infrabeheerder beïnvloeden moet dit leiden tot zakelijke afspraken om het nodige te doen om het probleem op te lossen en niet op rekenmodellen voor het toewijzen van schuld voor financiële compensatie.

De vragen van de fractie van GroenLinks

Als de persberichten van december 2002 correct zijn, is de minister de mening toegedaan dat de splitsing tussen het onderhoudsbedrijf en het reizigers bedrijf NSR een fout is geweest en de oorzaak van veel vertragingen. Daarnaast hebben zij de volgende vragen:

- Betekenen de uitlating van de minister dat hij de voorgestelde splitsing niet langer de beste oplossing voor de toekomst acht?*
- Heeft de minister, zoals uit zijn uitlatingen af te lezen valt, een voorkeur voor een «holding» waarin de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en het reizigersvervoer samengaan? En zo ja, hoe verhoudt zich die voorkeur tot het wetsvoorstel?*
- Is het idee van een dergelijke holding realiseerbaar binnen de wettelijke kaders van de spoorwegwet of moet daartoe de wet aangepast worden?*

Het is te sterk om te stellen dat de huidige problemen op het spoor zijn veroorzaakt door de verzelfstandiging van NS. De NS, dat altijd al een zelfstandige onderneming is geweest, is in 1995 opgedeeld in een infrabeheer- en een vervoersbedrijf. Wel is het zo dat die scheiding niet heeft bijgedragen aan een integrale focus op de kwaliteit van het totale spoorstelsel. Dit terwijl juist de basisprocessen complexer en kwetsbaarder zijn geworden door de ontvlechting in separate bedrijven. Daarom is de nieuwe spoorwetgeving er op gericht de infrastructuurbeheerder en de vervoerders op basis van goede onderlinge afspraken intensief te laten samenwerken, waarbij de overheid als opdrachtgever concessies voor personenvervoer en infrabeheer verleent. In die concessies worden verplichtingen opgenomen waarmee de kwaliteit van de prestaties getoetst kan worden. Doordat er nu een wettelijke basis is, komt voor het aansturen het zware bestuursrechtelijke instrumentarium beschikbaar.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een wettelijk kader te creëren binnen de door het Europese beleid bepaalde beleidsruimte. Terwijl op zichzelf de voorgestelde wet duurzaam kan zijn, is – afhankelijk van de ervaringen – doorontwikkeling in verschillende richtingen niet onmogelijk. Bij de evaluatie van de nieuwe Spoorwegwet en de Concessiewet in 2006, zal ook gekeken gaan worden naar de mate waarin partijen gezamenlijk in

staat zijn gebleken de problemen op te lossen. Als onderdeel van die evaluatie kan ook gekeken moeten worden naar de voor- en nadelen van verschillende organisatievormen.

De spoorsector heeft op dit moment behoefte aan rust en herstel. De NS heeft tot 2006 de tijd gekregen voor de uitvoering van hun herstelplan. Een holdingstructuur zou weer een reorganisatie van het spoor betekenen en dat zou zeker niet bijdragen aan rust en herstel. De achtergrond van de opmerking is dat het belangrijk is dat partijen gezamenlijk de problemen op het spoor proberen op te lossen, in plaats van met een beschuldigende vinger naar elkaar wijzen. De nieuwe Spoorwegwet biedt een aantal instrumenten om de communicatie tussen de vervoerders en de beheerder vorm te geven.

In een brief aan de leden van de TK, d.d. 17 januari 2003, becijfert de NS het totale achterstallig onderhoud (inclusief knelpunten) op 2.4 miljard euro.

Betekent dat nu dat de in de concessies afgesproken «prestaties» pas effectief in werking treden (en gemeten worden) als het geconstateerde achterstallig onderhoud van het spoor is weggewerkt, omdat er altijd sprake is van een valse start, waarbij de ene partij de andere altijd van het tekortschieten kan beschuldigen. Is, met andere woorden, het wegwerken van achterstallig onderhoud een voorwaarde om de concessiesystematiek optimaal te laten werken? De concessie met de NS en met de infrastructuurbeheerder moet in gaan op 1 januari 2004. Maar wat kan er dan eigenlijk afgesproken worden als het ministerie tegelijkertijd constateert dat het achterstallig onderhoud op dat moment nog lang niet is ingelopen?

Afspraken over onderhoud zijn geen voorwaarde voor de concessiesystematiek, maar onderwerp van de concessie. Bij inwerkingtreding stellen de wetsvoorstellen Spoorwegwet en Concessiewet nieuwe verhoudingen in de spoorsector in werking. De minister wordt verantwoordelijk voor vervoer en infrastructuur. De concessies zijn een instrument van publieke sturing. De uitvoering ervan wordt door spoorbedrijven gedaan. Er wordt een publiekrechtelijk kader geboden waarbinnen verschillende vennootschappen – vervoerders en infrastructuurbeheerder – hun maatschappelijke rol kunnen vervullen. De infrastructuurbeheerder en de vervoerders moeten zakelijk, transparant en non-discriminatoir samenwerken en maken in een gelijkwaardige relatie afspraken in kaderovereenkomsten en toegangsovereenkomsten. In de nieuwe verhoudingen worden prestatie-afspraken gemaakt, zowel tussen de Staat en de beheerder, tussen de Staat en NSR en tussen de vervoerders en de beheerder. Verbetering van de kwaliteit van de infrastructuur kan een dergelijke prestatie-afpraak zijn. De kwaliteit van de infrastructuur is onder meer – maar niet alleen – van belang voor de prestatie die de vervoerders kunnen leveren. Het is belangrijk dat de prestatie-afspraken in alle relaties op elkaar zijn afgestemd. Dit laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid die de afzonderlijke organisaties hebben om hun bedrijfsprocessen op orde te hebben en de door hun geleverde kwaliteit te verbeteren.

De minister sprak tijdens het algemeen overleg met de vaste kamercommissie dat in verband met achterstallig onderhoud van het spoor er wordt gedacht om PPS-constructies aan te gaan. «Marktpartijen zijn wel degelijk bereid mee te denken over het gezamenlijk oplossen van de problemen die zich over een zeer lange periode zullen voordoen, waarbij hun uitgangspunt uiteraard zal zijn dat er rendement kan worden gehaald.» Kan de minister dit concreet maken? Waar denkt hij aan? Het gaat hier immers om het hoofdspoor, dat in handen is van de overheid en waarbij het inhalen van niet verricht onderhoud een kwestie is van geld investeren. Hoe kan daar in PPS-constructies rendement uit worden gehaald? Graag zouden de leden van de fractie van GroenLinks dit uitgelegd krijgen.

Grootschalige PPS constructies voor het spoor zijn de komende paar jaar niet aan de orde. Dergelijke constructies veronderstellen dat de kwaliteit van de productiemiddelen en de life-cyclekosten bekend zijn worden en dat alle risico's inzichtelijk zijn gemaakt. Zo niet, dan leidt PPS tot hoge kosten en garanties door de overheid. Dit proces is momenteel in volle gang. Dat sluit echter niet uit dat op specifieke onderdelen een PPS toegepast kan worden, bijvoorbeeld bij aanleg projecten of stationsontwikkeling. Dit zal per geval worden bekeken.

Uiteraard zullen private partijen een bepaald rendement willen halen in een PPS constructie, net zoals ze dat willen halen bij traditionele bouwprojecten. Het voordeel van PPS constructies is dat beter gebruik gemaakt kan worden van de innovativiteit en efficiency van de private sector. PPS constructies zouden een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de problemen daar waar dit aantoonbaar een meerwaarde heeft, bijvoorbeeld door een hogere kwaliteit (bijvoorbeeld betrouwbaarheid) voor hetzelfde geld óf gelijke kwaliteit voor minder geld. Voor een PPS-constructie is het niet noodzakelijk dat de eigendom in handen komt van de private sector. Zo is bij de PPS constructie voor de HSL, de infraprovider, zowel de juridische eigendom als de economische eigendom van de infrastructuur in handen van de Staat.

Is het hele idee van concessieverlenen feitelijk niet gebaseerd op een ideaaltypische situatie, dat wil zeggen een situatie waarin de concessienemers alle risico's kunnen overzien en beheersen; een situatie, kortom, die feitelijk nooit bereikt zal worden?

Draagt juist daardoor de thans gecreëerde «driehoeksverhouding» (tussen infra, vervoer, overheid) niet een groot risico dat men elkaar de schuld in de schoenen gaat schuiven? Waarom zou het feit dat zij «gelijkwaardige partners» zijn een argument zijn om dat niet te doen (zie verslag algemeen overleg, d.d. 3 december 2002)? Zou de relatieve onbeheersbaarheid van de risico's (waaronder bijvoorbeeld politieke onzekerheden) niet een extra reden zijn om zaken als onderhoud en vervoer in een hand te brengen?

Voor concessienemers is het cruciaal dat zij de risico's kunnen overzien en beheersen. Bij het verlenen van concessies spelen risico's en de mate waarin ze over partijen verdeeld worden daarom een belangrijke rol. Concessienemers zullen nooit verantwoordelijk worden voor alle denkbare risico's. Er zullen altijd bepaalde risico's zijn die de Staat beter kan beheersen en dragen.

De situatie waarin Staat, beheerder en vervoerders elkaar «de schuld in de schoenen schuiven» moet voorkomen worden door een heldere en eerlijke verdeling van verantwoordelijkheden en risico's, vastgelegd in de beheerconcessie, vervoerconcessies, kaderovereenkomsten en toegangs-overeenkomsten. Samenvoegen van infrastructuur en vervoer verandert dit niet. Ook dan moeten de operationele verwevenheden inzichtelijk worden en gemanaged. Daarnaast moeten de infrastructuurbeheerder en

de vervoerders intensief samenwerken. De ervaring leert dat samenwerking op basis van gelijkwaardigheid een betere kans op succes heeft dan wanneer er sprake is van ongelijke machtsverhoudingen. Bij de evaluatie van de nieuwe Spoorwegwet en de Concessiewet in 2006, zal ook gekeken gaan worden naar de mate waarin partijen gezamenlijk in staat zijn gebleken de problemen op te lossen en risico's te beheersen. Als onderdeel van die evaluatie kan ook gekeken moeten worden naar de voor- en nadelen van andere organisatievormen.

Wat is nu eigenlijk precies de status van de concessie die op 1 januari 2004 aan de NS en aan de railinfrabeheerder worden verleend? Kan de minister aangeven welk soort prestaties daar op deze korte termijn al in geregeld kunnen worden? Hoe concreet worden deze concessies? Wat is de reikwijdte van de afspraken? Kunnen ze elk jaar worden aangepast? Is daar ook een procedure voor afgesproken?

De concessies hebben een publiekrechtelijke status. Beide wetten bevatten bepalingen over eventuele latere wijzigingen. Eventueel kunnen, voorzover dat niet in strijd is met die bepalingen, in de concessie zelf of in een aan de concessie ten grondslag liggende overeenkomst, aanvullende bepalingen worden opgenomen over het wijzigen van de concessie. Het is de bedoeling dat de voorschriften in de concessies lopen tot en met 2006. In 2006 worden beide wetten geëvalueerd. Bij het maken van concrete afspraken krachtens de concessies voor de periode daarna kunnen dan de resultaten van de evaluatie worden meegenomen.

Op dit moment zijn de Staat, de beheerder van de infrastructuur en de vervoerders gezamenlijk bezig uitwerking te geven aan de inhoud van de concessies en aan de nodige overeenkomsten. In de fase tot en met 2006 zal voor NSR de nadruk liggen op uitvoering van het Verbeterplan van 2001 en verbetering van de eigen prestaties. Voor de beheerder geldt dit laatste ook. Uiteraard is verbetering van de prestaties van de infrastructuur ook afhankelijk van politieke besluitvorming omtrent de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn. Naast concrete voorschriften over verbetering van de eigen bedrijfsprocessen, zullen de concessies naar de mening van de regering ook afspraken moeten bevatten over de wijze van verbetering van de prestaties van het spoorstelsel – dus niet alleen van de eigen organisatie – door een effectievere en transparante samenwerking en een optimale inzet van financiële middelen.

Zou de minister een wat concretere omschrijving kunnen geven wat er wordt bedoeld met het begrip basiskwaliteit infrastructuurbeheer en basiskwaliteit vervoer? Wat moet men zich daarbij precies voorstellen, op welke onderdelen hebben deze begrippen betrekking? Kan de minister een indicatie geven hoe hij deze twee basiskwaliteiten gaat operationaliseren in concessies?

Artikel 6 van het wetsvoorstel Spoorwegwet geeft aan dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ten aanzien van de basiskwaliteit. Daarin zal worden beschreven uit welke elementen dit bestaat. In de AmvB worden geen normen gekoppeld aan de basiskwaliteit. De concessie is daarvoor het instrument. Zie ook het antwoord op de vraag die de leden van de fractie van het CDA hierover heeft gesteld.

Artikel 17 regelt dat de beheersconcessie in ieder geval voorschriften bevat om te waarborgen dat de infrastructuur in goede staat verkeert. Op dit moment wordt hier nader uitwerking aan gegeven. Hetzelfde geldt voor de basiskwaliteit van het vervoer. Dit wordt nader uitgewerkt in de vervoersconcessie voor NSR.

Bij operationalisering van het begrip basiskwaliteit van de infrastructuur

gaat het primair om de RAMS-specificatie: reliability, availability, maintenance, safety. Er kan gedacht worden aan de mate waarin de infrastructuur beschikbaar is, de conditie van de infrastructuur en aan milieu en veiligheid. De basiskwaliteit voor het vervoer kan worden geoperationaliseerd in termen van een basisniveau aan voorzieningen zoals bedieningspatroon, zitplaatskans en punctualiteit.

Zou de minister kunnen uitleggen hoe onder nieuwe wettelijke condities de prijs van het treinkaartje tot stand komt? Wat is de invloed van de minister daarop? Is een situatie zoals die zich thans voordoet en waarbij de minister via de rechter zijn gelijk moet halen uitgesloten?

In de concessie zullen voorschriften worden opgenomen over tarieven. Deze voorschriften bepalen de invloed van minister en consumenten op de totstandkoming van de prijs van het treinkaartje. De komende maanden wordt uitwerking gegeven aan deze voorschriften. Met NS is afgesproken om in de concessie in elk geval te regelen dat er één moment per jaar is waarop NS een afweging maakt over tariefswijzigingen, zodat voor de reiziger duidelijk is wat hij in dat jaar kan verwachten. In de concessie zullen ook bepalingen worden opgenomen over hoe om te gaan met geschillen. Desondanks kan in voorkomende gevallen ook in de toekomst een geschil aan de rechter worden voorgelegd, zij het in de nieuwe situatie in beginsel de bestuursrechter in plaats van de burgerlijke rechter. Daarnaast kan een passagier altijd naar de burgerlijke rechter: hij heeft immers een vervoersovereenkomst.

Kunt u ons nauwkeurig informeren over wat er overgaat van het concessieverliezende bedrijf naar het concessienemende bedrijf en hoe komt de waardebeoordeling daarvan tot stand? Hoe reëel is de kans dat er een groter deel van de bedrijfsvoering wordt overgedragen van de ene concessiehouder naar een volgende dan alleen «het management»?

Een goede regeling van overgang van productiemiddelen en personeel is noodzakelijk om een aanbesteding mogelijk te maken. Zonder zekerheid over productiemiddelen en personeel bij afloop van de concessie zullen de productiemiddelen binnen de concessieperiode afgeschreven moeten worden met als gevolg dat de concessieverlener een te hoge prijs betaalt of dat het berekenen van de bieding niet mogelijk is.

Het is belangrijk te benadrukken dat een managementconcessie materieel gezien hetzelfde is als een concessie. Het gaat bij een managementconcessie niet om concurrentie tussen managementteams. Een managementaanbesteding is een aanbesteding van het recht op exploitatie van het rijden van treinen in Nederland, waarbij deelnemende partijen geen managementteams zijn, maar nationaal en internationaal opererende bedrijven of consortia, zoals Connexxion, National Express, Virgin, CGEA/Connex.

In de concessie zal worden omschreven welke productiemiddelen overgaan van de voormalige concessiehouder naar de nieuwe concessiehouder. Dat zullen alle productiemiddelen zijn die nodig zijn om het bedrijf uit te oefenen. Een nauwkeurig overzicht is op dit moment niet te geven. De prijsbepaling van productiemiddelen is op dit moment onmogelijk. Dat vereist ten eerste dat de waarde van het bedrijf bekend moet zijn, en zover zijn de organisaties nog niet. Ten tweede moet bekend zijn of, wanneer en wat precies in de toekomst aanbesteed wordt. Dit is niet het geval. In financieringstermen betekent dat dat een verstrekker van risicodragend vermogen voor de onderneming gevonden zou moeten worden, die bij zo veel onduidelijkheid bereid is eigen vermogen te verstrekken. Dit is de Staat die 100% aandeelhouder is. Voor een particuliere investeerder zouden op dit moment de risico's niet te becijferen zijn, laat staan

gedragen kunnen worden. Aangaande waardebeoordeling bij overgang van een concessie is alleen het opnemen van een procesbenadering uitvoerbaar.

Desalniettemin acht de regering het totstandkomen van een concessie noodzaak. Ten eerste omdat daarmee een wettelijk beschermd exclusief recht wordt verleend. Ten tweede omdat met die concessie publieke sturing mogelijk en afdwingbaar wordt waarbij de concessie prikkels zal bevatten om de concessienemer aan te sporen tot gewenst gedrag. Ten derde omdat enige onzekerheid over het lange-termijn voortbestaan van de concessie een gezond tegenwicht is voor een monopolie en de monopolist beoogt te prikkelen tot een goede prijs-prestatie verhouding.

Een aantal wettelijke bepalingen is in dit kader van belang. Voordat aan aanbesteding kan worden begonnen zal aan de volgende voorwaarden moeten worden voldaan. Er zal eerst een beleidsvoornemen moeten worden voorgehangen in de Tweede Kamer (art. 69c Concessiewet) waarin:

inzichtelijk wordt gemaakt wat de markt voor aanbesteding is, zijn er wel bieders en is er een «level-playing field»;

inzichtelijk wordt gemaakt wat de transactiekosten zouden zijn in vergelijking met de verwachte efficiency-winst;

inzichtelijk wordt gemaakt hoe gedurende het aanbestedingsproces de continuïteit van het spoorstelsel, c.q. de motivatie van de bestaande exploitant is gegarandeerd.

Is de Tweede Kamer daar dan niet van overtuigd, dan kan aanbesteding alleen met een wet worden goedgekeurd.

Welke concrete stappen er genomen gaan worden tot 2006, het jaar waarin er een eerste evaluatie kan plaats vinden? Wat kan er dan eigenlijk geëvalueerd worden. Kan de minister een zo uitgewerkt mogelijk stappenplan presenteren vanaf de invoering van de wet tot aan het eerste evaluatiemoment in 2006?

De evaluatie betreft de effecten en de doeltreffendheid van de wetten in de praktijk. Tegelijk met de inwerkingtreding van de wetten treedt een pakket aan lagere regelgeving in werking. Er worden voor de eerste keer concessies verleend door de Staat aan de personenvervoerders en aan de beheerder van de infrastructuur. Er worden voor de eerste keer toegangs- en kaderovereenkomsten afgesloten tussen de beheerder en de vervoerders die zijn toegesneden op de nieuwe situatie en er wordt door de beheerder voor de eerste keer een netverklaring uitgegeven die moet voldoen aan de nieuwe wettelijke bepalingen. In de praktijk zal moeten blijken hoe dit samenstel van regelgeving, overeenkomsten en concessies uitwerkt. Zijn de effecten wel zoals voorzien vóór inwerkingtreding? Zijn er wijzigingen in de onderlinge relaties noodzakelijk om de prestaties van de sector te verbeteren? Werken de bedrijven in de sector inderdaad méér samen om de verbeteringen te realiseren? Dit type vragen zal aan de orde zijn in de evaluatie. De evaluatie zal een periode beslaan van ongeveer twee jaar. Gedurende die twee jaar zal door overleg met beheerder, vervoerders en toezichthouders en door rapportage en verantwoording van de concessiehouders nauwlettend worden gevolgd of zich knelpunten in de praktijk voordoen. De voorbereidingen voor de evaluatie zijn momenteel nog niet gestart.

De vragen van de fractie van de OSF

Kan uit de woorden van de minister worden begrepen dat «concurrentie op de trein», als door de OSF genoemde conceptuele variant, binnen de voorliggende wet mogelijk blijft? Wordt het verleggen van de scheiding tussen vervoersonderneming en infrastructuurbeheerder van de plek waar het wiel de rail raakt naar de wagonvloer boven het wiel door de EU-richtlijn uitgesloten?

Deelt de minister het standpunt dat concurrentie op de trein vergeleken met de huidige optie voordelen heeft doordat alle kwetsbare transportonderdelen in een hand blijven en derhalve transacties bij aanbesteding eenvoudiger, minder tijdrovend en tegen lagere kosten tot stand kunnen komen, en de veiligheid en betrouwbaarheid van het spoor conform richtlijn 2001/14/EG organisatorisch en praktisch beter zijn te garanderen?

Is de minister bereid gezien de huidige ongewisheid voor de lange termijn, gegeven de potentiële voordelen van het concept concurrentie op de trein conform artikel 34 lid 1 van de richtlijn 2001/14/EG de vraag aan de Commissie voor te leggen of het begrip infrastructuur ook zo mag worden begrepen dat tractie daar ook onder valt en het begrip spoorwegonderneming dientengevolge mag worden opgevat als exploitant van op de trein aanwezige (zit-)ruimte?

De conceptuele variant «concurrentie op de trein» zou in strijd zijn met de EU-richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG, die een scheiding voorschrijven tussen de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen (vervoerders). De instantie of onderneming die de infracapaciteit verdeelt en de hoogte van de gebruiksvergoeding vaststelt, mag zelf geen vervoer verrichten, en dat zou zij – uitgaande van het begrippenkader van de richtlijnen – wél doen wanneer zij het materieel en de machinisten zou leveren. Op grond van artikel 3 van de richtlijn 91/440/EEG moet de spoorwegonderneming voor de benodigde tractie zorgen. De eenduidigheid van de EU-richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG op deze punten geeft geen aanleiding tot het stellen van vragen hierover aan de Commissie.

Wil de minister nog eens aangeven hoe hij denkt het probleem van de overgang naar een nieuwe seinsysteem en 25 KV met de concessiehouder die zijn eigen rollend materieel meebrengt wordt opgelost? Wie draait op voor de investering in het rollend materieel? De overgang naar een nieuwe seinsysteem en 25 KV zou bij «concurrentie op de trein» voor een vervoersonderneming geen probleem vormen omdat hij daar buiten blijft. Wil de minister aangeven welke prikkel in het wetsvoorstel is voorzien om te voorkomen dat de rit met afdankertjes wordt uitgereden tot de overgang naar 25 KV daar is?

De invoering van 25kV op het conventionele spoornet is voorlopig niet aan de orde. Naar de invoering van een nieuw beveiligingssysteem wordt nog onderzoek verricht. Daarbij wordt ondermeer gekeken naar de verdeling van kosten tussen de Staat, de beheerder en de vervoerders. Uitgangspunt bij die verdeling is redelijkheid. Vergroting van de capaciteit door een andere beveiligingssysteem kan een maatschappelijke waarde hebben. Ook de vervoerders hebben baat bij een vergroting van de capaciteit. Daarmee wordt immers hun verdien capaciteit vergroot.

Het voorgaande geldt eveneens voor de versleuteling van slijtageproblemen: de vierkante wielen tegenover de gladde rails. Bij het OSF-voorstel van «concurrentie op het spoor» speelt dit probleem niet. Wil de minister aangeven hoe hij denkt deze versleuteling voor partijen bevredigende wijze door te voeren? Dreigt hier het naar elkaar wijzen door partijen met betrekking tot de schuld van ongelukken of andere schade als gevolg van slijtage of achterstallig onderhoud?

De beheerder van de infrastructuur en de vervoerders maken in de toegangsovereenkomst afspraken over prestaties die de partijen leveren. Voor de beheerder betreft dat de kwaliteit van de infrastructuur, voor de vervoerders de kwaliteit van de wielen. Elk van de partijen dient zich aan deze afspraken te houden.

De kern op dit moment is echter om die onderlinge beïnvloeding goed in beeld te brengen en op een verstandige wijze tot preventie van dit soort problemen te komen. Naar de mening van de regering speelt dit in alle modellen, integraal of gescheiden. Het gaat om een inhoudelijke afhankelijkheid, waarop tot nu toe onvoldoende wordt gestuurd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
R. H. de Boer