

Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben de fracties van VVD, PvdA, PVV, CDA en ChristenUnie de behoefte om enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over het ontwerpbesluit Liberaliseringsrichtlijn (Kamerstuk 32 376, nr. 13).

De voorzitter van de commissie,
J. F. Snijder-Hazelhoff

De adjunct-griffier van de commissie,
M. Y. Israel

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit Liberaliseringsrichtlijn. De leden van de VVD-fractie hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit Liberaliseringsrichtlijn. De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van meer en goede internationale verbindingen in de Europese Unie, maar zijn tegenstander van het uit handen geven van de nationale bevoegdheden op het nationale spoornet. De genoemde leden vragen de minister op een aantal punten om een nadere toelichting.

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerpbesluit Liberaliseringsrichtlijn en willen de minister op een aantal punten vragen stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit Liberaliseringsrichtlijn. Zoals bekend zijn de leden van de CDA-fractie voorstander van grensoverschrijdend vervoer. Economische en sociale activiteiten trekken zich immers weinig tot niets aan van landsgrenzen. In dat kader hebben de leden Koopmans (CDA) en Cramer (ChristenUnie) de initiatiefnota «Grenzeloos Genoeg(en)?; Visie op grensoverschrijdend regionaal personenvervoer» d.d. 26 augustus 2008 aangeboden (Kamerstuk 31 553, nr. 2), waar het vorige kabinet op heeft gereageerd (met onder meer de beleidsbrief internationaal personenvervoer per spoor d.d. 26 november 2008 met Kamerstuk 31 533, nr. 4). De leden van de CDA-fractie steunen dan ook de lijn dat een nieuwe grensoverschrijdende verbinding in principe mogelijk moet zijn en dat er alleen een toets dient te worden uitgevoerd indien de concessiehouder, concessieverlener of infrabeheerder hiertoe een aanvraag indient bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit Liberaliseringsrichtlijn. Genoemde leden hebben zorgen over dit ontwerpbesluit. Zij verwijzen daarvoor onder meer naar de adviezen van de Nederlandse Mededingingsautoriteit en reizigersvereniging Rover. Daarin is aangegeven dat:

- er een spanningsveld bestaat tussen de bedoeling van de Europese richtlijn en dit ontwerpbesluit (AMvB);
- een onafhankelijke oordeelsvorming door de Nederlandse Mededingingsautoriteit, op basis van dit gedetailleerde besluit met drempelwaarden, niet mogelijk is;
- de onderbouwing van de criteria in het besluit niet juist is en economisch niet verdedigbaar is;
- de toepassing van het besluit derhalve niet bij de rechter handhaafbaar is;
- de voorgenomen drempelwaarden nieuwe ontwikkelingen vrijwel onmogelijk maken.

De leden van deze fractie constateren dat er maar marginaal aanpassing van het besluit heeft plaatsgevonden naar aanleiding van bovenstaande adviezen en hebben daarom enkele vragen.

De Liberaliseringsrichtlijn en het Nederlandse beleid

De leden van de PvdA-fractie zijn het met de minister eens als zij stelt dat «de nationaal (en regionaal) verleende concessies niet mogen worden aangetast door openstelling van het internationale personenvervoer op de

Nederlandse spoormarkt wanneer dit van invloed is op de exclusiviteit, de levensvatbaarheid dan wel de kwaliteit van de dienstverlening» (zie de nota van toelichting). Naar het oordeel van deze leden betekent dit, dat de beoordeling van de aantasting van nationale concessies door de openstelling van het internationale personenvervoer op de Nederlandse spoormarkt, een nationale aangelegenheid is waarop ook geen Europese toetsing mogelijk is. Is de minister het met dit oordeel eens en zal de minister dit ook duidelijk maken binnen Europa? Zo nee, om welke reden niet?

De leden van de PVV-fractie kunnen zich vinden in het voornemen om de Nederlandse markt open te stellen voor internationale passagiersvervoerdiensten per spoor, indien de beschikbare spoorcapaciteit dit toelaat. In het voorstel wordt gesteld dat het grensoverschrijdend spoorvervoer de exploitatie van bestaande binnenlandse concessies niet substantieel mag aantasten. Volgens de leden van de PVV-fractie mag het niet zo zijn dat grensoverschrijdend spoorvervoer een belemmering vormt of voor enigerlei vertraging zorgt bij binnenlands spoorvervoer. De genoemde leden verzoeken de minister om die reden om het woord «substantieel» te vervangen door «op enige wijze».

De leden van de CDA-fractie vragen of de minister kan bevestigen dat het besluit om een beperking op te leggen aan het cabotagevervoer alleen door haar genomen kan en mag worden en dat de minister voor hierbij de vrijheid heeft om van het advies van de Nederlandse Mededingingsautoriteit af te wijken, ook waar het gaat om regionale concessies. Kan de minister toezeggen dat, indien er besloten zal worden tot een beperking, de Kamer hiervan onverwijld op de hoogte gesteld wordt, alsmede de provinciale overheden waarbinnen het spoortraject gelegen is?

De leden van de CDA-fractie vinden voorts dat de minister terecht stelt dat het Nederlandse concessiesysteem anders is dan in de meeste lidstaten. Vormt dit aanleiding om het Nederlandse concessiesysteem meer in lijn te brengen met de systemen van andere lidstaten? Zo nee, om welke reden niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het de bedoeling van de richtlijn is om de ontwikkeling van internationale treinverbindingen te bevorderen. Het ontwerpbesluit geeft aan op welke wijze het effect daarvan op de Nederlandse concessies wordt vastgesteld en welke gevolgen daaraan worden verbonden. De Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft daarin een zeer belangrijke rol. De wijze waarop zij die rol dient te vervullen wordt in het besluit al voor hen ingevuld. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de minister dan ook:

- of de rol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit op deze wijze goed en onafhankelijk ingevuld kan worden;
- of de criteria en drempelwaarden van het besluit wel juist en handhaafbaar zijn;
- of het besluit in voldoende mate aansluit bij de bedoeling van de Liberaliseringsrichtlijn om nieuwe grensoverschrijdende spoorontwikkelingen, op alle niveaus (ICE, IC en regionaal), mogelijk te maken dan wel te bevorderen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben nadere vragen over de gekozen drempelwaarden en de bepaling van verstoring van het economisch evenwicht, die later in dit verslag aan de orde komen.

Nadere beoordelingscriteria

De leden van de VVD-fractie constateren dat de drempelwaarde van 0,4 procent van de omzet voor de concessie voor het hoofdrailnet onder meer is gebaseerd op de concessieprijs van dertig miljoen euro in 2013 en 2014.

Aanzienlijke negatieve effecten, voor zowel de concessiehouder als de rijksbegroting, worden als argumenten voor de vaststelling van dit percentage opgevoerd. Is de minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit willekeur betekent, omdat inefficiëntie bij de houder van de concessie of een laag uitonderhandelt concessiebedrag tot een beperking van het grensoverschrijdend treinvervoer leidt? Kan de minister aangeven om welke reden het percentage niet is gebaseerd op de omzet uit kaartverkoop of een percentage van de passagierskilometers? Is de minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat, door deze zeer lage bovengrens van 0,4 procent voor grensoverschrijdend treinvervoer, het nieuwe spoorbedrijven in feite onmogelijk wordt gemaakt om toe te treden tot het Nederlandse spoornet?

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze wordt vastgesteld of een verbinding inderdaad als doel «internationaal vervoer» heeft. In artikel 3 is opgenomen dat het internationale traject substantieel buiten Nederland is gelegen indien het deel van dat traject buiten Nederland, bij benadering ten minste dertig procent bedraagt. Heeft die dertig procent betrekking op het aantal kilometers? Zo nee, waarop dan wel? Is er voor de minister nog speelruimte mogelijk of is dit een harde grens? Is het aantal stations dat wordt bediend niet ook van belang?

De leden van de PVV-fractie constateren dat er in het ontwerpbesluit en de bijbehorende nota van toelichting wordt gesteld dat het internationale treinvervoer het nationale personenvervoer per trein niet «in betekenisvolle mate» mag aantasten. Ook hier zouden de leden van de PVV-fractie graag zien dat «in betekenisvolle mate» wordt geschrapt, zodat er geen onduidelijkheid bestaat over de voorwaarde dat het internationale treinvervoer het nationale personenvervoer niet mag aantasten. De genoemde leden vernemen graag welke sancties kunnen worden opgelegd indien het internationale treinvervoer het nationale personenvervoer per trein onverhoopt toch aantast. Kan de minister het antwoord op dit laatste punt nader toelichten?

De leden van de PVV-fractie vragen voorts, gezien de mogelijkheid om in verband met economische redenen uitzonderingen te maken, naar het nut van de toepassing van drempelwaarden van 0,4 procent. Kan de minister specificeren wanneer een economische analyse daartoe aanleiding geeft? Oftewel, wanneer is het economisch belang zodanig groot dat afgeweken mag worden van de drempelwaarde van 0,4 procent voor de concessie voor het hoofdrailnet?

De leden van de CDA-fractie constateren dat er wordt aangegeven dat één van de beoordelingscriteria «andere voor de reiziger van belang zijnde zaken» zal zijn. Kan de minister dit nader toelichten en daarbij ook aangeven hoe zij dit zal meewegen? Welke wegingsfactoren worden in de economische analyse van de Nederlandse Mededingingsautoriteit in het algemeen toegepast en op welke wijze zal dit geschieden? De leden van de CDA-fractie ontvangen op dit punt graag een nadere toelichting. Kan de minister aangeven waarom er een afweging plaatsvindt op basis van de effecten van het gehele nationale hoofdrailnet en niet van de effecten op trajectniveau, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Klopt de analyse dat, met het toepassen van het percentage van de omzet van de concessie voor het hoofdrailnet, er een absoluut maximum is gecreëerd voor nieuwe initiatieven? Klopt het dat een initiatief tot exploitatie van een spoortraject, dat zich over een afstand van meer dan honderd kilometer in Nederland uitstrekt, boven dit maximum zal uitkomen en derhalve niet is toegestaan? Hoe wordt met dit maximum omgegaan als de concessie voor het hoofdrailnet kleiner wordt? De leden van de CDA-fractie vragen of de minister zich er van bewust is dat dit ontwerpbesluit initiatieven voor verbindingen over een langere afstand ook uitsluit, zoals een

intercityverbinding tussen Amsterdam en Berlijn, Amsterdam en Brussel of Eindhoven en Düsseldorf/Aken. Meer specifiek, is de minister bekend met het initiatief voor de spoorverbinding Eindhoven – Heerlen – Aken en voldoet dit voorstel in de ogen van de minister aan de doelstellingen van de Liberaliseringsrichtlijn, zoals bedoeld door de Europese Commissie? Is met de nu voorgestelde drempelwaarde het initiatief voor de spoorverbinding Eindhoven – Heerlen – Aken in de ogen van de minister nog mogelijk? De passage waarin aangeven wordt, dat als gevolg van de openstelling voor het internationale spoorvervoer de exclusiviteit van een concessie niet mag worden aangetast, lijkt in tegenspraak met het uitgangspunt «ja, tenzij». Immers, zodra er een tweede gebruiker is van het spoor is er geen sprake meer van exclusiviteit. Kan deze passage nader worden toegelicht?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de in percentages uitgedrukte drempelwaarden een afgeleide zijn van concrete cijfers en verwachtingen van het huidige en toekomstige internationale personenvervoer op het hoofdrailnet. Daarbij is uitgegaan van de passagierssamenstelling van de huidige ICE en Thalys. Genoemde leden hebben de indruk dat als gevolg hiervan met verschillende maatstaven wordt gewerkt. Er zijn vervoerskundig meerdere argumenten aan te voeren om aan te geven dat de passagierssamenstellingen van de huidige ICE en Thalys verschillen van de overige grensoverschrijdende spoorverbindingen. Er zit een verschil in de passagierssamenstelling op het gebied van reismotief, prijzen, toegankelijkheid, reisafstand, alternatieven en marketing. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben daarom de indruk dat hantering van de nu voorgestelde drempelwaarden de ontwikkeling van nieuwe grensoverschrijdende verbindingen niet vergemakkelijken, daar waar dit vaak regionale verbindingen – bijvoorbeeld sprinterverbindingen – en Intercityverbindingen betreft. Zij vragen de minister om die reden om een nadere onderbouwing van de voorgenomen drempelwaarden.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat voor vaststelling van verstoring van het economisch evenwicht, wordt bekeken of het aantal passagiers of de omzet van de betrokken concessiehouder in betekenisvolle mate afneemt. Om de drempelwaarden hiervoor vast te stellen zijn in het ontwerpbesluit percentages opgenomen die zijn gerelateerd aan en afgeleid van de omzet van de concessiehouder voor het hoofdrailnet, de directe effecten van een omzetsdaling bij cabotage op de winstcijfers en de relatie en mogelijke effecten daarvan op de in de concessie voor het hoofdrailnet opgenomen concessieprijs tot 2015.

Op basis van de omzet van het vervoer op het hoofdrailnet en de concessieprijs is de drempelwaarde in artikel 5 vastgesteld op 0,4 procent van de omzet voor de concessie voor het hoofdrailnet. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben grote vraagtekens bij dit percentage. Om welke reden kan niet, net als bij de regionale concessies (artikel 6), worden volstaan met de formulering «in betekenisvolle mate afnemen» zonder dit verder te kwantificeren?

Genoemde leden hebben de indruk dat door het werken met een percentage een absoluut maximum voor de omvang van het effect wordt vastgesteld voor heel Nederland. Zij vragen wat dit betekent in de situatie dat er gelijktijdig meerdere initiatieven zijn voor grensoverschrijdend vervoer op verschillende trajecten. Moet de impact van deze initiatieven dan worden opgeteld? Dit lijkt de leden van de ChristenUnie-fractie onuitvoerbaar, zeker gezien het feit dat aanvragen niet per definitie in hetzelfde jaar gedaan hoeven te worden. Het lijkt deze leden veel logischer als in de afweging door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (mede) wordt gekeken naar de effecten op het betreffende traject en de betreffende corridor.

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of er een inschatting is gemaakt van de gevolgen van de voorgestelde drempelwaarden van 0,4 procent van het aantal reizigers en van de omzet voor denkbare initiatieven. Deze leden vragen om meer inzicht in wat voor initiatieven met de gekozen drempelwaarden bij benadering wel en niet mogelijk zijn. Wordt met dergelijke drempelwaarden een grensoverschrijdende verbinding op intercity niveau, bijvoorbeeld op de corridor Eindhoven-Aken of Eindhoven-Düsseldorf nog wel mogelijk?

Mocht toch worden vastgehouden aan een percentage, dan geven de leden van de ChristenUnie-fractie de minister in overweging om de drempelwaarde in artikel 5.1.a en artikel 6.a van het ontwerpbesluit te bepalen aan de hand van het aantal reizigerskilometers van het betreffende traject in plaats van het aantal reizigers, omdat dit een betere maatstaf is voor het economisch evenwicht.

Voorts vragen deze leden hoe wordt omgegaan met deze drempelwaarde als de concessie voor het hoofdrailnet kleiner wordt.

De leden van de ChristenUnie-fractie missen een analyse van de gevolgen van het besluit voor de reiziger. Er wordt alleen getoetst wat de gevolgen zijn voor de vervoerder, maar niet voor de reiziger. Zo lijken de drempelwaarden geen rekening te houden met het feit dat een aanpassing van het vervoersaanbod ook kan leiden tot een toename van de totale vervoersvraag. Hoe wordt hiermee omgegaan, zo vragen deze leden.

De drempelwaarden lijken tot slot geen gevolg te geven aan overweging 7 van Richtlijn 2007/58/EG. Hierin wordt gesteld dat tussenstops noodzakelijk zijn om een realistische economische levensvatbaarheid voor de exploitatie te waarborgen en te voorkomen dat potentiële concurrenten in een ongunstige positie komen te verkeren ten opzichte gevestigde exploitanten, die onderweg wel passagiers kunnen laten in- en uitstappen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe deze overweging uit de richtlijn is verwerkt in het voorliggende ontwerpbesluit.

Gevoerd overleg

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de nota van toelichting wordt gemeld dat op verzoek van de Nederlandse Mededingingsautoriteit de kwalitatieve toetsen zijn geschrapt. In artikel 2 van het ontwerpbesluit staat echter dat sprake moet zijn van zowel een kwalitatieve als kwantitatieve beoordeling. Is dit niet met elkaar in strijd?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de voorgestelde invulling volgens reizigersvereniging Rover strijdig is met de Liberaliseringsrichtlijn. Zij vragen om die reden of deze invulling getoetst is bij de Europese Commissie.