

Vergaderjaar 2000–2001

27 482

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

Nr. 10

VERSLAG

Vastgesteld 21 maart 2001

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding

1. Uitgangspunten en doel van de nieuwe Spoorwegwet
2. De overheidsverantwoordelijkheid voor de infrastructuur
3. Europees en internationaal kader
4. De algemene eisen ten aanzien van de spoorwegonderneming
5. Eisen ten aanzien van voertuigen en personeel
6. Verdeling van capaciteit op hoofdspoorwegen
7. Aansprakelijkheidsvraagstukken en financiële gevolgen
8. Uitvoeringsaspecten, bedrijfseffecten, milieugevolgen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
9. Artikelen

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Van Gijssel (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (Christen-Unie), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA) en De Swart (VVD).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th.A.M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Crone (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Slob (Christen-Unie), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Poppe (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Depla (PvdA), Dijsselbloem (PvdA) en Nicolai (VVD).

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de wens van de regering om te komen tot een algehele herziening van de Spoorwegwet.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Spoorwegwet. Zij zijn van oordeel dat deze algemene herziening van de Spoorwegwet een logische vervolgstap is van een proces wat in de jaren '90 in gang is gezet.

Met belangstelling hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van het wetsvoorstel. Allereerst vraagt ze de regering of ze een duidelijk en volledig overzicht wil verstrekken van alle in voorbereiding zijnde regels en afspraken betreffende de spoorwegen, zowel inzake aanleg, onderhoud en beheer, als inzake het vervoer van personen en goederen via rails. Daarbij tevens gaarne een overzicht van de tijdsfasering en van eventuele cruciale data.

De ontwikkelingen op en rondom het spoor zijn hevig en bevestigen volgens de leden van de fractie van D66 eens te meer dat het openbaar vervoer per spoor van groot belang is. Lang hebben we moeten wachten op deze Spoorwegwet, die als raamwet en fundament moet dienen voor andere wetten.

De commissie-Wijffels formuleerde en gaf in 1992 het volgende aan: de NS moet de ruimte krijgen (ook in verband met de ontwikkelingen in Europa) om zich te ontwikkelen tot een slagvaardige, marktgerichte onderneming. Deze uitspraak kon rekenen op veel steun in de Tweede Kamer. Het is wellicht goed dit nog eens te bedenken.

Deze leden kunnen zich over het algemeen vinden in het voorliggende wetsvoorstel. Wel zijn er nog enige onduidelijkheden en nog enkele kanttekeningen te plaatsen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel Spoorwegwet. Enerzijds stemt het deze leden tevreden dat met dit wetsvoorstel voor een groot deel invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in «Toezicht op het spoor». Anderzijds hebben deze leden diverse vragen en bedenkingen.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd te mogen reageren op het wetsvoorstel voor de Spoorwegwet. Deze leden zijn het niet eens met de inhoud van het wetsvoorstel. Naar de mening van deze leden is het wetsvoorstel gebaseerd op verkeerde uitgangspunten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de opvatting van de regering dat de huidige spoorwegwetgeving aan herziening toe is. Zij zijn nog niet overtuigd van het feit dat het voorliggende wetsvoorstel in alle opzichten een adequate invulling geeft aan de wens te komen tot modernisering en de noodzaak te komen tot implementatie van Europese regelgeving.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de nieuwe Spoorwegwet.

1. Uitgangspunten en doel van de nieuwe Spoorwegwet

Gelet op de indringende besprekingen tussen regering en Kamer over de aansturing van het spoorvervoer in de afgelopen jaren, voornamelijk op het onderdeel van concurrentie op of om het spoor, komt het de leden van de PvdA-fractie als gewenst voor om de doelstellingen die beoogd worden met dit wetsvoorstel ook in de wetstekst op te nemen. Op basis van de aangegeven doelen zijn, zo overwegen deze leden, de afzonderlijke taken voor de onderscheidenlijke partijen en instanties inzichtelijker in de wetstructuur weer te geven. Op grond van deze taken kunnen respectievelijk de aansturing, de verantwoordelijkheden en de daarbij behorende bevoegdheden, het instrumentarium en, als sluitstuk, de verantwoording inzichtelijk worden uitgewerkt. Een dergelijke opbouw zou de wetstructuur zeer ten goede komen. Ook het onderscheid tussen hoofdelementen en elementen van minder belang wordt dan beter zichtbaar, waarbij de laatste categorie aan een kritische beoordeling onderworpen zou kunnen worden met de vraag of deze elementen voor het wetsvoorstel van wezenlijk en onmisbaar belang zijn.

In de wetstekst is de juridische grondslag voor de overgangssituatie, noch voor het eindbeeld geregeld. Ook in de memorie van toelichting (bladzijde 7) is niet duidelijk aangegeven hoe de juridische structuur wordt vormgegeven. De leden van de fractie van de PvdA zouden graag een uiteenzetting zien met betrekking tot deze problematiek. In het kader van de te stellen taken is vanuit verschillende partijen aangegeven dat de omschrijving van de ministeriële taken met betrekking tot de instandhouding en beschikbaarheid ontbreekt. Hetzelfde geldt voor de op te richten Spoorwegbeheersorganisatie. Deelt de regering deze opvatting? Hoewel het hier strikt genomen niet om een kaderwet gaat, is er voor gekozen om zeer veel door middel van algemene maatregelen van bestuur nader te regelen. De leden van de fracties van de PvdA en CDA vragen zich af of dit wel in alle opzichten wenselijk en noodzakelijk is. Het komt hen verstandig voor het voorstel op dit onderdeel nog eens aan een kritische beoordeling te onderwerpen. Deze leden nodigen de bewindspersoon uit alsnog nadere regelgeving in de wet te brengen, waardoor er minder delegatie behoeft plaats te vinden. Deze leden hechten aan meer wettelijke grondslag van regelgeving, mede in het licht van de toepassing van handhaving. Dit vergroot de inzichtelijkheid. In artikel 29 worden nu bijvoorbeeld nadere regels aangekondigd over de vereisten voor een vergunning waarover in artikel 26 lid 2, op basis van nadere regels, ontheffing van één of meerdere vereisten verleend kan worden op grond van nog nader vast te stellen regels.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het feit dat er wel zeer veel lagere regelgeving in dit wetsvoorstel voorkomt, zoals algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en koninklijke besluiten. Deze leden ontvangen graag de toezegging van de regering dat al deze lagere regels, althans in conceptvorm beschikbaar zijn, alvorens tot plenaire behandeling over te gaan.

Het wetsvoorstel gaat er van uit dat de eisen, die ten behoeve van de vlotte en veilige afwikkeling van de verkeersprocessen, gesteld worden aan de verschillende actoren (infrabeheerder, verkeersleiding, vervoerders, materieelveranciers) geheel in publiekrechtelijke regelgeving worden vastgelegd. Er wordt verondersteld dat er, naast deze wet en de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, verder niets meer nodig is. Het alternatief zou echter kunnen zijn dat de wetgever terughoudend is met het regelen van technische exploitatieve zaken en zich beperkt tot het in het leven roepen van instanties en het aangeven van de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de kaders waarbinnen geopereerd wordt. Zo zou een «netwerkautoriteit» in het leven geroepen kunnen worden. Deze autoriteit, deskundig en op korte

afstand van de daadwerkelijke uitvoerende processen, zou belast kunnen worden met het opstellen en bijhouden van de techniekafhankelijke en in de tijd veranderlijke uitvoeringsregelgeving. Hiermee voorkomt men dat bij gebrek aan andere coördinatiemechanismen steeds meer technische zaken tot in detail in wettelijke bepalingen moet worden vastgesteld. Voorbeelden van een overheid die op afstand aanstuurt zijn in Europa al te vinden. De Scandinavische landen hebben bijvoorbeeld twee instanties in het leven geroepen: allereerst is er de infrabeheerder die het uitvoerende werk van aanleg, onderhoud, verkeersleiding doet. Daarnaast is er een spoorwegautoriteit die de uitvoerende normen, regels en voorschriften stelt en daarop toezicht houdt. Met het onderliggende wetsvoorstel krijgt Nederland een wetgever die zich diepgaand met de technische details bemoeit. Kan de regering aangeven waarom juist voor het onderliggende model is gekozen? Het wetsvoorstel leidt tot een zeer uitgebreide regulering. Staat dit niet op gespannen voet met de ingezette MDW-operatie (marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit)? Hoe verhoudt deze regulering zich tot die van de ons omringende landen, voor zover deze recent de spoorwetgeving vernieuwd hebben? In het wetsvoorstel zitten voorts een aantal open einden die nog uitgewerkt moeten worden in lagere regelgeving. Onderwerpen die bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden, hebben vaak grote invloed op de bedrijfsvoering. Een goed overleg met de marktpartijen achten de leden van de VVD-fractie wenselijk. Is de regering voornemens de marktpartijen bij de uitwerking van de nadere regulering te betrekken? Zo ja, hoe?

De nieuwe Spoorwegwet had naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie eerder gerealiseerd moeten worden, aangezien een aantal ontwikkelingen bij de NS onvoldoende publiekrechtelijke basis heeft gehad. Genoemde leden hebben meerdere keren aangedrongen op de koninklijke weg, namelijk eerst wetgeving en daarna besluitvorming en uitvoering van uitplaatsing van taakorganisaties en concessieverlening. Waarom heeft de wetgeving zo lang op zich laten wachten?

De Raad van State is van mening dat het wetsvoorstel op een aantal punten tekortschiet. Bepaalde fundamentele elementen worden onvoldoende toegelicht of geregeld. De regering heeft de memorie van toelichting alsnog herzien, maar de leden van de CDA-fractie blijven van oordeel dat een integrale en duidelijke uiteenzetting van doel, strekking en uitgangspunten van het optreden van de wetgever alsnog nader toegelicht moet worden. Zij nodigen de regering uit om deze ernstige tekortkoming alsnog in de nota naar aanleiding van het verslag op te heffen.

De leden van de CDA-fractie hechten er aan om eerst de Spoorwegwet te behandelen en daarna de Concessiewet personenvervoer. Samenvoeging van beide wetten is niet wenselijk, aangezien dit neigt naar gelegenheids-wetgeving en haaks staat op de koninklijke weg. Het is wel van belang dat naar de samenhang en de consequenties wordt gekeken. Kan de regering een nadere toelichting geven over die samenhang?

In het wetsvoorstel wordt een ruime mogelijkheid gegeven voor nadere regelgeving. De leden van de CDA-fractie delen de zorg van de Raad van State dat te veel regelgeving wordt gedelegeerd, waardoor de gehele wetgeving op nadere regelgeving berust.

Deze leden vragen een overzicht van de resterende nadere regelgeving en in welke vorm deze nadere regelgeving wordt gegeven (ministeriële regeling, algemene maatregel van bestuur, met of zonder voorhangprocedure).

Kan de regering nog eens uiteenzetten, hoe de bestuurlijke taakverdeling wordt tussen de minister en de Spoorwegbeheersorganisatie? Deze verdeling lijkt niet altijd consistent. Hoe zullen de taken en bevoegdheden van de Spoorwegbeheersorganisatie in de praktijk gaan werken?

De leden van de CDA-fractie hebben grote bezwaren tegen de nadere afbakening, zoals bij de onderscheiding van de verschillende soorten

hoofdspoorwegen, door de gedelegeerde wetgever. Deze leden zijn van mening dat dit bij wet dient te worden geregeld. Zij zijn van oordeel dat er meer spoorwegen tot het kernnet dienen te worden gerekend. Is de regering alsnog bereid dit in de wet op te nemen? De categorieën infrastructuur dienen helder ingedeeld te worden.

De memorie van toelichting schetst een zeer open proces voor het opstellen van de wet. De leden van de fractie GroenLinks zijn een groot voorstander van een dergelijke procedure. Toch vernemen deze leden dat het wetsvoorstel tot het laatst toe niet openbaar was, laat staan breed besproken is. Op welke wijze zijn bijvoorbeeld de medewerkers van de taakorganisaties in een vroeg stadium betrokken?

De strikte scheiding tussen enerzijds de zorg voor de infrastructuur en anderzijds het leveren van vervoersproducten op die infrastructuur heeft, naar de mening van de leden van de SP-fractie, grote nadelen. Het railverkeerssysteem is een volledig gesloten systeem, waarin iedere toegang tot en beweging op het netwerk vooraf gepland en geautoriseerd is. Het railverkeerssysteem werkt door intensieve en systematische interactie tussen veel verschillende actoren, kent weinig speling en vrijheidsgraden en vraagt een hoge mate van planning en voorspelbaarheid. Veilige en vlotte afwikkeling van het railverkeer is afhankelijk van voortdurende en intensieve afstemming tussen verschillende actoren. Dit geldt vooral bij afwijkingen van de normale dienstregeling waarbij machinisten, treindienstleiders, storingsmonteurs, verkeersleiders en conducteurs voortdurend intensief en nauwkeurig moeten communiceren. Een strikte scheiding tussen de infrastructuurbeheerder en vervoersproducent frustrereert die communicatie.

Het uitgangspunt dat marktpartijen in concurrentie het vervoer van personen moeten gaan verzorgen is, naar de mening van de leden van de SP-fractie, onjuist. Aanbesteding van openbaar vervoer biedt geen enkele garantie voor een voldoende beschikbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van het personenvervoer. De overheid dient de volledige regie over het spoorvervoer in Nederland in handen te houden. Alleen de overheid is in staat de sociale functie van het openbaar vervoer voldoende te waarborgen. In concurrentie werkende marktpartijen zullen altijd gericht zijn op het maken van winst en daarom weinig oog hebben voor vervoerswensen van mensen, waar weinig aan te verdienen valt. Dat doet afbreuk van het recht van die mensen op goed openbaar vervoer. Daarom mag openbaar vervoer niet aan marktpartijen worden overgelaten.

Naar de mening van de leden van de SP-fractie miskent het wetsvoorstel de realiteit dat de toegepaste technieken in het spoorstelsel naar plaats verschillen en in de tijd veranderen. Het wetsvoorstel poogt de eisen die ten behoeve van een vlotte en veilige afwikkeling van de verkeersprocessen gesteld worden, geheel in publiekrechtelijke regelgeving vast te leggen. Het wetsvoorstel gaat er daarbij vanuit dat er naast deze wet en de hierop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen verder niets meer nodig zou zijn. Het gevolg is dat enerzijds veel detailzaken nodeloos geregeld worden en anderzijds de instrumenten ontbreken om snel, slagvaardig en gedifferentieerd naar soorten railverkeer op nieuwe (technische) ontwikkelingen te reageren. De voorziene wettelijke regels sluiten derhalve niet goed aan bij de praktijk. De leden van de SP-fractie concluderen dan ook dat het wetsvoorstel weer dient te worden ingetrokken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het zeer kritische advies van de Raad van State aanleiding is geweest voor een tamelijk ingrijpende aanpassing. Een groot aantal zaken wordt niet expliciet in de wet zelf geregeld, maar kan wel bij nadere regelgeving worden geregeld. Deze leden vragen zich af of in een aantal gevallen regelgeving

in de wet zelf niet de voorkeur zou verdienen. Aan de andere kant realiseren zij zich dat de wet zelf al zeer uitgebreid is. Zij veronderstellen dat dit gegeven in belangrijke mate heeft meegewogen bij de besluitvorming over de mate waarin zaken bij nadere regelgeving moeten worden geregeld. Los hiervan merken deze leden op dat vooral door de taakorganisaties wordt gepleit voor een minder gedetailleerde wet. Het is denkbaar dat wordt gekozen voor een beperking van het aantal regels, als meer bevoegdheden worden gedelegeerd naar de Spoorwegbeheersorganisatie. Kan de regering aangeven waarom niet is gekozen voor die opzet? De regering heeft uiteindelijk, op verzoek van de Kamer, afgezien van een samenvoeging van het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein. De in de eerste nota van wijziging voorgestelde samenvoeging konden de leden van de fractie van de ChristenUnie ook niet geheel plaatsen in het licht van de memorie van toelichting, waarin op bladzijde 4 juist heel stellig wordt meegedeeld dat deze wetsvoorstellen in het wetgevingstraject niet gekoppeld dienen te worden. Kan de regering nog eens expliciet aangeven op grond van welke overwegingen zij toch een samenvoeging nastreefde? Deze leden zijn van oordeel dat een aparte parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen wel mogelijk is, gelet op de beperkte technische samenhang. Dat neemt niet weg dat er inhoudelijk sprake is van een grote samenhang. De wetsvoorstellen hebben weliswaar een verschillende doelstelling en reikwijdte, maar in beide komen fundamentele vragen aan de orde over de capaciteitsverdeling. De minister heeft de Kamer op 12 maart geïnformeerd over de gevolgen van het afzien van een samenvoeging én van de vertraging van de behandeling van de Concessiewet. Deze leden constateren dat de regering de voorkeur geeft aan totstandkoming van een prestatiecontract voor 31 december 2001, dat na inwerkingtreding van de Concessiewet kan worden vervangen door een concessie van gelijke strekking. Deze leden informeren waarom de regering niet eerst inzet op een veel simpeler oplossing, te weten een verlenging van het overgangscontract II ná 1 januari 2002, totdat de Concessiewet in werking treedt. Is hierover al contact geweest met NS Reizigers?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben de indruk dat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport «Toezicht op het spoor» in belangrijke mate zijn gehonoreerd. Kan de regering een overzicht geven van de aanbevelingen van de Rekenkamer die niet zijn overgenomen, inclusief de motivering?

Ten aanzien van de betrokkenheid van derden bij de totstandkoming van het wetsvoorstel leeft bij de leden van de fractie van de ChristenUnie nog de vraag in welke mate de taakorganisaties hierin zijn gekend. Zij hebben er kennis van genomen dat de ondernemingsraden van de taakorganisaties ontstemd zijn over de wijze waarop de taakorganisaties zijn geraadpleegd. Klopt het dat bijvoorbeeld Railned niet formeel is geraadpleegd ten aanzien van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid? (Commentaar Ondernemingsraden Taakorganisaties d.d. 22 december, bijlage 1, pag. 1.)

Er is sprake van een ingrijpend wetsvoorstel dat vorm moet geven aan de beoogde, nieuwe verhoudingen binnen het spoorvervoer. Dit spoorvervoer zal in beginsel worden verzorgd door marktpartijen in concurrentie. Op basis van de reeds eerder voorgestelde Concessiewet personenvervoer per trein worden regels gesteld ten aanzien van de marktregulering van het openbaar personenvervoer. De leden van de SGP-fractie hebben met betrekking tot dit betreffende wetsvoorstel hun fundamentele bedenkingen te kennen gegeven over de wens van der regering om tot meer marktwerking binnen het openbaar vervoer te komen. De grote publieke belangen die een rol spelen binnen het openbaar vervoer (nutsfunctie, bereikbaarheid, terugdringen automobiliteit, veiligheid, milieu) dienen wat deze leden betreft door de overheid gewaarborgd te blijven.

De eerder genoemde bedenkingen tegen marktwerking willen de leden van de SGP-fractie niet opnieuw herhalen. Wel spreken zij hun verbazing uit over de stelligheid waarmee de regering opnieuw aangeeft dat invoering van een beperkte marktwerking binnen het openbaar vervoer zal bijdragen aan het verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding voor de reizigers (bladzijde 4 van de memorie van toelichting). Waaraan ontleent de regering feitelijk deze stelligheid, nu vanuit steeds meer (wetenschappelijke) zijden vraagtekens bij deze stellingname worden geplaatst? Een harde onderbouwing van de stelling, dat meer marktwerking daadwerkelijk leidt tot meer en beter openbaar vervoer, is tot nu toe niet werkelijk geleverd. Niet is aangetoond dat de invoering van marktwerking inderdaad zal leiden tot een terugdringing van de automobiliteit. Integendeel, te vrezan valt veeleer dat de minder profijtelijke diensten niet meer optimaal zullen worden uitgevoerd. Ook opgedane ervaringen, in zowel binnen- als buitenland, met de invoering van marktwerking in het openbaar vervoer zijn niet onverdeeld positief (Groot-Brittannië, Noord-Nederland). Gewezen zij ook onder meer op het AVV-rapport «Werkt marktwerking?», wat constateert dat er geen duidelijk verschil bestaat tussen buitenlandse steden met en zonder marktwerking als het de groei van het aantal reizigers betreft. Heeft de regering hiervoor voldoende oog? Waaraan ontleent de regering haar grote optimisme? Zijn de verwachtingen van marktwerking niet te hoog gespannen en dient er niet meer aandacht te zijn voor de andere factoren, zoals integratie van ruimtelijk-economisch beleid en verkeers- en vervoersbeleid, een kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer en flankerend beleid, zo informeren de leden van de SGP-fractie. Blijft de overheid wel voldoende greep houden op de ontwikkelingen binnen het collectief personenvervoer? Is de regering voorts niet bang voor het ontstaan van een diffuse vermenging van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de publieke en private sector? Zal de vervlechting van exploitatie en infrastructuur en de moeilijke ontvlechting hiervan, zowel wat betreft investeringen als beheer en onderhoud, de toepassing van de voorliggende voorstellen niet erg ondoorzichtig kunnen maken?

Zoals gezegd beoogt het wetsvoorstel gestalte te geven aan nieuwe verhoudingen binnen het spoorvervoer. De leden van de SGP-fractie informeren of het niet in de rede had gelegen bij een dergelijk ingrijpend voorstel, om breder rekenschap te geven van de vraag waar de regering eigenlijk heen wil met het spoorvervoer in Nederland. Welke toekomst ziet de regering in Nederland voor het spoorvervoer, zowel ten aanzien van het personen- als het goederenvervoer? De commissie-Wijffels ging in het begin van de jaren negentig uit van zeer ambitieuze groeidoelstellingen voor het spoorvervoer. Deze groeidoelstellingen zijn inmiddels fors naar beneden bijgesteld. Wat betekent dat voor de visie van de regering op het spoorvervoer? Hoe ziet de regering het spoorvervoer in verhouding tot andere vervoersmodaliteiten? Is marktwerking in dit verband wel de beste methode om de toekomst van spoorvervoer veilig te stellen, of valt ook nog aan andere methoden te denken? Kortom: had het niet in de rede gelegen om eerst dergelijke vragen integraal aan de orde te stellen en vervolgens over te gaan tot de benodigde wetgeving, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de SGP-fractie merken in meer formele zin op dat er in het wetsvoorstel zeer veel thema's nadere regeling behoeven bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Er zijn in de formele wet, ondanks de forse kritiek van de Raad van State, nog steeds relatief weinig materiële normen opgenomen, waardoor de invloed van het parlement ook navolgens gering is. Doordat er nog zoveel regels nadere uitwerking behoeven, is het bovendien feitelijk zeer moeilijk een totaaloordeel te geven over het wetsvoorstel.

2. De overheidsverantwoordelijkheid voor de infrastructuur

Het wetsvoorstel kent aan de Spoorwegbeheersorganisatie verregaande taken en bevoegdheden toe op het gebied van beheer en de toewijzing van capaciteit, de vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur en het onderzoek van ongevallen, incidenten en onregelmatigheden. De Spoorwegbeheersorganisatie is zelf ook gebruiker van infrastructuur, aanvrager van capaciteit en mogelijk veroorzaker van ongevallen of vertraging. De vraag, bij de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks en SGP is op welke wijze de regering in het wetsvoorstel voldoende waarborgen denkt te hebben ingebouwd om een ongewenste vermenging van belangen tegen te gaan, of dat er toch de behoefte bestaat aan een door de Algemene Rekenkamer geopperde mogelijkheid van een onafhankelijk toezichthouder.

Een dergelijke rol zou weggelegd kunnen worden voor de door de leden van de PvdA-fractie bij de begroting bepleite vervoersautoriteit.

In algemene zin vragen de leden van de VVD-fractie zich af, waarom de regering bijna persoonlijk, dan wel haar ambtenaren, de hele Spoorwegbeheersorganisatie managen? Is het niet gewenst om de Spoorwegbeheersorganisatie meer zelfstandig te laten functioneren en het aantal punten waarvoor goedkeuring van de minister vereist is sterk te beperken?

Wanneer wordt de Spoorwegbeheersorganisatie een ZBO? En wordt daarvoor nog een aparte oprichtingswet ingediend? Of regelt dit wetsvoorstel die oprichting volledig? Zo ja, wordt in het wetsvoorstel voldaan aan de algemene criteria die door de regering worden gehanteerd voor de oprichting van ZBO's?

Waarom is een beperkte omschrijving van de ministeriële plicht omtrent de instandhouding en verbetering van de bestaande (hoofd)spoorwegen opgenomen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Die plicht dient toch dezelfde strekking te hebben voor de aanleg van nieuwe hoofdspoorwegen? Is de regering bereid ook bij instandhouding en verbetering een wettelijke taakomschrijving van de Spoorwegbeheersorganisatie in de wet op te nemen? De overheid heeft bij het beheer van de infrastructuur immers een nutsfunctie te vervullen. Het baart de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, GroenLinks, de ChristenUnie en SGP zorgen dat de plichten van de overheid ten aanzien van dat beheer zo summier in het wetsvoorstel (artikel 5) staan en dat de instandhouding van het spoor, verdere verbetering van de spoorinfrastructuur en de beschikbaarheid daarvan in het wetsvoorstel ontbreken (artikel 73). Deze zorgplicht krijgt nog een extra dimensie in het kader van een bonus-malusregeling in een eventuele concessie.

De leden van de fracties van CDA en SGP bepleiten een resultaatsinspanning, eventueel gecombineerd met een boetebeding. Een dergelijke fundamentele zorgplicht is immers noodzakelijk voor een goed functionerend treinverkeer. De leden van de fracties van CDA, GroenLinks en SGP vragen de regering of het niet beter is om de zorgplicht expliciet in artikel 73 toe te voegen. Kan dat niet door artikel 16 in artikel 73 te integreren? Een belangrijk aandachtspunt blijft de mate van zorg voor de infrastructuur. Op de eigenaar van deze infrastructuur rust de vergaande risico-aansprakelijkheid van de opstaleigenaar, als bedoeld in art 170, boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Belangrijker vinden deze leden dat een veilig en efficiënt vervoer over deze infrastructuur blijvend wordt gewaarborgd. In dat licht begrijpen deze leden niet waarom in de memorie van toelichting, in het kader van de schadetoekenning bij wijziging of intrekking van capaciteit, de beheerder niet garant staat voor de goede toestand van de infrastructuur, maar slechts een zorgplicht heeft? Dienen er geen wettelijke criteria te komen waaraan de Spoorwegbeheersorganisatie moet

voldoen ten aanzien van de kwaliteit van de railinfrastructuur in plaats van marginale toetsing van het beleid achteraf?

De Spoorwegbeheersorganisatie zal een onafhankelijke positie moeten innemen in de richting van spoorvervoerders. De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt gecontroleerd of, vooral bij veiligheidsaangelegenheden, maar ook bij de capaciteitstoewijzing en vertraging, de Spoorwegbeheersorganisatie werkelijk onafhankelijk is. Is de Spoorwegbeheersorganisatie bij deze onderwerpen geen partij die in het geding kan komen? Wat wordt de rol van de Spoorwegbeheersorganisatie bij de HSL in Nederland? Deze leden vragen de regering te motiveren waarom voor een ZBO wordt gekozen. Was het niet beter geweest om de Spoorwegbeheersorganisatie rechtstreeks onder de minister te plaatsen?

In hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting wordt de definitie van bijzondere spoorwegen gegeven. De leden van de CDA-fractie willen weten wat de relatie is tussen artikel 3 en de strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 164, 165 en 351 Wetboek van Strafrecht). Kan de regering nader aangeven welke status de memorie van toelichting heeft en wat de gevolgen zijn voor de maximumstraffen? Bekend is dat er een grote samenhang is tussen de infrastructuur en voertuigen. Op het moment dat de infra-beheerder de structuur dusdanig verandert (25Kv en ATB) dat railvoertuigen niet meer inzetbaar zijn, zullen de vervoerders hoge kosten moeten maken om toch hun klanten te blijven bedienen. Kan dat de concurrentieverhoudingen niet verstoren? Kan de NS in dit geval mogelijke afspraken in het prestatiecontract of concessie wel nakomen? Om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen moet toch onder alle omstandigheden de instandhouding en beschikbaarheid van railinfrastructuur worden gegarandeerd?

Kan nader worden aangegeven wie de zeggenschap krijgt over de capaciteit van de baanvakken, knooppunten en stations. Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk hoe de Spoorwegbeheersorganisatie de capaciteitstoewijzing doet zonder voldoende zeggenschap over de stations te krijgen. Zijn de knooppunten niet veel belangrijker dan de baanvakken? Hoe wordt de beschikbaarheid van toegangswegen en redelijke tarieven op de stations geregeld?

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport «Toezicht op het Spoor» nogal wat kritiek geuit op het ontbreken van helder toezichts- en sturingskader. Op grond van dit rapport zijn aanbevelingen gedaan. Kan de regering nog eens aangeven op welke momenten en in welke vorm zij aan deze aanbevelingen inhoud geeft? Om een goed oordeel te kunnen geven over de Spoorwegwet vinden deze leden het noodzakelijk om kennis te nemen van de verder uitgewerkte overeenkomst tussen NS en taakorganisaties. De leden van de CDA-fractie wensen zich te vergewissen of hetgeen is overeengekomen van invloed is op hetgeen in de Spoorwegwet zelf geregeld zou moeten worden.

De Algemene Rekenkamer heeft eveneens aanbevelingen gedaan voor een efficiënte taakuitvoering van de taakorganisaties. De minister dient de jaarlijkse begroting goed te keuren. Het is niet duidelijk of deze begroting ook een tariefvoorstel dient te bevatten. Graag een reactie, mede in het licht van artikel 12, lid 1 van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's. De leden van de CDA-fractie vinden dat er een helder bekostigingsmodel voor de taakorganisaties dient te komen, met name voor het Railinfrabeheer. Gezien de grote belangen hechten deze leden aan een voorhangprocedure bij de nadere regels via algemene maatregel van bestuur.

Kan de regering nader ingaan op de verhouding tussen de Spoorwegbeheersorganisatie en de nieuwe inspectie Verkeer en Waterstaat?

Toelating van spoorwegondernemingen tot het hoofdspoor, zonder discriminatie, is de voornaamste doelstelling van dit wetsvoorstel. Daar hoort dan volgens de leden van de fractie van D66 een onafhankelijk toezichts-

orgaan bij, waarbij partijen in beroep kunnen gaan (bladzijde 9 van de memorie van toelichting).

Op bladzijde 8 van de memorie van toelichting wordt gerept over het nieuw leven inblazen van de spoorwegen, zo lezen de leden van de fractie van D66. Wat betekent dat ten aanzien van het recente verleden en de rol van de politiek daarin?

Het zorgvuldig uitplaatsen van de taakorganisaties kost tijd, meer tijd dan de regering aanvankelijk had gedacht, maar het lijkt de leden van de fractie van D66 verstandig die tijd te nemen. Wel moet gewaakt worden tegen een onacceptabele invloed van de NS op de (oude) taakorganisaties wegens de (nog) grote verstrengeling van de taakorganisaties en de NS. Ook de kritiek van de Algemene Rekenkamer op de efficiëntie van de taakorganisaties is niet weerlegd en de efficiëntie is ook niet zichtbaar verbeterd.

Een duidelijk toezichts- en sturingskader ontbreekt nog, maar is toch onontbeerlijk. Voorkomen moet worden dat de taakorganisaties in een vacuüm terecht komen. Duidelijke «VBTB»-doelstellingen dienen te worden geformuleerd, alsmede de rol van het ministerie als opdrachtgever en toezichthouder. Kan de Tweede Kamer kennis nemen van de uitgewerkte overeenkomst, welke in december gereed kwam?

De infrastructuur blijft in handen van de overheid en legt vanzelfsprekend een grote verantwoordelijkheid op de overheid om te zorgen voor voldoende adequate groei van het aantal reizigers en kilometers, voor zover het de uitbreiding van het net en storingvrij rijden betreft. Een duidelijke verbetering van het gebruik van het spoor, ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten, is dus volgens de leden van de fractie van D66 ook duidelijk een verantwoordelijkheid van de politiek, die per slot van rekening alle modaliteiten kan beïnvloeden.

Tenslotte nog een punt van de leden van de D66-fractie, welke zij reeds eerder naar voren hebben gebracht, namelijk de eigendom van de grond, welke nu bij NS-Vastgoed is ondergebracht. Die eigendom zou in handen van de overheid kunnen zijn. Hierbij is de achterliggende gedachte dat de NS Nederlands grootste grondbezitter is, en daarmee erg veel invloed heeft op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. De vraag is of dat gewenst is.

Een cruciaal punt van kritiek is dat de leden van de fractie van GroenLinks ervan uitgaan dat er nog een zeer omvangrijke nota van wijziging naar de Kamer toegezonden zal worden, ongeacht het verslag van de Kamer. Dit is ook te verwachten gezien de conclusies van het overleg van 30 november 2000 en dit wordt ook van diverse kanten bevestigd. Deze leden betreuren het dat deze reeds voorgenomen nota van wijziging pas na het gereedkomen van dit verslag aan de Kamer gezonden zal worden.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de overheid met verschillende tegenstrijdigheden te maken heeft. Bijvoorbeeld: de aansturing van de Spoorwegbeheersorganisatie en het aandeelhouderchap in de grootste vervoerder. Ook de Spoorwegbeheersorganisatie heeft met dergelijke «verschillende petten»-problematiek te maken, en ook bij de NS zelf speelt een dergelijke problematiek. De NS is niet alleen een gebruiker van de spoorweginfrastructuur, maar heeft ook operationele taken op het gebied van verkeersleiding en beschikt nog in grote mate over een monopolie over bepaald materieel en informatie. Deze laatste zaken belemmeren volgens deze leden de mogelijkheden voor een onafhankelijke positie van de taakorganisaties ten opzichte van de NS. Bij al deze voorbeelden liggen conflicten met mogelijk belangenverstrengeling wel erg op de loer. Deze leden vragen zich af of de regering deze problemen ook constateert.

Een cruciaal onderdeel van dit wetsvoorstel is de splitsing van de infrastructuur in hoofdinfrastructuur, internationale infrastructuur en regionale infrastructuur. Deze leden zijn nog geenszins overtuigd van de wijze van

afsplitsing van de regionale infrastructuur. De keuze om lijnen te decentraliseren en apart aan te besteden is wat deze leden betreft slechts in zeer specifieke, vervoerskundige omstandigheden aan de orde. Naast vervoerskundige problemen maken deze leden zich grote zorgen over de positie van het personeel op deze lijnen. De decentralisatie van het fysieke beheer van de infrastructuur heeft volgens deze leden geen echte voordelen. Ook hier dient de Spoorwegbeheersorganisatie echt beheersorganisatie te zijn. Het wetsvoorstel gaat onvoldoende op deze materie in. Het is de leden van de fractie van GroenLinks niet geheel duidelijk waar de publieke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het regionale net ligt, temeer daar de regionale lijnen bijna zeker gebruik zullen maken van delen van het Kernnet, en de door de minister aangestuurde taakorganisaties, of later de Spoorwegbeheersorganisatie, het directe beheer aldaar zullen verzorgen.

Met de Raad van State blijven deze leden van mening dat de eigendomsituatie van de infrastructuur onduidelijk is. Acht de minister zich eigenaar van de hoofdrailinfrastructuur? Bij wie is de regionale infrastructuur in eigendom?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben begrepen dat er nog een fors wijzigingsvoorstel wordt voorbereid die betrekking heeft op de bevoegdheden van de taakorganisaties en de Spoorwegbeheersorganisatie. Kan de regering dat bevestigen en zo ja, hoe reëel is dan nog de planning waarin wordt uitgegaan van afronding van de behandeling van de wetgeving voor het zomerreces van 2001 (zie Kamerstuk 27 482, nr. 5, bladzijde 2)? Hoe dan ook hebben deze leden de indruk dat de taakomschrijving van de taakorganisaties in een aantal opzichten nog verduidelijking en aanscherping behoeft.

In de nieuwe spoorwegwetgeving wordt gekozen voor een ontvlechting van beheer en exploitatie van de spoorweginfrastructuur enerzijds en het daarop verrichte vervoer anderzijds. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de uitgangspunten van het wetsvoorstel die hiermee samenhangen. Zij delen de opvatting dat de zorg voor de spoorweginfrastructuur, het verdelen van de capaciteit ervan, het stellen van randvoorwaarden voor het gebruik en de veiligheid een verantwoordelijkheid is van de overheid. Het bevreedt hen wel enigszins dat de regering de aanleg en het beheer van de infrastructuur wil aanmerken als publieke taken, mede gezien de omvangrijke overheidsinvesteringen daarin. Deze leden zijn van oordeel dat omvangrijke overheidsinvesteringen in het verleden in de praktijk niet impliceren dat het dús om publieke taken gaat. Zij gaan ervan uit dat de regering dit onderschrijft.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af hoe de verantwoordelijkheid voor andere spoorweginfrastructuur precies vorm moet krijgen. Het is voor deze leden ook nog niet helemaal duidelijk waarom het tot 2005 moet duren voordat sprake is van één uitvoeringsorganisatie. Uiteraard zal de omvorming van de huidige taakorganisaties de nodige tijd en energie kosten. Maar in de uitvoeringwereld binnen de sociale zekerheid, waarbij nog meer organisaties en veel meer mensen zijn betrokken, moet binnen twee jaar tijd een enorme transformatie plaatsvinden. Wordt er bij de definitieve vorming van de Spoorwegbeheersorganisatie niet meer tijd genomen dan nodig is? Deze leden hebben begrepen dat de definitieve interne organisatie-indeling van de Spoorwegbeheersorganisatie nog onderwerp van studie is. Wanneer zal de uitkomst van die studie naar verwachting bekend zijn? In dit kader vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie de regering expliciet aan te geven of de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van de drie bestaande organisaties in de overgangperiode geen lacunes of overlappingen laat zien. Daarnaast vragen zij of in het wetsvoorstel voldoende consequent wordt aangegeven wanneer de minister verantwoordelijk is

en wanneer de organisaties, respectievelijk de Spoorwegbeheersorganisatie.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de spoorvervoerder terecht aan tal van wettelijke vereisten moet voldoen. Geheel anders staat het echter met de zorgplicht van de beheerder van de infrastructuur (de overheid). De ministeriële zorgplicht lijkt zich slechts te beperken tot de aanleg van nieuwe spoorweginfrastructuur (artikel 5). In de memorie van toelichting valt zelfs te lezen dat «de beheerder niet instaat voor de goede toestand voor de infrastructuur, maar slechts een zorgplicht heeft» (bladzijde 61). Is dit niet zeer marginaal, juist gelet op het feit dat de vervoerder slechts adequaat aan zijn verplichtingen kan voldoen als de kwaliteit en beschikbaarheid van de spoorinfrastructuur gewaarborgd is?

Na 2005 zal er één Spoorwegbeheersorganisatie ontstaan die zich zal richten op het waarborgen van de veiligheid, de capaciteitstoewijzing, ongevallenonderzoek en dergelijke. De leden van de SGP-fractie concluderen derhalve dat in ieder geval tot 2005 drie privaatrechtelijke organisaties, namelijk NS Railinfrabeheer, Railned en NS Verkeersleiding (vennootschappen), belast zullen worden met zeer essentiële publieke taken, zoals het verlenen van vergunningen, het toepassen van bestuursdwang, het geven van aanwijzingen, enzovoorts. Is dit staatsrechtelijk gezien, ook voor een overgangperiode, niet een zeer ongebruikelijke en ongewenste gang van zaken als het gaat om de uitvoering van publieke taken? Is het juridisch gezien überhaupt wel mogelijk dat een privaatrechtelijke organisatie bijvoorbeeld bestuursdwang toepast? In hoeverre is voldoende gewaarborgd dat in 2005 inderdaad één Spoorwegbeheersorganisatie zal zijn ontstaan en aan deze situatie een eind komt?

Het toezichts- en sturingskader met betrekking tot de taakorganisaties dient de aankomende jaren (in de aanloop naar de Spoorwegbeheersorganisatie in 2005) verder te worden ontwikkeld. Wat betekent dit voor de eerste jaren na uitplaatsing van de taakorganisaties? Zal de praktijk in die jaren wezenlijk afwijken van de afgelopen jaren, zo vragen deze leden? Geeft het geen grote nadelen om werkendeweg, terwijl de taakorganisaties reeds uitgeplaatst zijn, dit toezichts- en sturingskader nader te construeren?

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport «Toezicht op het spoor» het belang beklemtoond van een adequaat toezichts- en sturingskader met betrekking tot de werkzaamheden van de taakorganisaties. De leden van de SGP-fractie waarderen het positief, dat het wetsvoorstel er blijk van geeft de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ter harte te hebben genomen. Zij betreuren het echter dat juist ten aanzien van dit thema nog tal van zaken nader geregeld en geoperationaliseerd moeten worden. Dit bemoeilijkt het geven van een totaaloordeel.

3. Europees en internationaal kader

De Raad van State heeft nogal wat kritiek geuit op het te veel anticiperen op niet-gepubliceerde richtlijnen, het niet goedgekeurde COTIF-verdrag en te veel lagere regelgeving. De leden van de fracties van de PvdA, CDA, GroenLinks en de ChristenUnie delen deze kritiek. Is het niet verstandiger om de wet zodanig op te zetten dat de verwachte internationale regelgeving moeiteloos in te passen is, in plaats van deze nu al als formele referentie te hanteren? De regering heeft op onderdelen zich deze kritiek aangetrokken door de memorie van toelichting te herzien. Toch blijven veel zaken in het onderhavige wetsvoorstel gekoppeld aan implementatie van EG-richtlijnen, constateren de leden van de CDA-fractie. Loopt de regering in deze niet te hard van stapel? Richt de regering zich niet te veel op richtlijnen die nog moeten worden geïmplementeerd? Welk risico loopt de regering hiermee? Hoe wordt voorkomen dat er een vacuüm ontstaat

als de nieuwe regelingen anders of later in werking zouden treden dan gepland? Wanneer zijn de TSI's op basis van de richtlijnen gereed? Voor internationaal opererende bedrijven is internationale interoperabiliteit van railsystemen van groot belang. Artikel 108, lid 2 lijkt in te houden dat de Nederlandse railinfrastructuur niet aan de interoperabiliteit hoeft te voldoen. Is dit niet in strijd met de Europese richtlijnen?

Kan de regering de leden van de fractie van de ChristenUnie aangeven hoe de nu voorgestelde (gedetailleerde) wetgeving zich verhoudt tot de regelgeving in andere EU-lidstaten? Hoe reëel is de kans dat het wetsvoorstel in de loop van de parlementaire behandeling op onderdelen moet worden aangepast als blijkt dat het niet spoort met nieuwe EU-regelgeving? In de memorie van toelichting wordt meegedeeld dat de Europese Commissie nog niet heeft gereageerd op het wetsvoorstel (bladzijde 5). Is dat inmiddels wel gebeurd?

4. De algemene eisen ten aanzien van de spoorwegonderneming

De leden van de CDA-fractie wensen meer duidelijkheid omtrent de positie van het historisch railvervoer in Nederland. Is in alle gevallen de scheiding van infrastructuur en gebruik wel noodzakelijk? Kan duidelijkheid verschaft worden wat in de algemene maatregel van bestuur komt te staan betreffende het historisch railvervoer? Wat is de wijziging ten opzichte van de huidige regelgeving? Kan verder worden verduidelijkt wat het begrip «beperkte vergunning» inhoudt? Wordt daarmee voldoende tegemoet gekomen aan de problemen van Historisch Railvervoer Nederland?

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen erop dat het voorliggende wetsvoorstel zeer negatieve gevolgen zal hebben voor de museale en toeristische railorganisaties. Zij hebben er kennis van genomen dat de wetgever rekening wil houden met het historisch railvervoer, maar betwijfelen of die positieve instelling optimaal is vertaald in de wettekst. In welke mate is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel rekening gehouden met de belangen van bovengenoemde organisaties?

5. Eisen ten aanzien van voertuigen en personeel

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat zij integraal veiligheidsbeleid op het spoorwernet van zeer groot belang achten. Daartoe is het noodzakelijk om een integraal veiligheidsmanagement te waarborgen, om te voorkomen dat de borging versnippert over de verschillende organisaties, die ieder hun eigen belang zullen nastreven en daaraan mogelijk het veiligheidsbelang van het geheel ondergeschikt maken. De ketting is net zo sterk als de zwakste schakel. Het model dat in de Scandinavische landen wordt toegepast zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen.

De leden van de VVD-fractie zouden graag willen weten of er aan het wetsvoorstel een integrale visie op de borging van de veiligheid ten grondslag ligt? Zo ja, hoe luidt deze visie? Hoe wordt het toezicht op veiligheid geregeld mede in relatie tot in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten ter bevordering van de veiligheid? Is de regering op de hoogte van de in ontwikkeling zijnde EU-richtlijn op het gebied van spoorwegveiligheid? Sluit het wetsvoorstel hier op aan?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren een grote hoeveelheid regelgeving van meer technische aard in de wet. Eerder werd, van de kant van spoorvervoerders, reeds kritiek geuit op diverse dergelijke voorschriften. Vele voorschriften zouden in de praktijk niet meer van toepassing zijn, bijvoorbeeld gezien de technische ontwikkeling. Deze leden

vragen zich af of het opstellen dergelijke voorschriften, met een diepgaande bemoeienis en met technische details, wel een taak is van de wetgever. Anders dan bijvoorbeeld bij het wegverkeer, is het spoorvervoer een zeer overzichtelijke, gereguleerde sector met slechts enkele spelers. Een alternatief zou zijn om deze taak te mandateren aan de Spoorwegbeheersorganisatie, waarbij de wetgever zich beperkt tot de randvoorwaarden en doelstellingen omtrent een vlotte en veilige afwikkeling van het vervoer. Graag zien deze leden een reactie van de regering op dit punt tegemoet.

De leden van de SP-fractie vrezen voor de positie van het personeel als een concessiestelsel wordt ingevoerd. De positie van het personeel is in het wetsvoorstel onvoldoende beschermd. Personeelskosten zijn immers de belangrijkste exploitatiepost. Een nieuwe concessiehouder zal onder andere op personeelskosten willen besparen. In een concessiestelsel zullen werknemers regelmatig in onzekerheid verkeren over hun werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Daarmee verzakt hun positie. De aantrekkingskracht op de arbeidsmarkt voor personeel zal daardoor verminderen. Dat gaat ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat aanbesteding van het regionale spoorvervoer zal leiden tot te weinig investeringen in materieel, omdat de gemiddelde levensduur van materieel de gemiddelde concessieduur verre overstijgt. De afstemming tussen het toenemend aantal vervoersbedrijven zal steeds ingewikkelder worden. Het wordt daardoor moeilijker reizigers een samenhangend aanbod, een goede service en een optimale sociale veiligheid te bieden. Uiteindelijk is de reiziger de dupe van de chaos die op het spoor zal ontstaan.

Het gegeven dat er nog veel nader moet worden ingevuld, leidt volgens de leden van de SGP-fractie tot onzekerheden bij spoorbedrijven, onder meer met betrekking tot eisen op het gebied van materieel, veiligheid, personeel waaraan deze bedrijven moeten voldoen. Verdient het geen aanbeveling dergelijke thema's meer integraal in de formele wet te regelen? Vindt op deze wijze niet een uitholling plaats van de waarborgfunctie van de wet? Geldt dit ook zeker niet voor belangrijke thema's als de verdeling van spoorcapaciteit tussen en binnen het goederen- en personenvervoer? Zou niet tenminste een bepaalde rekenmethodiek in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen, waarop de regulerende infmanager zich baseert om tot de uiteindelijke jaarlijkse toewijzing van capaciteit aan goederen- en personenvervoerders te komen? Is het opnemen van dergelijke regelingen in de formele wet niet meer in overeenstemming met het regeringsbeleid inzake marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW)?

6. Verdeling van capaciteit op hoofdspoorwegen

Het wetsvoorstel richt zich met name op vervoer over de hoofdspoorwegen, zo constateren de leden van de fracties van de PvdA, VVD, CDA, de ChristenUnie en SGP. Voor de bijzondere en lokale spoorwegen zijn weinig wettelijke regelingen voorzien. De leden vragen zich af of het niet gewenst om daar in de voorstellen meer aandacht aan te besteden. Hoe zit het met de veiligheids- en capaciteitstoedelingsvoorschriften voor regionaal spoor, lightrail, enzovoorts. Gelden bijvoorbeeld de zeer relevante veiligheids- en capaciteitstoedelingsvoorschriften voor lightrailvervoerders en geldt voor deze vervoerders de eis van bedrijfsvergunning? Het ligt toch niet in de rede om dit «per geval» te bekijken (memorie van toelichting, bladzijde 33)? Waarom is niet gekozen voor de gehele openbaar vervoermarkt? Aangezien het de wens van de regering is om op de onderscheidenlijke spoorwegen verschillende railmodaliteiten toegang te verschaffen, en gezien de gehele mobiliteitsdiscussie, komt het deze leden

logisch voor dat het wetsvoorstel een integrale benadering van alle spoor en railvervoer zou geven. Daarnaast dient helder in de wet te staan wat de verantwoordelijkheid van de overheid is.

Hoe wordt omgegaan met de verschillende aspecten van de toewijzing van capaciteit en de verhouding tot concessies? De leden van de CDA-fractie hebben ernstige twijfels of een systeem van veilen gewenst is indien bij het goederenvervoer gebruikers in hetzelfde marktsegment diensten willen uitvoeren op dezelfde infrastructuur. Wat is de stand van zaken in het onderzoek en hoe wordt eventuele nadere regelgeving in de wet vastgelegd? Hoe verhoudt zich een systeem van veilen tot het uitgangspunt dat er nooit méér betaald behoeft te worden voor infrastructuur dan de werkelijke kosten van deze infrastructuur. Deze leden constateren met tevredenheid dat de grondslag voor een veiling van capaciteit uit het wetsvoorstel is geschrapt.

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich niet vinden in de doelstellingen voor capaciteitstoewijzing. Met name het vastgestelde minimum per vervoersegment bevreemdt deze leden. Wordt bij voorbaat aangenomen dat dit uitgangspunt te allen tijde maatschappelijk optimaal is? De leden van de fractie zijn sowieso van mening dat personenvervoer een hogere prioriteit verdient dan goederenvervoer. In ieder geval moet de Tweede Kamer bij besluitvorming hierover nauw betrokken worden, anders dan tot nu toe gebeurd is.

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich vinden in de systematiek om maatschappelijke doelen bepalend te laten zijn bij de capaciteitsverdeling. Vanuit de maatschappelijke waardering van vervoerstromen zal de keuze van deze leden in alle gevallen op het vervoer van personen vallen. Eerdere rapportages, zoals ToerGoed, zijn niet ingegaan op deze vraag over het maatschappelijk belang. Gezien de gedane keuzen omtrent de capaciteitsverdeling vragen deze leden om een heldere, volledige en verifieerbare uitleg over de wijze waarop de maatschappelijke belangen berekend worden.

In het kader van capaciteitstoewijzing verwijzen de leden van de SGP-fractie specifiek naar artikel 57, lid 1, onderdeel b. In dit artikel wordt de concessieverlener als mogelijke capaciteitsaanvrager geïntroduceerd. Juridisch is dit terecht. Toch rijst hier de vraag in hoeverre er straks bij de allocatie van capaciteit voldoende onafhankelijkheid is tussen de allocator en de aanvrager in de hoedanigheid van concessieverlener. Beide partijen behoren immers tot de «publieke partijen». Is dit wenselijk?

7. Aansprakelijkheidsvraagstukken en financiële gevolgen

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben er kennis van genomen dat in het overleg met de minister van Justitie de verschillende aspecten van de civiele aansprakelijkheid zullen worden betrokken. Met het oog daarop wordt ook een onderzoek verricht. Wanneer wordt dat onderzoek afgerond en hoe reëel is de kans dat dit gevolgen zal hebben voor de inhoud van dit wetsvoorstel?

8. Uitvoeringsaspecten, bedrijfseffecten, milieugevolgen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Heeft de regering er bewust voor gekozen om in dit wetsvoorstel niets te regelen met betrekking tot normen, compensaties of maatregelen aangaande overlast en/of negatieve gevolgen voor omgeving en milieu? Wat is daar dan de reden voor, of is een en ander ondergebracht in een algemene maatregel van bestuur? Hoe verhoudt zich deze omissie tot de besteding van de opbrengsten uit heffingen, voortvloeiend uit artikel 66

lid 3 onderdeel e? Hoe beoordeelt de regering de voorstellen van Railion om de milieuaspecten centraal te regelen, middels de Spoorwegwet, dan wel tijdelijk via aanpassing van het inrichtingenbesluit Wet Milieubeheer? Dit voorstel, zo vermoeden de leden van de PvdA-fractie, komt namelijk voort uit de vraag hoe, door middel van deze wet, een gebruiker van het Spoorwegwet gebonden is aan bepalingen die voortkomen uit een lokale milieuvergunning. Er is geen gezags- of contractverhouding waarmee de Spoorwegbeheersorganisatie of de overheid dit aan een vervoerder kan opleggen, zo constateren de leden van de fracties van de PvdA en SGP.

De leden van de CDA-fractie constateren problemen bij de milieu-besluiten. Ware het niet wenselijk om minder ruimte te geven aan gemeentelijke bevoegdheden en meer centraal te regelen? Deze leden wijzen op verschillen in lokale wetgeving op het gebied van milieu, railvervoer, concurrentievervalsing, weg- en watervervoer en het investeringsbeleid van de rijksoverheid. Waarom worden de milieuaspecten van railverkeer niet centraal via de Spoorwegwet geregeld?

De leden van de CDA-fractie constateren tal van strafbepalingen in de wet. Op onderdelen zijn deze bepalingen niet altijd even duidelijk en kan dit in de praktijk tot problemen leiden. Kan de regering een nadere toelichting geven op de verschillende aspecten van het strafrechtelijk handavingsregime? Daarbij refereren deze leden aan de brief van de NS (8 maart 2001).

De leden van de fractie van GroenLinks begrijpen uit brief van 16 oktober 2000 (VW-1108) dat Railinfrabeheer schuldenaar is van nog 200 rekeningen van tezamen 3,8 miljard gulden. Deze leden zijn benieuwd hoe er met deze rekeningen omgegaan wordt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich verder nog af waarom de reisinformatievoorziening nog steeds een taak van de vervoerder NS is. Hier is volgens deze leden sprake van belangenverstremming, aangezien de kleinere concessiehouders afhankelijk zijn van de grotere marktpartij voor de opname van hun dienstregeling in het spoorboekje en de telefonische en webservice van OV-reisinformatie.

De leden van de SGP-fractie merken op dat er slechts zeer summier normen in het wetsvoorstel staan die geluids- of trillingsoverlast, milieu-gevolgen of andere negatieve effecten van het treinverkeer voor omwonenden regelen. Dient de wet zelf geen adequate materiële normen te bevatten ten aanzien van de externe gevolgen van het treinverkeer? Verdient het voorts geen aanbeveling om regels ten behoeve van gevaarlijk transport per spoor (bijvoorbeeld chloortransporten) integraal in deze wet vast te leggen? Waar zal nu precies de beslissingsbevoegdheid berusten met betrekking tot het toestaan van gevaarlijke transporten over het spoor?

De omissie in de wet inzake externe gevolgen van het treinverkeer geldt ook voor de vraag wie rond de stations verantwoordelijk is voor belangrijke voorzieningen, zoals parkeergelegenheid voor auto's of fietsen.

Berust dit bij de gemeenten, zo vragen deze leden?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe stringent feitelijk de naleving van de diverse wetsbepalingen is geregeld. Blijkens de memorie van toelichting verwacht de regering op dit punt veel van «spontane» naleving, omdat op de achtergrond het intrekken van het veiligheidsattest of de vergunning dreigt. Hoe effectief is dit eigenlijk? Het is toch volstrekt illusoir dat de Spoorwegbeheersorganisatie bijvoorbeeld de vergunning van NS Reizigers intrekt en daarmee het hele treinvervoer lamlegt? Het intrekken van een veiligheidsattest legt ook een volledig bedrijf stil. Dat zijn dus zeer rigoureuze maatregelen die in de praktijk nauwelijks genomen zullen worden. Dienen er derhalve niet meer verfijnde nalevingsmechanismen te worden opgenomen?

De leden van de SGP-fractie bepleiten voorts dat de toegankelijkheid van het personenvervoer per spoor, inclusief stationsvoorzieningen, voor ouderen en gehandicapten een wettelijke verankering zal verkrijgen, gepaard met een heldere regiefunctie van de minister van Verkeer en Waterstaat. Een wettelijke regeling biedt immers de meeste waarborg voor verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor ouderen en gehandicapten. Wat zijn nu precies de nadelen om een formulering in de zin van prestatie-eisen op het niveau van de formele wet op te nemen?

Een soortgelijk pleidooi willen deze leden voeren met betrekking tot het waarborgen van de sociale veiligheid binnen het spoorvervoer. Ook hierbij biedt een wettelijke verankering een duidelijke meerwaarde.

9. Artikelen

Artikel 2

Om welke spoorlijnen gaat het concreet in artikel 2, lid 1, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Vallen ook stationemplacements en rangeeremplacements onder deze wet? Gaat het ook om bijvoorbeeld industrieaansluitingen en om vrijliggende railcircuits op attractieparken, of sluit de redactie van artikel 2 bemoeienis van deze wet met lokaal spoorvervoer volledig uit?

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of de definitie van «bijzondere spoorwegen» in artikel 2, lid 4 niet te ruim is. Strikt genomen zullen hieronder zelfs de spoorlijntjes in attractieparken vallen. Is dat de bedoeling?

De leden van de SGP-fractie vragen of artikel 2, lid 2, onderdeel b PPS-constructies uitsluit.

Artikel 3

Waarom wordt er in artikel 3 een onderscheid gemaakt bij de strafbaarstelling tussen de vervoerder met de trein en andere wegvervoerders, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het is de leden van de fractie van de ChristenUnie niet duidelijk wat de betekenis is van artikel 3 in het licht van artikel 164 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 4

De leden van de fracties van de PvdA en SGP achten het logischer om artikel 4 onder te brengen bij hoofdstuk 3, paragraaf 5. Het lijkt nu of er van een bijzondere alcoholproblematiek sprake is.

Sluiten de alcoholnormen in artikel 4, lid 2, onderdelen a en b één-op-één aan op de normering in de Wegenverkeerswet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Artikel 5

Eerder hebben de leden van de PvdA-fractie gewezen op de wenselijkheid van eenduidige doelstellingen en taken. Daarom vragen de leden om een nadere verklaring voor de noodzaak en wenselijkheid van de uitzonderingsbepaling, zoals geformuleerd in onder andere artikel 5, lid 1, waardoor de Spoorwegbeheersorganisatie in bepaalde gevallen niet de taak van provider krijgt toegewezen.

Waarom wordt via lid 2 de bouw van hogesnelheidsspoorweginfrastructuur uitgesloten, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is de wet niet ook van toepassing op een eventueel aan te leggen magneetzweefbaan?

Wat moeten de leden van de CDA-fractie precies verstaan onder het onderscheidend criterium voor «hogesnelheidsspoorweg infrastructuur» als genoemd in artikel 5 lid 2?

Moet onder nieuwe spoorweginfrastructuur ook worden verstaan een nieuw beveiligingssysteem, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie.

Deze leden stellen het op prijs een nadere omschrijving te krijgen van het begrip «hogesnelheidsspoorweginfrastructuur», in artikel 5, lid 2. Vooral als bundelingsvarianten niet worden uitgesloten lijkt het vreemd als het eerste lid hierop niet van toepassing is.

Artikel 6

Waarom wordt de werking van artikel 6 ingeperkt tot de hoofdspoorweginfrastructuur, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

De leden van de CDA-fractie vragen wat de verhouding is tussen artikel 6, dat onder meer bevat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over algemene kenmerken van de infrastructuur, en artikel 2, lid 1, dat bepaalt dat bij koninklijk besluit de verschillende soorten spoorwegen worden aangewezen?

Artikel 7

Waarom is in artikel 7, lid 1 het in de bij ministeriële regeling te beschrijven beveiligingssysteem beperkt tot spoorwegen waar harder dan 40 km/u wordt gereden, zo vragen de leden van de fracties van de PvdA, VVD en CDA.

Is 40 km/u tevens de grens voor het veilig op zicht kunnen rijden, of kan dit ook bij hogere snelheden, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Betekent de formulering van artikel 7, lid 2, dat alle hoofdspoorwegen in Nederland fysiek worden afgesloten?

Artikel 8

Wat wordt bedoeld met «internationaal verkeer» in artikel 8? Kan de leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie een definitie worden gegeven? Richtlijn 2000/00/EG moet nog in Europees Parlement worden behandeld. Als ingevolge artikel 34, lid 1 het verboden is te rijden zonder geldige EG-keuringsverklaring, dan is dit tijdelijk een onhaalbare eis. Is er een analyse gemaakt wat dit in de praktijk betekent? Zijn er uitzonderingen mogelijk?

De leden van de SGP-fractie merken in het kader van artikel 8, lid 1 op, dat richtlijn 2000/00/EG spreekt over het «Trans-Europees conventioneel railsysteem zoals beschreven in bijlage 1». Bijlage 1 verwijst naar de definitie van TEN conform beslissing 1692/96/EC. Is de norm derhalve niet of er internationaal verkeer plaatsvindt, maar of het onder de definitie van TEN valt?

Wat is de strekking van het woordje «vermoed» in artikel 8, lid 2, zo informeren de leden van de SGP-fractie.

Artikel 10

Welke onderdelen worden in artikel 10, lid 1 bedoeld, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Kan, in het kader van artikel 10, nader worden uiteengezet waarom de leveranciers, dan wel degene die deze «in de handel brengt», strafbaar wordt gesteld indien rijtuigen niet aan bepalingen voldoen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 13

Moet artikel 13, lid 2 door de leden van de PvdA-fractie zo gelezen worden dat een EG-verklaring kan worden afgegeven, ook wanneer men niet voldoet aan artikel 11, leden 2 en 3?

Artikel 16

De leden van de fractie van GroenLinks kunnen zich niet vinden in de beperking in artikel 16 van de verantwoordelijkheid van de Spoorweg-beheersorganisatie tot de hoofdinfrastructuur. Volgens deze leden zou ook voor de regionale infrastructuur het beheer door de nationale overheid gegarandeerd moeten worden. Dat laat onverlet dat de keuze voor een vervoerder wel door de regionale overheid gedaan kan worden, eventueel na aanbesteding en in samenhang met het overige openbaar vervoer in de regio. Deze leden vragen zich af wat de voordelen van een decentralisatie van de beheerstaken zijn, en op welke wijze een adequaat beheer gegarandeerd kan worden op de decentrale lijnen en bij de knooppunten.

Artikel 17

De leden van de CDA-fractie vragen waarom beperkingen van normale handelingen op de terreinen langs de spoorwegen worden bepaald, in artikel 17. Leidt dit in bepaalde gevallen niet tot een ongewenste situatie? Hoe verhoudt dit artikel zich met de praktijk van de vele volkstuinen naast de hoofdspoorwegen? Is een bepaalde afstand van het spoor belangrijk? Waarom is niet gekozen voor de benadering van een fysieke afsluiting van de spoorweg en de daartoe behorende terreinen en inrichtingen, zoals in de huidige spoorwegwet het geval is (vergelijk artikel 16 RDHL)?

Is de in artikel 17, lid 1, onderdeel d gegeven maat van 14 meter overeenkomstig de huidige norm? Zo nee, wat is het verschil? Zo ja, is hier sprake van een voldoende brede vrijwaringszone?

En meer algemeen, vragen de leden van de VVD-fractie wat de samenhang is tussen deze wet en het risicobeleid rond spoorwegen en stations-emplacementen?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het uitvoeren van beheer, in artikel 17, lid 3, niet onderworpen is aan de vergunningsplicht.

Artikel 18

Kan voor de leden van de PvdA-fractie nog eens aangegeven worden wat de rationele grondslag is voor de afstanden zoals deze in artikel 18 worden voorgeschreven? Op welke situatie slaat onderdeel e? Hoe verhouden de aangegeven voorschriften zich met het bestaande eigendomgebruik?

Zijn de in de artikelen 18 en 19 genoemde maten overeenkomstig de huidige regelgeving, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zo nee, wat

zijn de verschillen, en gelden deze maten ook als minimale afstanden voor in de omgeving van de spoorlijn aanwezige of nog te ontwikkelen bebouwing van welke bestemming dan ook?

Artikel 20

Valt onder artikel 20, lid 1, onderdeel c ook niet de reiziger die op het perron op de trein staat te wachten, zo informeren de leden van de fracties van de PvdA en de SGP. Is dit artikelonderdeel derhalve niet veel te ruim opgezet?

Hoe is de verhouding tussen de in artikel 20 genoemde verbodsbepalingen en de verbodsbepaling van artikel 3, en de eerder genoemde verbodsbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Moet de in lid 2 genoemde uitzondering ook niet gelden voor personeel van vervoersmaatschappijen?

Artikel 23

Onduidelijk voor de leden van de CDA-fractie is tegen wie de in artikel 23, lid 1 bedoelde verbodsbepaling zich richt. Is dat de machinist, de spoorwegonderneming of de rechthebbende op dat voertuig?

Artikel 24

De leden van de PvdA-fractie nemen aan dat in artikel 24, lid 1, onderdeel b bedoeld worden «toegelaten» of «vergunninghoudende» spoorwegondernemingen.

Verdiert het niet de voorkeur om artikel 24, lid 4 om te bouwen tot een «zal»-bepaling?

Waarom geldt de verplichting in artikel 24, lid 1 alleen voor stations aan de hoofdspoorweg en niet voor stations aan lokale spoorwegen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Artikel 25

Welke bedoeling heeft lid 2, onderdeel d van artikel 25, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Heeft het artikel zonder nadere duiding of verwijzing wel enige betekenis?

Waarom is er gekozen voor een partiële overlapping van de criteria, zoals gehanteerd in artikel 25, lid 2 en artikel 26, lid 1?

Artikel 25 kent een toegangsrecht toe aan spoorwegondernemingen tot hoofdspoorwegen, als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of de betreffende voorwaarden niet te rigide zijn voor museale en toeristische railorganisaties.

Kan er geen verwarring optreden tussen de «vergunning» uit artikel 17 en de «bedrijfsvergunning» van artikel 25 en 26, zo informeren de leden van de SGP-fractie.

Artikel 26

In het artikel 26, lid 1 is volgens de leden van de PvdA-fractie strikt genomen de verwijzing naar artikel 53 overbodig, of wanneer men deze wel wil hanteren, zou ook artikel 25, lid 2, onderdeel b toegevoegd dienen te worden.

Waarom wordt een vergunning voor onbepaalde tijd verleend?

Artikel 27

Waarom wordt in artikel 27 een relatie gelegd met de voorschriften aangaande arbeidsomstandigheden en arbeidstijden, en gebeurt dat uitsluitend op deze plek, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Waarom is, in tegenstelling tot artikel 31, lid 5, in artikel 27 geen mogelijkheid tot een schorsingsbesluit opgenomen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af waarom niet is gekozen voor een facultatieve bepaling in artikel 27, in plaats van een imperatieve. Moet de Spoorwegbeheersorganisatie hoe dan ook een bedrijfsvergunning opschort?

Artikel 28

In artikel 28 wordt artikel 26 als grondslag gehanteerd, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Is het ontbreken van een veiligheidsattest in artikel 26 dan geen gemis?

Wordt de procedure in artikel 28 ook gevolgd door andere Europese landen, bijvoorbeeld Frankrijk, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wordt in deze wet ook geregeld, dat bij de NS aanwezige veiligheidsapparatuur (ATB-kasten) beschikbaar gesteld moet worden aan nieuwe toetreders, inclusief daarbij geldende kosten, levertijden en andere leveringsvoorwaarden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe wordt dat geregeld?

Artikel 30

Het lijkt de leden van de PvdA-fractie wenselijk om in artikel 30 op te nemen dat het niet afgeven van een beschikking zal gebeuren met redenen omkleed.

Waarom is het rijden buiten de voorwaarden van een veiligheidsattest niet strafbaar gesteld in artikel 30 e.v., zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 31

Is het wenselijk om aan artikel 31 lid 6 toe te voegen «en binnen de in dit artikel onder lid 2, onderdelen a, b, c, d, e genoemde criteria?», zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Waarom zijn bepaalde vergunningen voor onbepaalde tijd, bijvoorbeeld de bedrijfsvergunning (artikel 26), en andere vergunningen voor bepaalde tijd, zoals artikel 31, lid 1, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Artikel 46

Hoe worden de in artikel 46 genoemde nadere eisen gesteld, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Waarom staat de eis van een erkenning die ingetrokken kan worden niet bij de criteria van artikel 46, lid 2, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Wordt de Spoorwegbeheersorganisatie hierdoor niet een soort mededingingsautoriteit? Voorzien de nationale en Europese mededingingsregelingen hier niet in?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of artikel 46 niet te rigide is geformuleerd. Moet de verbodsbepaling inderdaad betrekking hebben op elke vorm van onderhoud? Zo ja, is het dan de bedoeling dat een ruimhartig erkenningsbeleid zal worden gevoerd? Wat vindt de regering van de suggestie af te zien van de werkplaatserkenning als de betrokken werkplaats in een EU-lidstaat is gehuisvest en voldoet aan de normen van het betreffende land?

Artikel 47

Waarom wordt er in artikel 47, lid 1, onderdeel a een minimumleeftijd vastgesteld? Wordt een maximumleeftijd niet overwogen?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat er wordt bedoeld met «algemene kennis» onder artikel 47, lid 1, onderdeel c? Is voor dit artikel een overgangsbepaling niet wenselijk, zo vragen de leden van de fracties van de PvdA, CDA, ChristenUnie en SGP. Een vervoerder heeft toch een tijdsmarge nodig om aan alle vereisten te kunnen voldoen?

Doordat de wet zich met name richt op het hoofdspoorwegnet dreigt volgens de leden van de PvdA-fractie een aantal belangrijke tekortkomingen. Zo maakt artikel 53 het mogelijk dat alleen vervoerders op het hoofdspoorwegnet een verzekeringsplicht kennen.

Waarom geldt niet voor elke functie, behalve die genoemd in artikel 47, lid 1, onderdeel d, dat beheersing van de Nederlandse taal nodig is, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Artikel 53

Inzake de voorschriften ten aanzien van de verzekeringsplicht, vragen de leden van de VVD-fractie zich af of er ook sprake is van maximale verzekeringsuitkeringen? Zo ja, hoe hoog liggen die bedragen?

Kan de regering aan de leden van de CDA-fractie nader toelichten wat de verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid beoogt (artikel 53)? Hoe verhoudt zich dit met de contractuele aansprakelijkheid van de vervoerders jegens zijn reizigers of verladers? De reden om te kiezen voor een directe actie jegens de verzekeraar staat niet in de memorie van toelichting. Hoe zal dit in de praktijk werken? De gedupeerde reiziger zal toch zijn eigen vervoerder aanspreken? Is er wel een verzekeraar te vinden die dergelijke claims kan en wil afhandelen? Waarom geldt de verzekeringsplicht alleen voor de spoorwegonderneming die van de hoofdspoorweg gebruik maakt? Geldt dit zelfde ook niet voor vervoerders over bijzondere of lokale spoorwegen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren of tot onder de verzekeringsplichtigen van artikel 53 ook moeten worden gerekend, vervoerders die van bijzondere of lokale spoorwegen gebruik maken, maar die hoofdspoorwegen kunnen kruisen.

Artikel 55

Ziet artikel 55, lid 1 ook op de gedraging van een machinist die overeenkomstig de seingeving met zijn trein over de spoorweg rijdt, zonder dat hij weet of daarvoor capaciteit is verleend, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Wat is de strekking van «waarbij de veiligheid van het spoorverkeer of van daarbij betrokken personen in gevaar gebracht zou kunnen worden», in lid 3, onderdeel a?

Artikel 56

Wordt in relatie tot artikel 56 (de netverklaring) expliciet gebruik gemaakt van emissieplafonds voor geluid, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zo ja, welk normenstelsel wordt daarvoor aangehouden? Zo nee, waarom niet en welke methode wordt dan gehanteerd?

Hoe verhoudt artikel 56 zich met de in voorbereiding zijnde richtlijn 95/19, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 57

Kan de regering uitleggen, waarom via artikel 57, lid 1, onderdeel b ook een concessieverlener capaciteit kan aanvragen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is dat niet uiterst ondoelmatig? Dient capaciteitsaanvraag niet uitsluitend te worden beperkt tot echte vervoerders?

Is het niet te rigide om bij artikel 57 voorbaat uit te sluiten dat een spoorbedrijf capaciteit overdraagt? De praktijk kan daaraan wel behoefte hebben, zo merken de leden van de SGP-fractie op.

Artikel 58

De leden van de PvdA-fractie vragen of nog eens exact de ratio achter artikel 58, lid 3, onderdeel c gegeven kan worden. Hoe verhoudt dit onderdeel zich tot de besluitvorming bij de nota «Derde eeuw spoor» en met de nog door de Tweede Kamer te behandelen concessiewet?

Kan worden aangegeven wat moet worden verstaan onder dienstregeling in artikel 58, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is het niet beter als de inframanager uiteindelijk de dienstregeling vaststelt?

Artikel 59

Kan worden aangegeven welke taak de vervoerders en de Spoorwegbeheersorganisatie heeft bij geluidsnormen, in artikel 59? Op welke wijze kan of moet de Spoorwegbeheersorganisatie reductie van geluidsemisatie bevorderen?

Waarom worden in de artikelen 59 tot en met 63 met betrekking tot de capaciteitstoewijzing geen termijnen genoemd, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Ligt het niet in de rede om dat wel te doen? Tevens ontbreekt een regeling voor ad-hoc aanvragen.

Artikel 60

Is het niet wenselijk om bij de artikelen 60, 61 en 63 een bezwaarprocedure vast te stellen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Lid 4 van artikel 60 oogt nogal omslachtig.

Ten aanzien van de capaciteitstoewijzing roept het wetsvoorstel bij de leden van de VVD-fractie vele vragen op, vooral ten aanzien van artikel 60 lid 3, ofwel: volgens welke concrete regels wordt capaciteit toegedeeld? Overweegt de regering om hiervoor eventueel ook het prijsmechanisme te hanteren (veiling)? Hoe wordt gehandeld met eventuele vergoedingen voor gereserveerde capaciteit, wanneer een vervoerder capaciteitsaanvraag intrekt?

Artikel 62

De leden van de fractie van GroenLinks zien in de regels omtrent de gebruikersvergoeding een cruciaal sturingsinstrument voor het mobiliteitsbeleid. Deze leden vragen zich af aan wat voor grondslagen er gedacht wordt bij artikel 62, lid 3. Deze leden zien graag een voorhang-procedure voor deze algemene maatregel van bestuur.

Artikel 63

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom in artikel 63, lid 1 niet gewoon gesproken wordt over een schriftelijke mededeling?

Artikel 66

Op welke wijze beïnvloedt de snelheid (artikel 66, lid 4, onderdeel b) de te vragen vergoeding? Over de formule aan de hand waarvan de vergoeding wordt berekend, wordt niets medegedeeld, constateren de leden van de PvdA-fractie. Was hier een verwijzing naar een algemene maatregel van bestuur niet op zijn plaats geweest?

Artikel 67

Onder verwijzing naar artikel 67, lid 1, waar uiteraard niet ten onrechte wordt verplicht dat machinisten seinen in acht moeten nemen, hebben de leden van de VVD-fractie de meer algemene vraag waar alle overige spoorwegtechnische regels en voorschriften worden opgenomen. Deze leden denken bijvoorbeeld aan stroomspanning, beveiligingssystemen, profiel van vrije ruimte, hoogte van perrons, enzovoorts. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aandacht voor het commentaar van NS Reizigers bij het strafbaarstellen van niet naleving van artikel 67. NS Reizigers meent dat dit een averechtse werking kan hebben. Deze leden informeren aansluitend waarom de strafbaarstelling slechts geldt voor verkeersdeelnemers en niet voor anderen die verantwoordelijkheid dragen.

Artikel 68

Artikel 68, lid 1 voorziet in buitendienststelling van een baanvak bij uitvoering van werkzaamheden, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Is dit niet erg ondoelmatig en waarom wordt niet de mogelijkheid geboden, om desnoods met enkele beperkingen in het treinverloop, het baanvak toch te benutten?

Waarom wordt onderzoek inzake ongevallen uitgevoerd door de beoogde Spoorwegbeheersorganisatie? Is er in dit wetsontwerp ook een rol voor de bestaande spoorwegongevallenraad en de beoogde integrale ongevallenraad?

Artikel 70

Het is de leden van de fractie van de ChristenUnie niet geheel duidelijk waarom in artikel 70 is gekozen voor een limitatieve opsomming. Sluit de regering uit dat er meer onderwerpen zijn waarover in een algemene maatregel van bestuur regels moeten worden opgesteld?

Artikel 71

Waarop is een aanwijzing gebaseerd indien deze volgens artikel 71 in strijd is gegeven met de artikelen 67, 68 en 70?

Artikel 72

Hoe verhoudt artikel 72 zich met de Wet op de Raad voor de Transportveiligheid, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Kan de regering de leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie nader motiveren waarom de Spoorwegbeheersorganisatie in artikel 72 wordt belast met onderzoek naar ongevallen of incidenten? Spoorwegbeheersorganisatie kan toch onderdeel van het ongeval zijn bij bijvoorbeeld ongevallen met seinen, regelgeving of infrastructuur? Komt daarmee de onafhankelijkheid niet in het gedrang? Wil de regering ingaan op de situatie in Engeland, waar na een ongeluk Railtrack is afgesplitst? Waarom is niet gekozen voor de Raad voor de Transportveiligheid om onderzoek te verrichten?

Artikel 73

Artikel 73, lid 2, onderdeel d regelt dat de Spoorwegbeheersorganisatie verkeersmaatregelen treft bij verstoringen en calamiteiten, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Betekent dit dat het inzetten van bussen bij het uitvallen van een trein niet meer door NS geregeld zal worden? Zo ja, is dit efficiënt?

Welke activiteiten zouden kunnen worden bedoeld met artikel 73, lid 5?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in artikel 73 niet expliciet een bepaling is opgenomen over de verantwoordelijkheid met betrekking tot beheer van de infrastructuur. Meer in het algemeen informeren zij wie naar het oordeel van de regering verantwoordelijk is voor de goede toestand van de spoorinfrastructuur, ook op regionaal niveau, en waar dat in de wet tot uitdrukking wordt gebracht. Wat vindt de regering van de suggestie van NS Reizigers om artikel 16 in artikel 73 te integreren?

Artikel 75

De leden van de PvdA-fractie lezen dat artikel 75, lid 3 spreekt over de «voorzitter». Zou «het bestuur» hier niet wenselijker zijn?

Artikel 77

Waarom is er voor gekozen om artikel 77, lid 1 te clausuleren met de woorden «voor de uitoefening van zijn taak»? De leden van de PvdA-fractie constateren dat deze beperking ook elders voorkomt.

Artikel 79

De leden van de CDA-fractie vinden het belangrijk dat de contouren van het toezichts- en sturingskader voor de minister op het functioneren van de Spoorwegbeheersorganisatie, inclusief de positie van de onafhankelijk toezichthouder, duidelijk zijn. Het werkprogramma wordt door de minister vastgesteld. Artikel 79, lid 2 bepaalt welke elementen het werkprogramma tenminste moet hebben. Waarom worden daarin niet de door de Rekenkamer aanbevolen heldere kwaliteitsindicatoren en eisen genoemd, waarop de Spoorwegbeheersorganisatie in haar taakuitoefening door de minister moet worden beoordeeld?

De leden van de fractie van GroenLinks zien het werkprogramma van de Spoorwegbeheersorganisatie, zoals vermeld in artikel 79, als een cruciaal instrument voor publieke sturing. Deze leden zien het dan ook als meer

dan logisch dat voor een dergelijk bepalend besluit ook de Tweede Kamer geraadpleegd wordt, en stellen een voorhangprocedure voor.

De leden van de SGP-fractie vragen of het werkprogramma in artikel 79, na vaststelling ervan, een voor ieder toegankelijk document is.

Artikel 81

Hoe verhoudt artikel 81 zich met het voornemen om een prestatiecontract overeen te komen tussen NS Reizigers en Railinfrabeheer, zo vragen de leden van de fracties van het CDA en SGP.

Artikel 82

In artikel 82 wordt de grondslag voor een algemene bevoegdheid voor de minister geregeld. Deze leden willen duidelijkheid over hoe algemeen en vergaand de strekking van de nadere regels kunnen zijn, en of voor de vaststelling ervan een ministeriële regeling de meest aangewezen weg is.

Artikel 83

In artikel 83 wordt de instelling van een gebruikersraad geregeld. Waarom is dit overleg formeel gezien vrijblijvend? Kan er geen mogelijkheid gecreëerd worden dat deze gebruikersraad een zwaardere rol krijgt, zo vragen de leden van de fracties van het CDA en D66. Waarom krijgt de minister naar opvatting van de gebruikersraad niet de mogelijkheid om de Spoorwegbeheersorganisatie in concrete gevallen aan te sturen? De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de mogelijkheid van een onafhankelijke toezichthouder in te stellen. Waarom is daar in deze wet niets voor geregeld?

Artikel 84

Wat betreft de financiële paragraaf van de taakorganisaties (artikelen 84 tot en met 86) zijn de leden van de fractie van GroenLinks voor een andere systematiek. Deze leden pleiten ervoor om de financiering van het spoorvervoer meer plaats te laten vinden via betaling aan de vervoerder, op basis van maatschappelijke prestaties. Hier kan gedacht worden aan prestaties als reizigerskilometers, punctualiteit, bediening van minder rendabele lijnen en beschikbaarheid aan zitplaatsen. De vervoerders zouden, in ruil voor deze betalingen, meer kunnen gaan betalen voor het gebruik van de infrastructuur. Een dergelijk financieringssysteem bestaat uiteraard al in zeer beperkte vorm: de betaling voor de contractsector spoor en de bestaande infrastructuurheffing. Deze leden zouden het als een duidelijke verbetering zien voor zowel de aansturing van de vervoerders naar maatschappelijke prestaties, als een meer afgewogen besluitvorming over nieuwe infrastructuur. Afhankelijkheid van de bereidheid van vervoerders om gebruik te maken van nieuwe infrastructuur vereist immers, anders dan nu, een zorgvuldige afweging van de investeringen voor nieuwbouw en onderhoud. Deze leden vernemen graag de reactie van de regering op deze visie.

De leden van de SGP-fractie vragen in het kader van artikel 84 of de jaarlijkse begroting ook een tariefvoorstel zal bevatten, waarmee de goedkeuringsbevoegdheid van de minister voor de tarieven zou worden geëxpliciteerd.

Artikel 86

Op grond van artikel 86, lid 3 is de minister bevoegd maximumgrenzen te stellen aan de financiële reserves van de Spoorwegbeheersorganisatie. Het is deze leden niet duidelijk waarom is gekozen voor een «kan»-benadering, in plaats van een bepaling dat de minister besluit tot een maximumbedrag. Wanneer zal de minister hier gebruik van maken? Kan de regering de omstandigheden nader specificeren?

Artikel 87

De Spoorwegbeheersorganisatie zal voor een groot deel gefinancierd worden door de gebruikers van de infrastructuur. De leden van de fracties van CDA en GroenLinks pleiten ervoor dat ook deze inkomsten onderdeel zijn van het accountantsoordeel volgens artikel 87 over de rechtmatigheid van deze inkomsten.

Artikel 90

Voor de leden van PvdA-fractie is de wenselijkheid van artikel 90, lid 1, onderdeel a, zoals eerder aangegeven, niet geheel duidelijk. Is in die situatie deze onderhavige wet overigens geheel of gedeeltelijk van toepassing, en waaruit blijkt dat? Betekent dit artikel dat de taken, zoals voortvloeiend uit artikel 90, lid 1, onderdeel a, bij een geprivatiseerde onderneming gelegd kunnen worden?

Artikel 94

In de artikelen 94 en verder lezen de leden van de PvdA-fractie dat wordt gesproken over de bevoegdheid van de minister om boetes op te leggen. Kan de Spoorwegbeheersorganisatie eveneens boetes opleggen? Waaruit blijkt dat? Indien dit niet het geval is, zou dit dan niet mogelijk gemaakt moeten worden?

Kan inzicht gegeven worden hoe hoog de boetes zijn in de huidige situatie? Is er conform de voorschriften omgerekend van gulden naar euro's?

Artikel 96

Artikel 96 geeft omzetgrenzen om te gebruiken bij het opleggen van boetes, constateren de leden van de VVD-fractie. Gaat het hierbij om de omzet per jaar? Zo ja, dan zijn deze bedragen toch wel bijzonder laag en heeft een dergelijke indeling geen zin?

Artikel 97

Klopt het dat artikel 97, lid 5 uitsluitend van toepassing is op werknemers van buitenlandse vervoersmaatschappijen die in Nederland opereren, en dat het hier derhalve nooit om werknemers van Nederlandse vervoersmaatschappijen kan gaan, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Artikel 105

Is de procedure beschreven in artikel 105 ten aanzien van de medewerking aan een ademtest en bloedonderzoek volledig overeenkomstig de regeling in de Wegenverkeerswetgeving, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zo nee, welke verschillen zijn er?

Artikel 110

Hoe verhoudt artikel 110 zich met artikel 25 en hoofdstuk 4 (artikelen 54–72), zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Biedt artikel 110 voldoende ruime mogelijkheden om de vele museumlijnen in ons land en het vele antieke treinmaterieel te blijven gebruiken, en geldt dat ook via de andere artikelen voor het plaatselijk en tijdelijk medegebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur? Zo nee, onderschrijft de regering de wenselijkheid, ook vanuit cultuurhistorische overwegingen, om deze mogelijkheden alsnog in ruime mate te bieden, en hoe moet dat dan worden vormgegeven, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Gelden de artikelen zoals opgenomen in hoofdstuk 7 (artikelen 114 tot en met 118), waar zelfs de minister-president en de minister van Defensie in voorkomen, ook voor andere infrastructuur, zoals wegen, kanalen, vliegvelden en havens?

Artikel 112

Waarom moet de minister de informatieplicht mondeling kunnen stellen volgens artikel 112, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Welke zekerheid heeft de spoorwegonderneming dat vertrouwelijke bedrijfsgegevens niet op grond van de WOB openbaar worden gemaakt, volgens artikel 112, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 115

De leden van de PvdA-fractie vragen wat er wordt bedoeld met de tweede regel in artikel 115, lid 1?

Artikel 122

Is het niet wenselijk om in artikel 122 eveneens artikel 114 op te nemen, omdat daar de positie van de Tweede Kamer geregeld wordt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Artikel 150

In hoofdstuk 10 (artikelen 150 tot en met 162) worden allerlei bestaande besluiten ingetrokken, constateren de leden van de VVD-fractie. Waardoor worden deze besluiten vervangen?

Artikel 152

Staat het woordje «niet» in de eerste regel van artikel 152, lid 2 daar niet ten onrechte, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Artikel 156

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het de bedoeling is dat historisch materieel ook in de toekomst wordt toegelaten tot de hoofdspoorweg. Zo ja, zou dat dan niet duidelijker uit de redactie van artikel 156 moeten blijken?

De voorzitter van de commissie,
Blauw

De griffier voor dit verslag,
Brandsema