

Vergaderjaar 2012–2013

33 546

EU-voorstel: Het vierde spoorpakket COM (2013) 25¹

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 mei 2013

De vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening² heeft op 26 maart 2013 in meerderheid besloten om de Kamer te adviseren om een gemotiveerd advies (subsidiariteit) te zenden aan de Europese Commissie, inhoudende dat de voorstellen wijziging van Verordening nr. 1370/2007 met betrekking tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor (COM (2013) 28)³ en Richtlijnvoorstel tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (COM (2013) 29)⁴, die deel uitmaken van het Vierde Spoorwegpakket⁵, strijdig zijn met de beginselen van subsidiariteit zoals genoemd in artikel 5 van het EU-verdrag en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In vervolg hierop is diezelfde dag door de Kamer een brief vastgesteld en verzonden aan de Europese instellingen.⁶

De commissie heeft ten aanzien van bovengenoemde Europese voorstellen op 1 mei 2013 nog een brief met vragen gestuurd aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

De staatssecretaris heeft op 22 mei 2013 gereageerd.

¹ E130002 t/m E130008 op www.europapaport.nl

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Putters (PvdA), Essers (CDA), Slagter-Roukema (SP), Engels (D66), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD) (*vice-voorzitter*), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), vac. (SP), Vliegthart (SP), Flierman (CDA), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaff (PVV), Reynaers (PVV) (*voorzitter*), Ester (CU), Schouwenaar (VVD) Van Beek (PVV), Duivesteijn (PvdA)

³ Dossiernummer E130008 op www.europapaport.nl

⁴ Dossiernummer E130004 op www.europapaport.nl

⁵ Dossiernummers E130002 tot en met E130008 op www.europapaport.nl

⁶ Kamerstukken I 2012/13, 33 546, B.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Den Haag, 1 mei 2013

De vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft op 26 maart 2013 in meerderheid⁷ besloten om de Kamer te adviseren om een gemotiveerd advies (subsidiariteit) te zenden aan de Europese Commissie, inhoudende dat de voorstellen wijziging van Verordening nr. 1370/2007 met betrekking tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor (COM (2013) 28)⁸ en Richtlijnvoorstel tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruiimte met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (COM (2013) 29)⁹, die deel uitmaken van het Vierde Spoorwegpakket¹⁰, strijdig zijn met de beginselen van subsidiariteit zoals genoemd in artikel 5 van het EU-verdrag en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In vervolg hierop is diezelfde dag door de Kamer een brief vastgesteld en verzonden aan de Europese instellingen.¹¹

Daarnaast wenst de commissie u middels deze brief nog enkele vragen voor te leggen met betrekking tot het standpunt van de regering over de voorstellen die deel uitmaken van het Vierde Spoorwegpakket. Hierna volgen achtereenvolgens een vraag van de commissie, vragen van de leden van de VVD-fractie en vragen van de leden van de D66-fractie.

Commissie IMRO

De vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening constateert dat u met de Tweede Kamer het volgende heeft afgesproken¹²:

1. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu stuurt de Tweede Kamer:
 - een reguliere update van de stand van zaken in de onderhandelingen over het spoorpakket, in ieder geval in elke geannoteerde agenda voor de Transportraad;
 - de concept standpunten van de Raad met betrekking tot het vierde spoorpakket, met een appreciatie van de regering;
 - informatie over bewegingen in de Raad en onderliggende overlegfora die gevolgen hebben voor Nederland en de Nederlandse inzet op belangrijke onderdelen van het spoorpakket, zoals de toegang tot de markt en de aanbestedingsprocedure, inclusief de nationale keuzes die hierin gemaakt kunnen worden, de verhouding en samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders en de gedelegeerde bevoegdheden aan de Europese Commissie.
2. De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer tijdig over bovenstaande zaken, dat wil zeggen voordat de onderhandelingen in de Raad en onderliggende overlegfora in een afrondende of beslissende fase zijn.

⁷ De leden van de D66-fractie konden zich in casu niet vinden in bezwaren die zien op subsidiariteit.

⁸ Dossiernummer E130008 op www.europapoot.nl

⁹ Dossiernummer E130004 op www.europapoot.nl

¹⁰ Dossiernummers E130002 tot en met E130008 op www.europapoot.nl

¹¹ Kamerstukken I 2012/13, 33 546, B.

¹² Kamerstukken II 2012/13, 33 546, 8.

3. Daarnaast zet de staatssecretaris geen onomkeerbare stappen in de onderhandelingen in Brussel met betrekking tot de toegang tot de markt en andere belangrijke onderdelen van het spoorpakket, totdat de impact assessment van de regering is besproken met de Tweede Kamer. Deze impact assessment wordt uiterlijk 21 juni aan de Kamer gezonden, zodat de Kamer deze nog voor het zomerreces met de staatssecretaris kan bespreken.

De commissie vraagt u om de aan de Tweede Kamer toegezegde informatie, en dan in het bijzonder ook de aangekondigde impact assessment, ook aan de Eerste Kamer te zenden.

VVD

Concurrentie

Naar de mening van de leden van de VVD-fractie biedt concurrentie de meeste kans op een optimale prijs-kwaliteitverhouding, ook bij het personenvervoer per spoor. Hoe gaat de u bevorderen dat ook in Nederland maximale concurrentiemogelijkheden op het hoofdspoor-net ontstaan?

In de nu voorliggende plannen van de Europese Commissie wordt het hoofdspoor-net in drie stukken gesplitst. Wat is de ratio hierachter? Wat zullen de gevolgen zijn voor de concurrentie, de aanbestedingsmogelijkheden en voor het personenvervoer in Nederland?

In Nederland is een scheiding aangebracht tussen vervoerder en hoofdspoor-beheerder. Onder andere in Duitsland is dit niet het geval. Heeft dit consequenties voor de concurrentie op het Nederlandse hoofdspoor-net? Komen Nederland, de NS of andere vervoerders hierdoor in een nadelige positie?

D66

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van de voorstellen die behoren tot het Vierde Europese Spoorwegpakket. Deze voorstellen strekken tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het realiseren van een gemeenschappelijk Europese spoorwegruimte. Een Europees Spoorwegpakket draagt bij aan de vervolmaking van de interne markt. Ook concurrentie op het spoor door openstelling van de markt, sluit aan bij de maatschappelijke zienswijze van deze leden. Voor de leden van de D66-fractie staat een goed functionerende spoormarkt binnen de Europese eenwording voorop. Tevens dienen de effecten van het beleid een gunstige werking te hebben op de beleving van de klant met het oog op kwaliteit en kosten. Langs deze twee assen beoordelen deze leden het voorliggende pakket en stellen deze leden een aantal vragen.

Onderhandelingen

De leden van de D66-fractie vragen in aanvulling op de hiervoor in deze brief gestelde vraag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening of u inzicht kunt geven in de planning van de onderhandelingen over de voorstellen in Europees verband. De voorstellen zijn omvangrijk en hebben grote consequenties voor het vervoer per spoor in Europa. U heeft aangegeven geen onomkeerbare stappen te zetten in de onderhandelingen totdat de impact assessment is besproken met de Tweede Kamer. Naar verwachting zal deze voor 21 juni 2013 verschijnen. Wat is in de tussentijd de opstelling van de regering bij

de onderhandelingen in Brussel? Deelt u de opvatting van deze leden dat het impact assessment van cruciaal belang is om verdere uitwerking van deze voorstellen te beoordelen?

Europese concurrentie

In het algemeen wordt verwacht dat de kosten voor het Europees treinverkeer zullen afnemen met circa 15–20 procent. De leden van de D66-fractie zijn over het algemeen voorstander van concurrentie op het spoor. Voorop moet echter wel het belang van de reiziger zelf staan, in termen van kwaliteit en kosten. Belangrijk zijn in dit verband snelle en betrouwbare vormen van vervoer en ook een reeks diensten op en rond mobiliteitsknooppunten. Deze leden zien graag uw visie op hoe concurrentie op het spoor door deze voorstellen van de Commissie in Nederland gaat leiden tot kostendaling en kwaliteitsverbetering.

Er bestaan verschillen tussen landen ten aanzien van de inrichting tussen vervoerder en beheerder. Het onderhavige voorstel laat de mogelijkheid open voor de lidstaten om de vervoerder en de infrastructuurbeheerder deel uit te laten maken van dezelfde holding, voor zover dat nu reeds het geval is. Door de mogelijkheid de vervoerder en beheerder van het spoor niet te scheiden, kan er een oneigenlijk voordeel in de mededinging op het railnetwerk ontstaan. Hoe beoordeelt u dit in het licht van eerlijke concurrentie?

Verschillende aanbieders op het Europese spoor betekent voor de reiziger dat er treinen zijn van verschillende aanbieders. Hoe beoordeelt u dit op praktische uitvoerbaarheid zoals de kaartverkoop voor de reiziger, reizigersinformatie en dergelijke? Zijn er ook voornemens voor een uniform Europees systeem van treinkaartverkoop?

Hoofdrailnetwerk

Door een maximum van aanbesteding van een derde van de totaal aanbestede kilometers in een openbaar dienstcontract, is er een risico dat dit leidt tot een versnipperd netwerk in Nederland. Wat betekent dit voor de opdeling van het Nederlandse netwerk? Volgens het BNC-fiche gaat Nederland zich kritisch opstellen en het gebrek aan flexibiliteit in het Commissievoorstel benadrukken. D66 verneemt graag wat uw opstelling in dezen concreet is.

Duurzaam vervoer

De leden van de D66-fractie constateren dat toelating van spoorwegmaterieel en veiligheids certificering met dit voorstel op Europees niveau wordt gebracht. De European Railway Agency (ERA) wordt hiertoe uitgerust om als Europees agentschap op te kunnen treden. Het takenpakket wordt daartoe uitgebreid. Deze leden achten een duurzaam en milieuvriendelijk vervoer over spoor uitermate wenselijk. In hoeverre dragen deze voorstellen bij aan een duurzaam spoorwegnetwerk met het oog op veiligheid en een schoon milieu? En ziet u hier ook een rol weggelegd voor de ERA? Wat zal uw inzet zijn voor een duurzaam Europees spoorwegnetwerk?

Aanbesteding

Vanaf 2023 zou aanbesteding op Europees niveau ingaan. Bestaande en nog te verlenen openbare dienstcontracten die onderhands gegund zijn, dienen volgens het voorstel in 2022 te worden beëindigd. Er lopen echter reeds onderhandelingen met de NS voor een gunning tot 2025. Hoe

verhoudt dit zich tot elkaar? Wat is op dit punt het standpunt van de regering met het oog op de onderhandelingen in de Transsportraad?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur zien met belangstelling uit naar de beantwoording van de gestelde vragen. De commissie verzoekt u om deze brief uiterlijk **24 mei 2013** van beantwoording te voorzien.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening
T.P.A.M. Reynaers

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2013

In deze brief treft u het antwoord aan op enkele vragen van de Eerste Kamer met betrekking tot het standpunt van de regering over de voorstellen die deel uitmaken van het Vierde Spoorwegpakket.

De commissie Infrastructuur Milieu en Ruimtelijke Ordening vraagt u om de aan de Tweede Kamer toegezegde informatie, en dan in het bijzonder ook de aangekondigde impact assessment, ook aan de Eerste Kamer te zenden.

Reactie staatssecretaris

In antwoord op uw vraag omtrent de impact assessment op nationaal niveau kan ik u mededelen dat deze conform uw verzoek ook parallel zal worden toegezonden naar de Eerste Kamer.

VVD

Concurrentie

Naar de mening van de leden van de VVD-fractie biedt concurrentie de meeste kans op een optimale prijs-kwaliteitverhouding, ook bij het personenvervoer per spoor. Hoe gaat de regering bevorderen dat ook in Nederland maximale concurrentiemogelijkheden op het hoofdspoor net ontstaan?

In de nu voorliggende plannen van de Europese Commissie wordt het hoofdspoor net in drie stukken gesplitst. Wat is de ratio hierachter? Wat zullen de gevolgen zijn voor de concurrentie, de aanbestedingsmogelijkheden en voor het personenvervoer in Nederland?

In Nederland is een scheiding aangebracht tussen vervoerder en hoofdspoorbeheerder. Onder andere in Duitsland is dit niet het geval. Heeft dit consequenties voor de concurrentie op het Nederlandse hoofdspoor net? Komen Nederland, de NS of andere vervoerders hierdoor in een nadelige positie?

Reactie staatssecretaris

De Europese Commissie heeft een maximum omvang voorgesteld voor de aan te besteden openbare dienstcontracten per spoor. Het stellen van een maximum dient volgens de Europese Commissie om voldoende concurrentie te creëren bij de aanbestedingsprocedures, waarbij de Commissie aangeeft dat te grote omvang van aanbestedingen afbreuk doet aan concurrerende biedingen omdat de complexiteit dan te groot wordt. De Europese Commissie heeft daarbij gekozen voor een begrenzing tot 10 miljoen treinkilometers of maximaal een derde van het openbaar spoorvervoer van een lidstaat.

De vragen over bevorderen van toekomstige concurrentiekracht van de spoorvervoerders en het effect van het opsplitsen van het net in drieën zal ik beantwoorden op basis van de nationale impact studie die momenteel wordt uitgevoerd en de daarop te baseren definitieve Nederlandse inzet

op het 4^{de} spoorpakket die ik voor de zomer naar de beide Kamers der Staten Generaal zal sturen.

Voor wat betreft de relatie tussen marktopening en mogelijke concurrentievervalsingen vanwege geïntegreerde ondernemingen waarin zowel personenvervoerder spoor als het beheer van infrastructuur zijn opgenomen heeft de Europese Commissie het volgende voorgesteld:

- Geïntegreerde vervoersondernemingen kunnen alleen onder strikte voorwaarden blijven bestaan. Zo mogen vervoersondernemingen niet langer profiteren van de mogelijk hoge kredietstatus van de infrastructuurbeheerder die ook deel is van dergelijke geïntegreerde vervoersondernemingen;*
- Lidstaten kunnen vervoerders die deel uitmaken van een geïntegreerde vervoersonderneming uitsluiten van deelname bij aanbestedingen van openbare dienstcontracten.*

Onder deze voorwaarden is er mijns inziens vanuit concurrentie oogpunt geen nadeel voor landen die wel vervoer en infrastructuur organisatorisch hebben gescheiden.

Zoals gemeld in het BNC fiche van 1 maart 2013 zal in relatie tot de Lange Termijn Spooragenda de inzet ten aanzien van de positie van de infrastructuurbeheerder nader worden bezien.

D66

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van de voorstellen die behoren tot het Vierde Europese Spoorwegpakket. Deze voorstellen strekken tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het realiseren van een gemeenschappelijk Europese spoorwegruimte. Een Europees Spoorwegpakket draagt bij aan de vervolmaking van de interne markt. Ook concurrentie op het spoor door openstelling van de markt, sluit aan bij de maatschappelijke zienswijze van deze leden. Voor de leden van de D66-fractie staat een goed functionerende spoormarkt binnen de Europese eenwording voorop. Tevens dienen de effecten van het beleid een gunstige werking te hebben op de beleving van de klant met het oog op kwaliteit en kosten. Langs deze twee assen beoordelen deze leden het voorliggende pakket en stellen deze leden een aantal vragen.

Onderhandelingen

De leden van de D66-fractie vragen in aanvulling op de hiervoor in deze brief gestelde vraag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening of u inzicht kunt geven in de planning van de onderhandelingen over de voorstellen in Europees verband. De voorstellen zijn omvangrijk en hebben grote consequenties voor het vervoer per spoor in Europa. U heeft aangegeven geen onomkeerbare stappen te zetten in de onderhandelingen totdat de impact assessment is besproken met de Tweede Kamer. Naar verwachting zal deze voor 21 juni 2013 verschijnen. Wat is in de tussentijd de opstelling van de regering bij de onderhandelingen in Brussel? Deelt u de opvatting van deze leden dat het impact assessment van cruciaal belang is om verdere uitwerking van deze voorstellen te beoordelen?

Europese concurrentie

In het algemeen wordt verwacht dat de kosten voor het Europees treinverkeer zullen afnemen met circa 15–20 procent. De leden van de D66-fractie zijn over het algemeen voorstander van concurrentie op het

spoor. Voorop moet echter wel het belang van de reiziger zelf staan, in termen van kwaliteit en kosten. Belangrijk zijn in dit verband snelle en betrouwbare vormen van vervoer en ook een reeks diensten op en rond mobiliteitsknooppunten. Deze leden zien graag uw visie op hoe concurrentie op het spoor door deze voorstellen van de Commissie in Nederland gaat leiden tot kostendaling en kwaliteitsverbetering.

Er bestaan verschillen tussen landen ten aanzien van de inrichting tussen vervoerder en beheerder. Het onderhavige voorstel laat de mogelijkheid open voor de lidstaten om de vervoerder en de infrastructuurbeheerder deel uit te laten maken van dezelfde holding, voor zover dat nu reeds het geval is. Door de mogelijkheid de vervoerder en beheerder van het spoor niet te scheiden, kan er een oneigenlijk voordeel in de mededinging op het railnetwerk ontstaan. Hoe beoordeelt u dit in het licht van eerlijke concurrentie?

Verschillende aanbieders op het Europese spoor betekent voor de reiziger dat er treinen zijn van verschillende aanbieders. Hoe beoordeelt u dit op praktische uitvoerbaarheid zoals de kaartverkoop voor de reiziger, reizigersinformatie en dergelijke? Zijn er ook voornemens voor een uniform Europees systeem van treinkaartverkoop?

Hoofdrailnet

Door een maximum van aanbesteding van een derde van de totaal aanbestede kilometers in een openbaar dienstcontract, is er een risico dat dit leidt tot een versnipperd netwerk in Nederland. Wat betekent dit voor de opdeling van het Nederlandse netwerk? Volgens het BNC-fiche gaat Nederland zich kritisch opstellen en het gebrek aan flexibiliteit in het Commissievoorstel benadrukken. D66 verneemt graag wat uw opstelling in dezen concreet is.

Duurzaam vervoer

De leden van de D66-fractie constateren dat toelating van spoorwegmaterieel en veiligheids certificering met dit voorstel op Europees niveau wordt gebracht. De European Railway Agency (ERA) wordt hiertoe uitgerust om als Europees agentschap op te kunnen treden. Het takenpakket wordt daartoe uitgebreid. Deze leden achten een duurzaam en milieuvriendelijk vervoer over spoor uitermate wenselijk. In hoeverre dragen deze voorstellen bij aan een duurzaam spoorwegnetwerk met het oog op veiligheid en een schoon milieu? En ziet u hier ook een rol weggelegd voor de ERA? Wat zal uw inzet zijn voor een duurzaam Europees spoorwegnetwerk?

Aanbesteding

Vanaf 2023 zou aanbesteding op Europees niveau ingaan. Bestaande en nog te verlenen openbare dienstcontracten die onderhands gegund zijn, dienen volgens het voorstel in 2022 te worden beëindigd. Er lopen echter reeds onderhandelingen met de NS voor een gunning tot 2025. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar? Wat is op dit punt het standpunt van de regering met het oog op de onderhandelingen in de Transportraad?

Reactie staatssecretaris

Momenteel worden de technische onderdelen van het 4^e spoorpakket behandeld in de Raad. Verwachting is dat de beraadslagingen in de Raad zich op deze technische voorstellen zullen concentreren tot en met ten minste het 3^e kwartaal 2013. Vanaf 4^e kwartaal is een debat over de

marktorderingsvoorstellen van het 4^e spoorpakket in de Raad mogelijk te verwachten. In het Europees Parlement is de behandeling van alle onderdelen van het 4^e spoorpakket gestart met de aanwijzing van rapporteurs en het houden van een eerste hoorzitting met de sector op 7 mei jongstleden. Naar mijn oordeel is het opleveren van een nationale impact studie voor de zomer en het bespreken daarvan met de Tweede en Eerste Kamer daarmee voldoende op tijd om de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen te ondersteunen.

Conform de in de Tweede Kamer aangenomen motie Motie Bashir cs (TK, 33 564, nr. 6) waarin ik gevraagd wordt om luid en duidelijk in Europa over te brengen dat het hoofdrailnet in ieder geval voor de periode 2015–2025 aan NS wordt gegund en tussentijds niet wordt opengebroken, zet ik me in Europees verband in voor onderhandse gunning aan NS tot 2025.

Voor wat betreft de positie van de infrastructuurbeheerder in een geïntegreerde vervoersonderneming verwijs ik u naar mijn reactie op overeenkomstige vragen van de VVD fractie.

In Europees verband wordt gewerkt aan de uitvoering van de Telematica Masterplan dat is vastgelegd in TSI TAP. Implementatie van dit Masterplan vanaf 2014 zal Europese kaartverkoop en reizigersinformatievoorziening ondersteunen. Ik zet mij actief in voor die implementatie.

De beantwoording van de overige vragen (onder andere over duurzaamheid) zal worden meegenomen in de nationale impact studie die momenteel wordt uitgevoerd en de daarop te baseren definitieve Nederlandse inzet op het 4^{de} spoorpakket voor de zomer.

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