

Vergaderjaar 2014–2015

33 965

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

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING¹

Vastgesteld 30 juni 2015

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

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Spoorwegwet c.a. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen daarbij. Zij sluiten zich voorts aan bij de vragen die door de ChristenUnie-fractieleden zijn gesteld.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarbij nog een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

In de eerste plaats vernemen de CDA-fractieleden graag of de regering, ook na kennisneming van de recente kwesties rond aanbesteding van openbaar vervoersconcessies en de naleving van wet- en regelgeving

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), De Grave (VVD), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA)

door ProRail, van mening is dat met dit wetsvoorstel de positie van onafhankelijke, regionale en andere vervoerders voldoende gewaarborgd is ten opzichte van de Nederlandse Spoorwegen (NS). In hoeverre draagt dit wetsvoorstel bij aan het voorkomen van de recent openbaar geworden praktijken, zowel bij NS als ProRail? Uit recente berichten blijkt dat beide bedrijven moeite hebben om wet- en regelgeving na te leven. In hoeverre verwacht de regering dat ProRail de onafhankelijke rol die het bedrijf op grond van de Richtlijn 2012/34/EU (hierna: Richtlijn) dient te vervullen, daadwerkelijk invulling kan geven?

Waarom heeft de regering ervan afgezien om de essentiële rechtsprincipes «transparantie», «non-discriminatie» en «efficiëntie» (zoals bedoeld in de Richtlijn) als ankerpunten in de wet op te nemen? Welke garanties biedt de regering opdat genoemde principes en de beoogde, achterliggende doelstellingen uit de Richtlijn, structureel gewaarborgd zijn en wel op de wijze die gelijk is aan wettelijke verankering?

Op grond van dit wetsvoorstel vervalt de mogelijkheid tot onderhandelen over gebruiksvergoedingen. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre kan worden voorkomen dat de structuur van de vergoedingen bepaalde gebruikers bevoordeelt. Heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) een wettelijke grondslag op basis waarvan zij kan toetsen of de meest efficiënte kostprijs inderdaad toegerekend wordt? Wordt niet alleen de kostentoekening, maar ook de tariefstructuur en -opbouw door de ACM goedgekeurd? Welke instrumenten heeft de ACM, of houdt de ACM over, om de efficiëntie van de kosten van het minimumtoegangspakket alsnog te toetsen? Kan een derdebetrokkene zich bijvoorbeeld wenden tot de ACM en dit punt juridisch aan de orde stellen?

Voorts vragen deze leden waarom ervoor is gekozen om via de in artikel 62, vierde lid jo. artikel 62, vijfde lid, sub a, van de Spoorwegwet beoogde AMvB (waarbij dus sprake is van regelgeving door de overheid) regels te stellen voor de vergoeding die ProRail aan de verschillende spoorgebruikers toerekent. In hoeverre is deze vormgeving in overheidsregelgeving in strijd met de autonomie en exclusieve positie die artikel 30, achtste lid, van de Richtlijn toekent aan ProRail als spoorbeheerder? Ook op dit punt dient zich de vraag aan of de regering haar rol als opdrachtgever en aandeelhouder van NS voldoende scheidt van haar rol ten opzichte van ProRail.

Welke risico's neemt Nederland voorts door af te wijken van de eisen die artikel 30, achtste lid, van de Richtlijn af te wijken? Hoe beoordeelt de regering het risico op een infractieprocedure op dit punt?

Waarom heeft de regering gekozen voor het achterwege laten van regels in het wetsvoorstel of daaronder hangende regelgeving, die de laagste, meest efficiënte vergoeding voor het minimumtoegangspakket verankeren? Kan de ACM de beheerconcessie toetsen of betrekken bij haar toetsing, als zij een klacht van een afhankelijke vervoerder ontvangt waarop de ACM moet beslissen? Is de ACM in dat geval in staat om de beheerconcessie te doen aanpassen, om tot een meer efficiënte kosten-toerekening te komen? Zo ja, hoe is dit mogelijk en hoe zijn die bevoegdheden verankerd in wet- en regelgeving?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

Vraag over het wetsvoorstel

In de Tweede Kamer is het amendement De Boer-Van Helvert² aangenomen inzake ex ante toezicht door de ACM. In haar brief van 28 april 2015 geeft de Staatssecretaris aan dat er extra toezichtskosten voortvloeien uit deze additionele taak.³ Kan de regering gelet op de uitvoerbaarheid aangeven hoe de financiering hiervan geborgd is?

Vragen over het ontwerpbesluit⁴

Uit de adviezen van de stakeholders blijkt dat de NS verzoekt omwille van de consistentie en robuustheid van de inhoud van het besluit, om de totstandkoming van dit besluit niet af te ronden voordat de definitieve tekst van de Europese uitvoeringsverordeningen bekend is en zo nadere regels per ministeriële regeling voorkomen kunnen worden.⁵ De regering stelt echter tijdige implementatie voorop en vindt uitstel onwenselijk. Kan de regering aangeven waarom zij de agenda van de Europese Commissie belangrijker acht dan het advies van de NS als een van de belangrijkste stakeholders?

De regering geeft in reactie op het advies van de NS aan dat een nadere invulling bij ministeriële regeling geen principiële punten zal bevatten.⁶ Wat ziet zij in dit kader concreet als «principiële punten» en waarop is deze aannahme gebaseerd?

Historisch Railvervoer Nederland (HRN) verzoekt als stakeholder om museumspoorwegen uit te zonderen van de Richtlijn. Volgens de regering zou dit niet mogelijk zijn en geeft aan te verwachten dat de toepassing van de Richtlijn in de praktijk niet tot veel problemen zal leiden voor HRN.⁷ Waarop baseert de regering deze verwachting? De Stichting Mobiele Collectie Nederland (waar HRN in deelneemt) heeft onlangs een lijst knelpunten voor mobiel erfgoed (waaronder rail) opgesteld. Een van de daarin genoemde knelpunten is de toenemende wet- en regelgeving, waaronder EU-richtlijnen.⁸ Welke problemen kunnen de museumspoorwegen door dit besluit concreet verwachten, en worden de museumspoorwegen – veelal vrijwilligersorganisaties – straks geconfronteerd met complexe EU-regels en onnodige bureaucratie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de fractie van de SP merken op dat de Tweede Kamer het amendement-De Boer/Van Helvert⁹ heeft aangenomen dat beoogt ex ante toezicht door de ACM in te voeren op tarieven en voorwaarden die door exploitanten van dienstvoorzieningen worden gehanteerd bij aanbesteding. Kan de regering een indicatie geven van de kosten die de ACM per aanbesteding hiervoor moet maken? En kan de regering aangeven ten laste van wie deze kosten zullen worden gebracht?

² Kamerstukken II, 2014/15, 33 965, 20.

³ Kamerstukken II, 2014/15, 33 965, 16, p. 5.

⁴ Kamerstukken I, 2014/15, 33 965, B.

⁵ Kamerstukken I, 2014/15, 33 965, B bijlage, p. 25.

⁶ Kamerstukken I, 2014/15, 33 965, B bijlage, p. 25.

⁷ Kamerstukken I, 2014/15, 33 965, B bijlage, p. 25.

⁸ [http://watererfgoed.nl/20150520%20MCN%20Lijst%20Knelpunten%20Mobiel%20Erfgoed%20\(v-4\).pdf](http://watererfgoed.nl/20150520%20MCN%20Lijst%20Knelpunten%20Mobiel%20Erfgoed%20(v-4).pdf).

⁹ Kamerstukken II, 2014/15, 33 965, 20.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Vragen over het wetsvoorstel

De wijziging van de Spoorwegwet ter implementatie van de Richtlijn heet «beleidsarm» te zijn, maar bevestigt tegelijkertijd het beleid van de Europese Commissie om te komen tot een Europese spoorwegruimte en regelt de toetreding van nieuwe aanbieders van treindiensten op het nationale spoorweganet. Het besluit spreekt in de toelichting over het wegnemen van belemmeringen «voor de toetreding van andere spoorwegondernemingen tot de spoormarkten van de lidstaten van de Europese Unie»¹⁰. In Nederland bestaat hierover een gevoelige maatschappelijke discussie die tot nu toe tot het standpunt heeft geleid dat concurrentie op het hoofdnnet ongewenst wordt geacht. Dit wetsvoorstel geeft aan de Europese Commissie de middelen om door middel van nadere verordeningen open concurrentie op het Nederlandse spoor mogelijk te maken.

Hoewel het wetsvoorstel gaat over allerlei dienstvoorzieningen en tarieven voor diensten, is het grotere kader hier de toegang tot de hoofdinfrastructuur. Hierop zal door de Europese Commissie worden gelet. Kan de regering aangeven of het huidige Nederlandse beleid van concessieverlening aan de NS voor het hoofdnnet gehandhaafd kan blijven na aanvaarding van deze wetswijziging? Betekenen de «rechtstreeks bindende» uitvoeringsverordeningen van de Europese Commissie dat Nederland het hoofdnnet vrij moet gaan geven voor volledig open marktwerking op het spoor? En welke instrumenten heeft de nationale overheid na aanvaarding van dit wetsvoorstel voor het voeren van een eigen beleid met betrekking tot marktwerking op het spoor?

De Richtlijn heeft als eindbeeld een volledig geliberaliseerde Europese spoormarkt. Die is er nu niet, mede omdat lidstaten dit eindbeeld niet hebben en een situatie willen handhaven van een nationale spoorvervoerder voor het reizigersvervoer. Wat is de opvatting van de Nederlandse regering over dit eindbeeld van de Europese Commissie over een volledig geliberaliseerde Europese spoormarkt?

Nederland ziet ervan af om nadere eisen te stellen bij de implementatie van de Richtlijn. Dat zou de toetreding van andere spoorwegondernemingen teniet doen. Kan de regering aangeven of andere lidstaten dergelijke aanvullend eisen wel stellen, bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk? Halen alle lidstaten de implementatiedatum?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering voorts hoe de opmerking van de Raad van State moet worden begrepen dat gekozen zou kunnen worden voor het toekennen van de bevoegdheid tot het stellen van voorwaarden aan de infrastructuurbeheerder. Dit kan gelezen worden in algemene zin. De verwerking van deze opmerking in artikel 58 van de Spoorwegwet is heel specifiek. Is dit een adequate invulling van de opmerking van de Raad van State?

Vraag over het ontwerpbesluit¹¹

De ACM heeft «kanttekeningen» geplaatst bij het ontwerpbesluit. Deze vragen betreffen de regels voor de verlening van toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. Deze zijn vervolgens «mondeling» besproken met de ACM. Kan de regering aangeven wat de aard is van de

¹⁰ Kamerstukken I, 2014/15, 33 965, B bijlage, p. 12–13.

¹¹ Kamerstukken I, 2014/15, 33 965, B.

gemaakte kanttekeningen en wat het resultaat is geweest van dit mondelinge overleg?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 3 september 2015.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
Sent

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
De Boer