

CONCEPTVERSIE WETSVOORSTEL VERSIE 3.0 (INTERNET CONSULTATIE)

Het voorliggende wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn concepten. Bij het opstellen van deze versie is uitgegaan van de tekst van de Spoorwegwet zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van de wet tot implementatie van het vierde spoorpakket (versie ingediend bij TK inclusief 2 nota's van wijziging).

Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de omvorming van ProRail van een besloten vennootschap tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Wet Publiekrechtelijke omvorming ProRail)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gewenst is om de besloten vennootschap ProRail om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan;

ARTIKEL I

De Spoorwegwet wordt als volgt gewijzigd:

A.

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. De begripsbepalingen 'beheer' en 'raad van commissarissen' vervallen.

b. de begripsbepaling 'beheerder' komt te luiden:

beheerder: beheerder als bedoeld in artikel 7;

B.

Artikel 2, tweede lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. de beheerder rechthebbende is ten aanzien van de spoorweg.

C.

Artikel 5 vervalt

D.

Voor paragraaf 4 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3. De beheerder

Paragraaf 3.1 De beheerder

Artikel 7. Instelling beheerder

1. Er is een beheerder, genaamd ProRail.

2. De beheerder heeft rechtspersoonlijkheid en heeft zijn zetel op een bij ministeriële regeling te bepalen plaats.

Artikel 8. Taken van de beheerder

1. De beheerder is de infrastructuurbeheerder, bedoeld in artikel 3, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU en is belast met:
 - a. exploitatie, onderhoud, vernieuwing en met deelname aan de ontwikkeling, van de hoofdspoorweginfrastructuur, bedoeld in artikel 3, punten 2 ter, 2 quater, 2 quinquis en 2 bis, van richtlijn 2012/34/EU;
 - b. het verlenen van het minimumtoegangspakket, bedoeld in bijlage II, punt 1, van richtlijn 2012/34/EU;
 - c. het bevorderen van wetenschappelijk onderzoek, opleidingen en innovaties op het gebied van spoorweginfrastructuur en het gebruik daarvan;
 - d. het gevraagd en ongevraagd adviseren van Onze Minister;
 - e. werken voor derden, bedoeld in artikel 9;
 - f. andere bij ministeriële regeling opgedragen taken; en
 - g. bij of krachtens andere wetten opgedragen taken en bevoegdheden.
2. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de beheerder tarieven kan vaststellen met betrekking tot de taken, bedoeld in het eerste lid, onderdeel f.
3. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de beheerder de taken, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, op een andere infrastructuur dan de hoofdspoorweginfrastructuur kan uitvoeren en kunnen eisen gesteld worden aan deze uitvoering.
4. In afwijking van het eerste lid, onderdeel a, kan Onze Minister bij uitzondering een ander dan de beheerder belasten met de uitvoering van onderdelen van de taak deelname aan de ontwikkeling van hoofdspoorweginfrastructuur, indien wordt voldaan aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden.
5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de taken, bedoeld in het eerste en vierde lid, en kunnen daaraan kwalitatieve of kwantitatieve verplichtingen of doelen worden verbonden.

Artikel 9. Werken voor derden

1. De beheerder voert in opdracht van een derde werkzaamheden uit aan of op de hoofdspoorweginfrastructuur.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere voorwaarden en beperkingen gesteld aan de verplichting, bedoeld in het eerste lid.
3. De derde draagt alle kosten en risico's verbonden aan de uitvoering van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid.
4. Bij ministeriële regeling kunnen bepaalde kosten en risico's van de verplichting, bedoeld in het derde lid, worden uitgezonderd en kunnen regels worden gesteld over de hoogte van de door de derde te dragen kosten.

Artikel 10. Overige activiteiten

1. De beheerder kan andere activiteiten verrichten dan de taken, bedoeld in de artikelen 8 en 9, indien Onze Minister daar vooraf mee instemt.
2. Onze Minister verleent in ieder geval geen instemming als bedoeld in het eerste lid, indien naar het oordeel van Onze Minister:
 - a. de activiteit ten koste kan gaan van een goede uitoefening van de aan de beheerder opgedragen taken;
 - b. niet is voorzien in een kostendekkende financiering van de activiteiten door de opdrachtgever of gebruikers;
 - c. de opdrachtgever de risico's verbonden aan de door hem opgedragen werkzaamheden niet kan dragen; of
 - d. de activiteit in strijd is met overige wet- en regelgeving.

3. Onze Minister kan bij zijn instemming, bedoeld in het eerste lid, voorwaarden stellen aan de uitvoering van de betreffende activiteiten.
4. Onze Minister kan bepalen dat de beheerder een activiteit als bedoeld in het eerste lid binnen een door Onze Minister gestelde termijn beëindigt.
5. De beheerder informeert Onze Minister over de beëindiging van een activiteit als bedoeld in het eerste lid.
6. In afwijking van het eerste lid kan de beheerder de bij ministeriële regeling genoemde activiteiten uitvoeren zonder voorafgaande instemming van Onze Minister waarbij voorwaarden kunnen worden gesteld aan de uitvoering van de betreffende activiteiten. Het derde tot en met vijfde lid zijn niet van toepassing op de in dit lid bedoelde activiteiten.

Artikel 11. Afwijkingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

1. Op het personeel van de beheerder is artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing.
2. In afwijking van artikel 17, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, heeft vaststelling van de vergoeding, de heffingen, de bijtelling, de korting en de aftrek, bedoeld in artikel 62, met inbegrip van de vaststelling van de methode voor de toerekening, bedoeld in artikel 63, en inning van die heffingen, geen goedkeuring van Onze Minister.
3. Onze Minister kan, in afwijking van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, geen beleidsregels vaststellen over de taakuitoefening van de essentiële functies van de beheerder.
4. Onze Minister kan, in afwijking van artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, besluiten die de uitoefening van de essentiële functies betreffen niet vernietigen.

Artikel 12. Samenwerking en efficiëntie

1. De beheerder werkt in het belang van een goede dienstverlening op het spoor samen met partijen in de spoorsector.
2. De beheerder streeft ernaar, met inachtneming van de veiligheid en van de handhaving en verbetering van de kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur, de in artikel 62 en 68 bedoelde vergoedingen en heffingen zo laag mogelijk te houden.

Artikel 13. Kwaliteitsmanagement

De beheerder organiseert zijn organisatieprocessen op zodanige wijze dat de organisatie gericht is op beheersing en continue verbetering van de bedrijfsvoering en taakuitvoering.

Paragraaf 3.3 De organen

Artikel 14. Raad van bestuur

1. De beheerder heeft een raad van bestuur, bestaande uit ten minste drie leden, onder wie de voorzitter.
2. De leden van de raad van bestuur worden benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaren en kunnen éénmaal opnieuw worden benoemd. In het geval van bijzondere omstandigheden binnen de organisatie van de beheerder kan een bestuurslid bij afloop van de tweede benoemingstermijn terstond opnieuw worden benoemd voor een periode van maximaal twee jaar.
3. In geval van schorsing of ontstentenis van een lid van de raad van bestuur voorziet Onze Minister in de waarneming van diens functie.
4. De raad van bestuur stelt bij bestuursreglement zijn werkwijze vast.

Artikel 15. Taken van de raad van bestuur

1. De raad van bestuur is belast met de dagelijkse leiding van de beheerder en draagt zorg voor een goede uitvoering van de hem opgedragen taken.
2. De raad van bestuur vertegenwoordigt de beheerder in en buiten rechte.

3. De raad van bestuur kan onder zijn verantwoordelijkheid de vertegenwoordiging, bedoeld in het tweede lid, opdragen aan een of meer bestuursleden of andere personen. De raad van bestuur kan bepalen dat deze vertegenwoordiging uitsluitend betrekking heeft op bepaalde onderdelen van de taken en activiteiten van de beheerder dan wel op bepaalde aangelegenheden.

Artikel 15a. Raad van toezicht

1. De beheerder heeft een raad van toezicht, bestaande uit ten minste drie leden en ten hoogste vijf leden, onder wie de voorzitter.
2. Onze Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van de raad van toezicht. De raad van toezicht kan voor elke benoeming een niet-bindende voordracht indienen bij Onze Minister.
3. De leden van de raad van toezicht worden benoemd voor een tijdvak van maximaal vier jaren en zijn aansluitend éénmalig voor een tijdvak van maximaal vier jaren herbenoembaar.
4. De leden van de raad van toezicht hebben op persoonlijke titel zitting in de raad en oefenen hun functie uit zonder last.
5. De leden van de raad van toezicht kunnen tussentijds op eigen verzoek, dan wel om zwaarwichtige redenen ontslag worden verleend.
6. Zolang in een vacature van de raad van toezicht niet is voorzien, vormen de overblijvende leden de raad van toezicht, met de bevoegdheid van de volledige raad. Betreft het de vacature van de voorzitter dan wijzen de overblijvende leden uit hun midden een lid aan dat tijdelijk als voorzitter fungeert.
7. Onze Minister kan aan de leden van de raad van toezicht, ten laste van de beheerder, een schadeloosstelling toekennen voor hun werkzaamheden.

Artikel 15b. Taken raad van toezicht

1. De raad van toezicht ziet toe op de werkzaamheden van de raad van bestuur en staat die met raad terzijde.
2. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat de raad van bestuur de voorafgaande instemming behoeft van de raad van toezicht voor een beslissing als bedoeld in artikel 32 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen of dat de raad van bestuur, ingeval Onze Minister een beslissing als bedoeld in dat artikel aan zijn voorafgaande instemming heeft onderworpen, die beslissing pas aan hem kan voorleggen nadat de raad van toezicht heeft verklaard tegen die beslissing geen bedenkingen te hebben.
3. De raad van bestuur behoeft in ieder geval de voorafgaande instemming van de raad van toezicht voor beslissingen betreffende:
 - a. de begroting en het meerjarenplan;
 - b. de vaststelling van de tarieven, bedoeld in artikel 8, tweede en derde lid;
 - c. het jaarverslag en de jaarrekening;
 - d. de vaststelling van het bestuursreglement, bedoeld in artikel 14, vierde lid en het reglement, bedoeld in artikel 15d, eerste lid;
 - e. andere bij ministeriële regeling te bepalen beslissingen.
4. De raad van toezicht kan geen instemming verlenen of onthouden indien niet ten minste de meerderheid van de leden ter vergadering aanwezig is.
5. De raad van toezicht informeert Onze Minister zonder vertraging over zijn bevindingen die voor de uitoefening van diens taak relevant zijn.
6. De raad van toezicht stelt bij reglement zijn werkwijze vast. Het reglement behoeft de goedkeuring van Onze Minister.
7. De raad van toezicht stelt een auditcommissie in. De auditcommissie stelt bij reglement zijn werkwijze vast. Het reglement behoeft de goedkeuring van Onze Minister.

Paragraaf 3.4 Bepalingen inzake de begroting, toezicht en verantwoording

Artikel 15c. Ontvangsten van de beheerder

De ontvangsten van de beheerder bestaan uit:

- a. een bijdrage van Onze Minister;
- b. de opbrengsten van vergoedingen en heffingen, bedoeld in de artikelen 62 en 68;
- c. de opbrengsten van andere bij of krachtens deze wet of andere wetten in rekening gebrachte tarieven; en
- d. overige ontvangsten.

Artikel 15d. Financieel beheer van de beheerder

1. De raad van bestuur stelt bij reglement richtlijnen vast voor het voeren van een ordentelijk financieel beheer van de beheerder.
2. Het reglement, bedoeld in het eerste lid, behoeft goedkeuring van Onze Minister.

Artikel 15e. Meerjarenplan

1. De beheerder stelt een meerjarenplan vast. Het meerjarenplan behoeft goedkeuring van Onze Minister.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld omtrent het proces en de inhoud van het meerjarenplan.
3. Onze Minister brengt het in het eerste lid bedoelde door hem goedgekeurde meerjarenplan ter kennis van de beide Kamers der Staten-Generaal.

Artikel 15f. Tussentijdse verslagen

1. De beheerder stelt tussentijdse verslagen op over de taakuitoefening.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de tussentijdse verslagen.

Artikel 15g. Voorafgaande instemming beslissingen

1. De beheerder behoeft, tenzij de betreffende beslissing in het door Onze Minister goedgekeurde meerjarenplan is opgenomen, de voorafgaande instemming van Onze Minister voor de bij regeling aangewezen beslissingen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als het de uitvoering van de essentiële functies betreft.

Artikel 15h. Nadere regels begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantscontrole

Onverminderd het daarover bepaalde in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de begroting, het jaarverslag, de jaarrekening, de accountantscontrole, de accountantsverklaring en het aan die verklaring ten grondslag liggende onderzoek.

Artikel 15i. Egalisatiereserve

Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de door de beheerder te vormen egalisatiereserve.

Artikel 15j. Geen goedkeuring begroting

Zolang de begroting niet is goedgekeurd, is de raad van bestuur gerechtigd gedurende ten hoogste zes maanden van het nieuwe boekjaar voor iedere maand uitgaven te doen ten behoeve van bestaand beleid, ter grootte van een twaalfde deel van de begroting van het voorafgaande boekjaar.

Paragraaf 3.5 Overige bepalingen

Artikel 15k. informatieverstrekking van Onze Minister aan de beheerder

1. Onze Minister verstrekt de beheerder de inlichtingen die de beheerder voor zijn taakuitoefening redelijkerwijs nodig heeft.
2. Onze Minister kan regels stellen met betrekking tot de informatie-uitwisseling tussen Onze Minister en de beheerder.

Artikel 15l. Informatieverstrekking van de beheerder aan Onze Minister

1. De beheerder verstrekt aan Onze Minister op zijn verzoek de inlichtingen die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en wettelijke voorschriften.
2. De beheerder verstrekt Onze Minister ongevraagd de inlichtingen waar Onze Minister gelet op zijn verantwoordelijkheid weet van moet hebben.
3. Op verzoek van Onze Minister voert de beheerder een audit, benchmark, klantenonderzoek of een evaluatie uit naar de uitvoering van zijn wettelijke taken, of werkt daaraan mee.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de inhoud en het proces van de audit, benchmark, klantenonderzoek en de evaluatie, bedoeld in het derde lid.
5. Bij ministeriële regeling worden voorschriften gesteld ten aanzien van het verstrekken van gegevens aan Onze Minister ten behoeve van:
 - a. het voldoen aan de verplichtingen die Onze Minister met betrekking tot de hoofdspoorwegen heeft ingevolge de artikelen 11.6 en 11.11 van de Wet milieubeheer ter uitvoering van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï (PbEG L 189);
 - b. het voldoen aan de verplichtingen die Onze Minister met betrekking tot de hoofdspoorwegen heeft ingevolge artikel 12.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
 - c. wijzigingen van hoofdspoorweginfrastructuur die de beheerder aanbesteedt en als een verbetering of vernieuwing als bedoeld in artikel 26i, eerste lid, worden aangemerkt.

Artikel 15m. Goedkeuring

1. Waar krachtens deze wet of de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de goedkeuring van Onze Minister is vereist, verleent dan wel onthoudt deze die goedkeuring binnen zes weken na de datum van ontvangst van de aan goedkeuring onderhevige besluiten.
2. Met goedkeuring wordt gelijkgesteld het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde termijn zonder dat de goedkeuring is verleend of onthouden.

Artikel 15n. Instemming

1. Waar bij of krachtens deze wet of de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de voorafgaande instemming van Onze Minister is vereist, verleent dan wel onthoudt deze die instemming binnen zes weken na de datum van ontvangst van de aan instemming onderhevige ontwerpbesluiten.
2. Met instemming wordt gelijkgesteld het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde termijn zonder dat de instemming is verleend of onthouden.
3. Indien de in het eerste lid bedoelde termijn is verstreken zonder dat de instemming is verleend of onthouden, wordt de instemming geacht niet te zijn verleend met betrekking tot vervreemding van de hoofdspoorweginfrastructuur

Artikel 15o. Toezicht op de beheerder

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het toezicht op de beheerder door Onze Minister.

E.

Artikel 16 vervalt.

F.

Artikel 16a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt 'raad van commissarissen en van de'.
2. In het derde lid vervalt 'en de raad van commissarissen'.

G.

In artikel 16c, eerste lid, onderdeel b, wordt 'bedoeld in artikel 16, eerste lid,' vervangen door 'bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a,'.

H.

Artikelen 17, 17a, 17b, 18 en 18a vervallen.

I.

Artikel 19 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het eerste lid wordt 'Onze Minister' vervangen door 'de beheerder'.
2. In het derde lid wordt 'van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur' vervangen door 'van de taken en activiteiten, bedoeld in artikelen 8, 9 en 10.'
3. In het vierde lid wordt de derde volzin vervangen door:
De voorschriften kunnen tevens betrekking hebben op het doelmatig gebruik van de hoofdspoorweg.
Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de aan de vergunning te verlenen voorschriften in verband met het financieel belang van de Staat.

J.

Artikel 22 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel d, wordt 'het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur kan worden ' vervangen door 'de uitoefening van de taken en activiteiten, bedoeld in artikelen 8, 9 en 10, kunnen worden'.
2. In de eerste volzin van het derde lid, wordt 'Onze Minister' vervangen door 'de beheerder'.

K.

In artikel 27, vierde lid, wordt 'taken, bedoeld in artikel 16, eerste lid' vervangen door 'taken en activiteiten, bedoeld in artikelen 8, 9 en 10'.

L.

In artikel 59, derde lid, wordt 'taken, bedoeld in artikel 16, eerste lid' vervangen door 'taken en activiteiten, bedoeld in artikelen 8, 9 en 10'.

M.

Aan het einde van artikel 68b, tweede lid, wordt de punt vervangen door `, niet zijnde de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur`.

N.

Artikel 69 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot het derde en vierde lid, wordt een nieuw tweede lid ingevoegd dat als volgt komt te luiden:
2. In afwijking van het eerste lid is met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 19 en 22 belast de bij besluit van de beheerder daartoe aangewezen personen.
2. In het derde lid (nieuw) en vierde lid (nieuw) wordt 'het eerste lid' telkens vervangen door 'eerste en tweede lid'.

O.

Artikel 76 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'het tweede lid' vervangen door 'het derde lid'.
2. Onder vernummering van het tweede en het derde lid tot het derde en vierde lid, wordt een nieuw tweede lid ingevoegd dat als volgt komt te luiden:
2. In afwijking van het eerste lid is de beheerder bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de artikelen 19 en 22 gestelde verplichtingen.
3. Het vierde lid (nieuw) komt als volgt te luiden:
4. De bestuurlijke boete, bedoeld in het tweede lid, bedraagt ten hoogste 900.000 euro of, indien dat voor een onderneming meer is, ten hoogste 10% van de jaaromzet van de onderneming.
4. Na het vierde lid (nieuw) wordt een vijfde lid toegevoegd dat als volgt komt te luiden:
5. Het bedrag van de bestuurlijke boete dat op grond van het vierde lid ten hoogste kan worden opgelegd, wordt verhoogd met 100%, indien binnen een tijdvak van vijf jaar voorafgaand aan de dagtekening van het van de overtreding opgemaakte rapport, bedoeld in artikel 5:48, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, een aan die overtreder voor een eerdere overtreding van eenzelfde of een soortgelijk wettelijk voorschrift opgelegde bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden.

P.

Artikel 77 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt '19,'.
2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot het derde en vierde lid, wordt een nieuw tweede lid ingevoegd dat als volgt komt te luiden:
2. De beheerder kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van de bij of krachtens artikel 19 gestelde voorschriften, voor zover die overtreding daarbij uitdrukkelijk als beboetbaar feit is aangemerkt.
3. In het derde lid (nieuw) en vierde lid (nieuw) wordt 'het eerste lid' telkens vervangen door 'het eerste of tweede lid'.

Q.

Artikel 80 wordt als volgt gewijzigd:

Onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot het zesde en zevende lid, wordt een nieuw vijfde lid ingevoegd dat als volgt komt te luiden:

5. Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing indien de gegevens van een onderneming, bedoeld in het tweede lid, niet aan de beheerder beschikbaar zijn gesteld door de degene aan wie door de beheerder een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

ARTIKEL II

Artikel 21 van de Faillissementswet wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eind van onderdeel 7 wordt de punt vervangen door een puntkomma.
2. Na onderdeel 7 wordt een nieuw onderdeel toegevoegd dat als volgt komt te luiden:
8°. de hoofdspoorweginfrastructuur, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet.

ARTIKEL III

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

PM

ARTIKEL IV

De Tracéwet wordt als volgt gewijzigd:

A.

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid vervalt `, en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg`.
2. Het derde lid, onderdeel c, komt te luiden:
c. de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen worden betrokken bij de verkenning;
3. In het zesde lid wordt `, betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg` vervangen door `en de betrokken bestuursorganen`.

B.

Artikel 4, eerste lid, onderdeel b, komt als volgt te luiden:

- b. een verantwoording over de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen zijn betrokken bij de verkenning en de resultaten daarvan;

C.

In artikel 6, eerste lid, wordt `, betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg` vervangen door `en de betrokken bestuursorganen`.

D.

In artikel 7, tweede lid, wordt `, aan de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, aan de beheerder van de landelijke spoorweg` vervangen door `en aan de betrokken bestuursorganen`.

E.

In artikel 10, vierde lid, wordt `, betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg` vervangen door `en betrokken bestuursorganen`.

F.

Artikel 11, derde lid, komt te luiden:

3. Onze Minister zendt het ontwerp-tracébesluit aan de betrokken bestuursorganen.

G.

In artikel 18, eerste lid, vervalt 'en, indien het tracébesluit betrekking heeft op een landelijke spoorweg, aan de beheerder van de spoorweg.

H.

In artikel 23, vierde lid, wordt ', de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg' vervangen door 'en de betrokken bestuursorganen'.

ARTIKEL V

In artikelen 10, eerste lid, onderdeel d, en 31 van de Wet Basisregistratie grootschalige topografie wordt 'artikel 1, onder h, van de Spoorwegwet' vervangen door: artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet

ARTIKEL VI

Met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen X tot en met XX, gaan de vermogensbestanddelen van ProRail B.V. en Railinfratrust B.V. onder algemene titel over op ProRail.

ARTIKEL VII

Archiefbescheiden van ProRail B.V. berusten met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen X tot en met XX, onder ProRail voor zover zij op dat tijdstip niet overeenkomstig de Archiefwet 1995 zijn overgebracht naar een archiefbewaarpplaats.

ARTIKEL VIII

1. Aanvragen die zijn ingediend voor een vergunning als bedoeld in artikel 19, eerste lid, of een ontheffing als bedoeld in artikel 22, derde lid, zoals deze artikelen luiden op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen X tot en met XX en waarop op dat tijdstip nog niet is beslist, worden afgehandeld door ProRail.

2. In wettelijke procedures en rechtsgedingen waarbij ProRail B.V. is betrokken, treedt met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen X tot en met XX, ProRail in de plaats van ProRail B.V.

3. In zaken waarin de Autoriteit Consument en Markt op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen X tot en met XX, op grond van de artikelen 70 en 71 onderzoek doet naar een gedraging of beslissing die kan worden toegerekend aan ProRail B.V., en dat onderzoek op het tijdstip van inwerkingtreding nog niet is afgerond, treedt ProRail op dat tijdstip in de plaats van ProRail B.V.

ARTIKEL IX

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

CONCEPT tbv Internet consultatie

Memorie van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

ProRail is in haar huidige rechtsvorm een privaatrechtelijke rechtspersoon, maar in de aard van haar taken en de wijze van financiering is ProRail vooral publiek. In de kabinetsreactie op het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Fyra van 29 april 2016 gaf het kabinet aan te kiezen voor duidelijkheid ten aanzien van de positionering van ProRail in het publieke domein en de organisatievorm van ProRail te wijzigen naar een publiekrechtelijke organisatievorm.¹ In een brief van 9 december 2016 is de Kamer geïnformeerd over de definitieve keuze van het kabinet om ProRail om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met eigen rechtspersoonlijkheid.² Dit voornemen is tevens opgenomen in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'.³

Met dit wetsvoorstel geeft de regering hier uitvoering aan. De omvorming heeft tot doel om de organisatie van ProRail vorm te geven op een wijze die past bij de publieke taken die ProRail uitvoert, de aansturing van ProRail te vereenvoudigen en de publieke verantwoording over de wettelijke taken en de besteding van publieke middelen (jaarlijks ruim 2 miljard euro) te versterken. Een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister) en ProRail en een op de publieke taak van ProRail toegespitst sturing- en toezichtarrangement bieden kansen om de publieke belangen met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur zo goed en efficiënt mogelijk te verwezenlijken.

Bij de totstandkoming van dit voorstel is aangesloten bij de uitgangspunten en richtlijnen van het besliskader 'Verbinding verbroken'.⁴ ProRail B.V. is nauw betrokken bij de ambtelijke voorbereiding.

Dit voorstel is medeondertekend door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gelet op diens verantwoordelijkheid voor het verzelfstandigingsbeleid, meer in het bijzonder voor de oprichting en inrichting van zelfstandige bestuursorganen.

2. Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan

De omvorming van ProRail tot een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid is een principiële keuze. ProRail is nu een besloten vennootschap (B.V.). Bij de uitvoering van de specifieke publieke taken van ProRail die in belangrijke mate worden gefinancierd met publieke middelen⁵, behoort naar het oordeel van de regering een publiekrechtelijke rechtsvorm en een daarop toegespitst sturings- en verantwoordingsinstrumentarium. Hieronder wordt ingegaan op de vraag welke publieke belangen ProRail behartigt, hoe deze belangen kunnen worden behartigd en waarom ProRail als zbo wordt vormgegeven.

¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 678, nr. 16, blz. 9.

² Kamerstukken II 2016/17, 25 268, nr. 139.

³ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017.

⁴ Kamerstuk I 2012/2013, C, B.

⁵ ProRail B.V. is een zogeheten rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt). Een organisatie is een rwt als is voldaan aan drie vereisten: a. de organisatie moet een eigen rechtspersoonlijkheid hebben; b. de organisatie moet een taak uitoefenen die in wet- of regelgeving is geregeld (een 'wettelijke taak'); en c. Voor de uitoefening van de wettelijke taak moet de organisatie geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit een zogenoemde 'wettelijke heffing' (publiek geld).

2.1 ProRail behartigt publieke belangen

ProRail beheert de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur. De hoofdspoorweginfrastructuur betreft het geheel van die spoorwegen die als hoofdspoorwegen zijn aangewezen.⁶ ProRail is verantwoordelijk voor de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur, en voor de deelname aan de ontwikkeling ervan.⁷

De hoofdspoorweginfrastructuur is een essentiële schakel in de bereikbaarheid van Nederland per spoor. Met de activiteiten van ProRail zijn de volgende publieke belangen gemoeid:

- Continuïteit, beschikbaarheid en kwaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en daarmee samenhangende voorzieningen;
- Efficiënte en non-discriminatoire verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- Het op transparante en niet-discriminerende wijze leiden van verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur;
- Veiligheid en duurzaamheid van de hoofdspoorweginfrastructuur en daarmee samenhangende activiteiten.
- Een rechtmatige, doelmatige en transparante wijze van besteding van publieke middelen (jaarlijks meer dan €2 miljard euro).⁸

2.2 Beheer en ontwikkeling van de hoofdspoorweginfrastructuur zijn publieke taken

Het spoor is een netwerksector. In een netwerksector wordt onderscheid gemaakt tussen het aanbieden van het netwerk (in dit geval de hoofdspoorweginfrastructuur) en de via het netwerk aangeboden producten of diensten (het treinvervoer).

Hoe de publieke belangen ten aanzien van de hoofdspoorweginfrastructuur het beste kunnen worden gewaarborgd, is allereerst afhankelijk van het antwoord op de vraag of in het kader van het aanbieden van de aanleg en het beheer van een hoofdspoorweginfrastructuur concurrentie mogelijk en wenselijk is. Concurrentie kan onder andere leiden tot een efficiëntere uitvoering van taken en versterking van het innovatief vermogen, maar kent ook risico's, zoals een gebrekkige invulling van verantwoordelijkheden en onvoldoende grip op borging van publieke belangen. Als ter borging van de publieke belangen met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur effectieve concurrentie mogelijk is en de risico's daarvan kunnen worden ondervangen, dan ligt het voor de hand om de aanleg en het beheer over te laten aan marktpartijen en niet als overheid op te pakken.⁹ Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen concurrentie op de markt en concurrentie om de markt.

Het is in de specifieke Nederlandse situatie onwaarschijnlijk dat er concurrentie zal bestaan tussen verschillende hoofdspoorweginfrastructuren (concurrentie op de markt). Vanwege de beperkte omvang en het intensieve gebruik van de in Nederland beschikbare ruimte is er geen plaats voor een tweede hoofdspoorweginfrastructuur. De kosten van realisatie van een tweede hoofdspoorweginfrastructuur zijn bovendien te hoog om een rendabele investering te kunnen vormen.

⁶ Artikel 1 Spoorwegwet.

⁷ Artikel 3, punt 2, Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (Pb L 343 van 14 december 2012, blz. 32) gewijzigd door Richtlijn 2016/2370/EU en Gedelegeerd Besluit 2017/2075/EU.

⁸ Zie richtlijn 2012/34/EU, artikel 16, eerste lid, Spoorwegwet, Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013, Bijlage bij Kamerstuk 28 165 nr. 165, blz. 71.

⁹ Zie de kabinetsnotitie 'Publieke belangen en marktordening, Liberalisering en privatisering in Netwerksectoren', Kamerstukken II 1999/2000, 27 018, nr. 1 en het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang' en het kabinetsstandpunt daarbij (Kamerstukken II 2000/01, 27 771, nr. 1).

Een andere optie is om concurrentie om het beheer van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur te introduceren (concurrentie om de markt). Het beheer van het spoor wordt dan voor een afgebakende periode in het geheel of in delen aanbesteed. Op papier is nu de markt met betrekking tot het beheer van het Nederlandse spoor op deze wijze ingericht.¹⁰ De feitelijke situatie is echter dat tot op heden alleen ProRail B.V. en haar rechtsvoorgangers zich voor het beheer van de gehele hoofdspoorweginfrastructuur kwalificeren. Dit is goed verklaarbaar. Gelet op de specifieke deskundigheid en ervaring die nodig zijn voor het beheer van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur en het strategische belang dat met deze infrastructuur is gemoeid, is het onwaarschijnlijk dat het gehele beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur aan andere partijen zal worden uitbesteed. Een opdeling van de hoofdspoorweginfrastructuur in verschillende delen, waarbij om het beheer van deze afzonderlijke delen concurrentie kan plaatsvinden, is denkbaar. Een zodanige opdeling vergt echter een dermate intensieve afstemming en samenwerking tussen verschillende betrokken beheerders en vervoerders, dat onwaarschijnlijk is dat hierdoor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in zijn geheel beter en efficiënter zal zijn, dan wanneer het geheel door één partij wordt beheerd. Belangrijk is daarnaast dat een zelfstandige exploitatie van de hoofdspoorweginfrastructuur – los van overheidssteun – niet mogelijk is. Het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer wordt grotendeels gefinancierd door de overheid. Hierdoor zal er altijd een nauwe budgettaire verwevenheid zijn tussen het departement en de infrastructuurbeheerder. Tot slot is het moeilijk om de publieke belangen bij de spoorweginfrastructuur anders dan in algemene termen te omschrijven. Dit maakt het ingewikkeld vooraf concrete afspraken te maken waarop een opdrachtnemer achteraf kan worden afgerekend.¹¹ Een nauwe betrokkenheid van de overheid is wenselijk om – waar nodig – de noodzakelijke beleidsmatige afweging te maken tussen de verschillende betrokken maatschappelijke belangen. Daarmee ligt ook concurrentie om het spoorweginfrastructuurbeheer niet in de rede.

De conclusie is dat marktwerking met betrekking tot de aanleg en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur in Nederland niet mogelijk is, of dat daarvan slechts in geringe mate prikkels zijn te verwachten. Daarom ligt het in de rede niet marktpartijen, maar de overheid met de aanleg en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur te belasten. Het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer is naar het oordeel van de regering een publieke taak die moet worden uitgevoerd door een overheidsorganisatie.

Dit laat onverlet dat de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder opdrachten voor werkzaamheden aan de hoofdspoorweginfrastructuur in de markt zet. Het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer is in belangrijke mate een coördinerende taak. De beheerder is verantwoordelijk voor een optimale uitvoering, waarbij veel andere partijen met de concrete werkzaamheden worden belast. Voor de uitvoering van concrete onderhouds-, vervangings- of aanlegwerkzaamheden bestaat wel degelijk een markt met verschillende competente aanbieders en voldoende marktprikkels. Van deze markt zal ProRail door middel van het uitzetten van overheidsopdrachten gebruik blijven maken.

2.3 Externe verzelfstandiging van de infrastructuurbeheersorganisatie is wenselijk

Het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer in Nederland dient te worden uitgevoerd door een overheidsorganisatie. Uitgangspunt bij overheidsorganisaties van de centrale overheid is dat deze als dienstonderdeel van een ministerie worden vormgegeven. De dienst maakt integraal deel uit van de bedrijfsvoering van het ministerie en is volledig ondergeschikt aan de minister. Door vormgeving als dienstonderdeel van het ministerie is het duidelijk dat de overheid de taak uitvoert, is de aansturing

¹⁰ De huidige Spoorwegwet gaat ervan uit dat verschillende concessies voor het beheer van het spoor kunnen worden verleend. Artikel 16, eerste lid, Spoorwegwet.

¹¹ Dit laat onverlet dat bij de aansturing van ProRail waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van kernprestatie-indicatoren.

relatief eenvoudig en kan er geen onduidelijkheid ontstaan over de (volledige) verantwoordelijkheid van de minister.

Onder omstandigheden kan echter een vorm van verzelfstandiging aangewezen zijn. In dat geval geldt op basis van het geldende kabinetsbeleid het uitgangspunt 'agentschap, tenzij'.¹² Een agentschap is een intern verzelfstandigd dienstonderdeel en kan worden opgericht om een meer doelmatige bedrijfsvoering mogelijk te maken.¹³ Een agentschap heeft een eigen handelingsruimte om beslissingen te kunnen nemen over de uitvoering en beschikt over een eigen financiële administratie. Het agentschap is niettemin onderdeel van het departement en de minister is volledig verantwoordelijk.

Gelet op de aard van het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer is een vorm van verzelfstandiging wenselijk. Het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer heeft behoefte aan een doelmatige bedrijfsvoering, een eigen financiële administratie en een resultaatgericht sturingsmodel. Gelet op het verzelfstandigingsbeleid van het kabinet zou de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder daarmee de vorm moeten krijgen van een agentschap.

Vormgeving van de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder als een agentschap is echter op basis van het Europese recht minder goed mogelijk. Dit komt omdat Europese richtlijnen specifieke eisen stellen aan de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder:

- De infrastructuurbeheerder is verantwoordelijk voor eigen beheer, bestuur en interne controle.¹⁴
- De lidstaat mag geen beslissende invloed uitoefenen op de essentiële functies; de besluitvorming over de capaciteitsverdeling (toewijzing van treinpaden) en over de vaststelling van de gebruiksvergoeding.¹⁵
- De nationale veiligheidsinstantie (in Nederland: de minister van IenW, die deze taken en bevoegdheden grotendeels heeft gemandateerd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)¹⁶) dient wat betreft organisatie, wettelijke structuur (rechtsvorm) en besluitvorming onafhankelijk te zijn van de infrastructuurbeheerder.¹⁷

Er is daarmee voor de infrastructuurbeheerder een organisatievorm nodig die wat betreft de besluitvorming over de capaciteitsverdeling en over de vaststelling van de gebruiksvergoeding niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister en bovendien geen onderdeel vormt van de organisatie waar de taken van de nationale veiligheidsinstantie zijn belegd.

Het is op zich juridisch mogelijk om dit in een agentschapsvorm te realiseren. Er dienen dan beperkingen te worden gesteld aan de instructiemogelijkheden van de minister jegens het agentschap met betrekking tot de capaciteitsverdeling en de vaststelling van de gebruiksvergoeding. Bovendien dienen dan de taken van de nationale veiligheidsinstantie (de ILT) buiten de organisatie van het ministerie van IenW te worden geplaatst. De regering acht dit met het oog op de inrichting en aansturing van de interne organisatie van het ministerie van IenW echter niet wenselijk.

¹² Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83.

¹³ Zie de Regeling agentschappen en de daarbij behorende toelichting, Staatscourant 2017, nr. 69103.

¹⁴ Artikel 4, tweede lid, Richtlijn 2012/34/EU, zoals recent gewijzigd door Richtlijn 2016/2370/EU van 14 december 2016 en.

¹⁵ Artikel 7bis, eerste lid en tweede lid, onderdeel b, Richtlijn 2012/34/EU.

¹⁶ De taken en bevoegdheden van de nationale veiligheidsinstantie zijn formeel toegekend aan Onze Minister en zijn door mandaatverlening verdeeld over het Directoraat-Generaal Mobiliteit (DGMo) en de ILT. DGMo is als dienstonderdeel verantwoordelijk voor het monitoren, promoten en ontwikkelen van veiligheidsregelgeving. De ILT is verantwoordelijk voor alle andere taken die de Spoorwegveiligheidsrichtlijn toedeelt aan de nationale veiligheidsinstantie. Waarborgen voor een onafhankelijke oordeelsvorming van de ILT zijn opgenomen in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

¹⁷ Artikel 16, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking) (PbEU 2016, L 138).

Een betere oplossing is externe verzelfstandiging; de infrastructuurbeheerder wordt ondergebracht in een zelfstandige organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid. Dit maakt dat de organisatie geen onderdeel vormt van de hiërarchie van het departement en de minister op die wijze geen rechtstreekse invloed heeft op besluitvorming van de infrastructuurbeheerder. Ook de onafhankelijkheid van de ILT ten opzichte van de infrastructuurbeheerder is dan een gegeven. Bijkomend voordeel voor ProRail is dat – zoals in paragraaf 6 aan de orde komt – in het geval van een zelfstandige organisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid de arbeidsvoorwaarden van de werknemers eenvoudig behouden kunnen blijven indien daarvoor goede redenen bestaan.

In theorie bestaat de mogelijkheid om de verschillende activiteiten van ProRail op te splitsen en per onderdeel af te wegen of deze door een dienstonderdeel van het departement, een agentschap of een zbo zouden kunnen worden verricht. In de praktijk is dit niet wenselijk. De activiteiten van ProRail vertonen een zodanige samenhang dat opsplitsing daarvan over verschillende organisaties in de praktijk tot een onwerkbaar situatie zou leiden. Bovendien zou dit tot een diffuus stelsel van verantwoordelijkheden leiden, waarbij in het bijzonder de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid nauwelijks nog adequaat kan worden aangegeven.

2.4 Een privaatrechtelijke rechtsvorm is minder wenselijk

Externe verzelfstandiging kent verschillende organisatievormen: een staatsdeelneming, een overheidsstichting en een zelfstandig bestuursorgaan.¹⁸

Voor staatsdeelnemingen (een N.V. of B.V.) geldt dat de Staat deze in beginsel slechts aangaat als er rendement kan worden behaald op de exploitatie van de betreffende activiteit.¹⁹ Dit stemt overeen met de aard van een vennootschap, waarbij een investeerder (risicodragend) kapitaal inbrengt ten behoeve van de onderneming en daar aandelen en dividend voor terugkrijgt. Als een structureel rendement niet mogelijk is, dan is de onderneming niet zelfstandig levensvatbaar. In dat geval zijn overheidsbijdragen nodig om de uitvoerende instantie overeind te houden en is het wenselijk dat de overheid veel invloed heeft. Het vennootschapsrecht dat op een staatsdeelneming (B.V. of N.V.) van toepassing is, biedt daarvoor soms onvoldoende sturingsmogelijkheden.²⁰ Dit doet zich voor bij het spoorweginfrastructuurbeheer, dat afhankelijk is van de ruim 2 miljard euro aan publieke middelen die jaarlijks worden verschaft. Dit grote financiële belang brengt mee dat de overheid nauw betrokken is bij de aansturing van de organisatie en veel belang heeft bij de wijze van verantwoording. Een vennootschapsstructuur is hiervoor niet optimaal.

Voor de oprichting van overheidsstichtingen geldt op basis van het kabinetsbeleid het uitgangspunt 'nee tenzij'; een publiekrechtelijke organisatievorm heeft bij de uitvoering van overheidstaken de voorkeur boven een (privaatrechtelijke) stichting. De verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van (het belang van) de stichting kan op gespannen voet staan met het door hem te behartigen algemeen belang.²¹ De gewenste ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van taken moeten bovendien in verhouding staan tot de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister. Een ruime ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij horende ministeriële

¹⁸ Oprichting van publiekrechtelijke rechtspersonen die uitsluitend met publiekrechtelijke taken en niet met publiekrechtelijke bevoegdheden worden belast, komt tegenwoordig niet meer voor.

¹⁹ De Comptabiliteitswet 2016 kent een bijzondere procedure die moet worden gevolgd wil de staat een privaatrechtelijke rechtspersoon mogen oprichten.

²⁰ Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013, blz. 21.

²¹ Kabinetsstandpunt over het rapport «Een herkenbare staat: investeren in de overheid». Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20.

bevoegdheden passen niet bij een privaatrechtelijke rechtsvorm met een zelfstandig bestuur, zoals een stichting.²² Omvorming van ProRail tot een stichting is daarmee niet aan de orde.

2.5 Een zbo is passend

Een zbo is, aldus de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet), een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.²³ Een zelfstandig bestuursorgaan kan, ingevolge de Kaderwet, uitsluitend worden ingesteld indien:

- a) er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b) er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- c) participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.²⁴

De omvorming van ProRail tot een zbo sluit – gelet op voornoemde Europeesrechtelijke eisen aan de onafhankelijkheid van de spoorweginfrastructuurbeheerder – aan bij het instellingsmotief ‘behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid’. In het bijzonder mag de minister geen beslissende invloed uitoefenen op de besluitvorming over de capaciteitsverdeling en over de vaststelling van de gebruiksvergoeding.²⁵ Toepassing van dit motief voor instelling van een zbo op basis van Europeesrechtelijke verplichtingen stemt ook overeen met het vigerende kabinetsbeleid inzake de instelling van zbo’s.²⁶

Aan de raad van bestuur van ProRail B.V. is nu reeds een aantal publiekrechtelijke bevoegdheden van bevoegdheden uit de Spoorwegwet gemandateerd. Op basis van het wetsvoorstel worden deze bevoegdheden aan het zbo ProRail geattribueerd. Tevens zal door middel van een aanpassing van het Besluit spoorverkeer aan het zbo ProRail een aantal bevoegdheden worden toebedeeld die tot nu toe door individuele verkeersleiders van ProRail worden uitgeoefend.

3 Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording

3.1 Een heldere positionering

De principiële keuze die de regering maakt voor de omvorming van ProRail tot zbo staat los van het huidige functioneren van ProRail. De afgelopen jaren heeft de raad van bestuur van ProRail een groot aantal veranderingen ingezet, wat heeft geleid tot een betere relatie met IenW en de stakeholders. De regering waardeert dit en wil daarop voortbouwen.

Goede bemensing en goede onderlinge relaties zijn in elk governance-model essentieel. Zij vormen echter geen substituut voor een heldere rolverdeling, sturing en verantwoording. Het belang van een adequate positionering en governance van ProRail is om te waarborgen dat de infrastructuurbeheerder optimaal kan functioneren en de minister zijn verantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken.

²² Kader voor stichtingen. Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen, Bijlage bij Kamerstuk 25268, nr. 42.

²³ Artikel 1, onderdeel a, Kaderwet.

²⁴ Artikel 3, eerste lid, Kaderwet.

²⁵ Artikel 7bis, eerste lid en tweede lid, onderdeel b, Richtlijn 2012/34/EU.

²⁶ Commissie Gerritse, Zbo's binnen kaders, Bijlage bij Kamerstuk 25 268, nr. 46.

Sinds de opsplitsing van de Nederlandse Spoorwegen in een spoorwegonderneming (NS) en een infrastructuurbeheerder (ProRail) wordt er in de Kamer gesproken over de rechtsvorm, positionering, aansturing en verantwoording van de infrastructuurbeheerder. Aan het begin van deze eeuw werd er een wetsvoorstel in behandeling gebracht waarin de omvorming van de spoorweginfrastructuurbeheerder tot een publiekrechtelijke organisatie centraal stond. Daar is destijds van afgezien wegens acute problemen in de uitvoering en een behoefte aan rust en duidelijkheid.²⁷ Dit heeft het debat over de positionering, aansturing en verantwoording van ProRail echter niet beëindigd.²⁸

Met de Lange Termijn Spooragenda heeft het kabinet ProRail sterker willen positioneren als publieke uitvoeringsorganisatie. Zonder de ordening te veranderen koos het kabinet voor scherpere sturing.²⁹ Door pro-actiever te sturen op prestaties oefent de minister meer invloed uit op de besteding van de jaarlijkse bijdrage voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor. Voordat belangrijke stappen worden genomen, moet ProRail aan de minister instemming vragen, zodat tijdig beleidsmatige afwegingen kunnen worden gemaakt. Een en ander is vertaald naar een nieuwe beheerconcessie (2015), waarin een aantal nieuwe instrumenten is opgenomen (zoals uitgebreide verplichtingen tot overleg, het recht om informatie op te vragen en audits te laten uitvoeren, programmasturing en diverse samenwerkingsverplichtingen). Ook zijn stappen gezet om te komen tot een betere projectbeheersing³⁰ en is de sturing via de aandeelhoudersrol geïntensiveerd.

De publieke ambities wringen met de huidige positionering en rechtsvorm van ProRail. Daardoor komen er geregeld vragen op over de positionering, aansturing en verantwoording. In hoeverre kan ProRail eigen doelen stellen? Hoe verhouden het ministerie van IenW en ProRail zich tot de diverse stakeholders? In hoeverre kan en moet IenW zich mengen in uitvoeringskwesties? Wat moet ProRail wel en niet met het ministerie bespreken? Welke mate van transparantie verlangt de minister van ProRail, bijvoorbeeld over bedrijfsmatige zaken? Hoeveel ruimte heeft ProRail voor een eigen mediabeleid? Vanuit welke rol spreekt het ministerie ProRail aan? De combinatie van publieke wensen en een private jas heeft geleid tot een complex model van aansturing en verantwoording dat in uw Kamer geregeld aanleiding is geweest voor discussie.³¹

De regering kiest nu voor een publiekrechtelijk model en een heldere positionering, waardoor de aansturing eenvoudiger kan en de verantwoording wordt versterkt.

3.2 Vereenvoudiging van aansturing

De vennootschapsstructuur van ProRail B.V. zal verdwijnen. Gelet op het financiële belang van de Staat en de overige publieke belangen die met het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer zijn gemoeid is het noodzakelijk dat de overheid toereikende invloed uitoefent op de taakuitvoering van ProRail. Het aandeelhouderschap van de vennootschap, zoals dat is vormgegeven in het rechtspersonenrecht, biedt hiervoor onvoldoende mogelijkheden. Een aandeelhouder staat op afstand en intervenueert veelal achteraf. De raad van bestuur en de raad van commissarissen dienen het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en de daarbij betrokken stakeholders. De raad van commissarissen doet dit op een onafhankelijke wijze. Deze belangen stemmen niet altijd overeen met de publieke belangen van het Rijk. Op basis van het voorstel krijgt ProRail een publiekrechtelijke rechtsvorm (zbo) en daarmee een eigen governance-structuur toegespitst op de publieke taak.

²⁷ Brief aan Tweede Kamer "Herbezinning Spoor", 7 september 2001, kenmerk DGP/VI/U0102797.

²⁸ Kamerstukken II 2011–2012, 32 707, nr. 9. Kamerstukken II 2011/12, 32 707 nr. 4. Kamerstukken II 2015/16, 34 475 XII, nr. 2.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 29984, nr. 474.

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 29984, nr. 630.

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 29984, nr. 474 en 29984, Kamerstukken II 2015/16, 29984, nr. 630.

De concessie zal verdwijnen. De overheid verleent doorgaans een concessie voor de uitvoering van een wettelijke taak indien er verschillende (markt)partijen zijn die deze zouden kunnen uitoefenen. De concessieverlening heeft tot doel om een zo goed mogelijke taakuitvoering te realiseren tegen zo laag mogelijke kosten. Als echter ProRail onvoldoende presteert, dan is er geen organisatie die haar taak over kan nemen. Het ontbreken van de concurrentieprikkels leidt er in de praktijk toe dat in de beheerconcessie extra sturings- en verantwoordingsinstrumenten zijn opgenomen. Krachtens het voorstel zullen de activiteiten die ProRail op basis van de huidige concessie verricht, aan het zbo ProRail als wettelijk taak worden opgedragen. De aansturing en verantwoording geschiedt via de Kaderwet en het voorstel.

De subsidiesystematiek van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal niet langer worden toegepast. Het subsidie-instrument is, zoals de Raad van State destijds in zijn advies over de Kaderwet aangaf, bedoeld voor een activiteit, ondernomen door een particulier, welke de overheid zozeer in het algemeen belang acht dat ze die met overheidsgelden wil ondersteunen. Bij ProRail is er in werkelijkheid geen sprake van een particuliere instantie die recht heeft op een zekere mate van overheidssteun, maar van een tot de overheid behorende organisatie belast met een publieke taak, waarvan de bekostiging een reguliere begrotingspost vormt. Een zodanige organisatie behoort te worden gefinancierd via een begrotingsbijdrage.³² Op basis van de Kaderwet vindt de verantwoording door het zbo ProRail over de taakuitoefening en de besteding van middelen plaats via jaarrekening en jaarverslag. Krachtens dit voorstel zullen daaraan nadere eisen kunnen worden gesteld.

Op basis van dit voorstel kan de organisatie van ProRail optimaal worden ingericht op de uitvoering van de publieke taak. Op ProRail wordt de Kaderwet van toepassing. De sturings- en verantwoordingsinstrumenten van de Kaderwet zijn afgestemd op de zelfstandige positionering van een zbo. Deze instrumenten worden op basis van dit voorstel en op basis van lagere regelingen krachtens dit wetsvoorstel aangevuld met voorschriften die specifiek zijn afgestemd op de sturings- en verantwoordingsbehoefte rond het zbo ProRail en zijn wettelijke taken. In de praktijk betekent dit dat de huidige sturingslijnen (aandeelhouderschap, concessie en subsidie) worden vervangen door integrale sturing via de planning- en controlcyclus.

3.3 Versterking van publieke verantwoording door en over ProRail

Wanneer publieke taken zijn neergelegd bij een zelfstandig bestuursorgaan, zoals bij ProRail het geval zal zijn, ligt de verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering daarvan - binnen de door het Rijk gestelde (wettelijke) taakomschrijving, doelen en randvoorwaarden - primair bij de besturen van die organisaties. Het zbo legt verantwoording af aan de verantwoordelijke minister en de samenleving over de wijze waarop de taken zijn verricht en aan de belangen van alle betrokken partijen recht is gedaan. De democratische verantwoording over de taakuitvoering van het zbo en de bestedingen van het publieke geld geschiedt echter door de minister. De minister legt politieke verantwoording af aan de Staten-Generaal.

De minister is in de eerste plaats verantwoordelijk voor het rijksbeleid, dat wil zeggen voor zaken als het vaststellen van doelen, taken en beschikbare middelen. Ook moet hij keuzes maken aangaande de positionering van de organisatie ten opzichte van het ministerie en de wijze van sturing, bekostiging, toezicht en verantwoording. Deze zogenoemde systeemverantwoordelijkheid brengt mee dat de minister geïnformeerd moet zijn over de door het zbo geleverde prestaties en bereikte effecten. Het is immers belangrijk dat instellingen de juiste dingen (blijven) doen en dat hun taken aansluiten bij

³² Artikel 21, derde lid, Awb bepaalt dat de subsidietitel van de Awb niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.

veranderende maatschappelijke wensen en problemen. Waar nodig dient de minister de organisatie bij te sturen of de inrichting van het stelsel voor de taakuitvoering aan te passen.³³

De verantwoordelijke minister hoort in de tweede plaats toe te zien op de taakuitvoering door het zbo. Hij gaat na of de taakuitvoering aan kwaliteitsnormen voldoet en of de ontvangst en besteding van publieke middelen rechtmatig, doelmatig, ordelijk en controleerbaar gebeurt. De minister moet afwegen in hoeverre hij daarbij ook risicovolle aspecten betreft van de bedrijfsvoering (zoals informatietechnologie) en het financieel beheer. De minister verantwoordt zich tegenover de Staten-Generaal over het beleid dat hij ten aanzien van de zelfstandige organisatie heeft gevoerd, de ontvangst en besteding van publieke middelen en de wijze waarop hij toezicht heeft gehouden.³⁴

De omvorming van ProRail staat in het bijzonder ten doel de publieke verantwoording van ProRail over zijn taakuitvoering te versterken en daarmee te waarborgen dat de minister zijn systeemverantwoordelijkheid jegens de Eerste en Tweede Kamer zo goed mogelijk kan effectueren. De inrichting van het zbo ProRail overeenkomstig dit wetsvoorstel en de toepassing van de sturings- en verantwoordingsinstrumenten van de Kaderwet, tezamen met de bij en krachtens dit wetsvoorstel ingerichte instrumenten, dient ervoor te zorgen dat de verantwoording over het functioneren van ProRail en de besteding van publieke middelen zo goed mogelijk plaatsvindt.

4 Uitgangspunten van aansturing van en verantwoording door het zbo ProRail

Door de omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan worden de bestaande sturings- en verantwoordingsinstrumenten vervangen door één systematiek die is toegespitst op zelfstandige publiekrechtelijke organisaties. De Kaderwet en dit voorstel vormen hiervoor het kader. De inrichting van de nieuwe structuur wordt gebaseerd op de volgende uitgangspunten.

Scherpe afbakening rollen, ruimte voor het hoe

Het zbo ProRail is een zelfstandige uitvoeringsorganisatie van het ministerie van IenW. ProRail en de minister behartigen dezelfde belangen, maar hebben verschillende rollen. De minister bepaalt, in samenspraak met de regering en de Eerste en Tweede Kamer, het beleid ten aanzien van de hoofdspoorweginfrastructuur en legt politieke verantwoording af over de prestaties van ProRail en de besteding van publieke middelen. Zijn focus ligt op de vraag waarom de overheid op het spoor ingrijpt en wat gedaan moet worden om de publieke belangen ten aanzien van de hoofdspoorweginfrastructuur te borgen. Het zbo ProRail is verantwoordelijk voor de feitelijke realisatie van de aanleg en de verbetering, de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail voert het beleid inzake de hoofdspoorweginfrastructuur uit, bepaalt daarbij hoe dit het beste kan plaatsvinden en legt hierover verantwoording af. De zelfstandige positie van ProRail biedt de mogelijkheid om de scheiding tussen beleid en uitvoering helder af te bakenen. De minister probeert zijn beleidsdoelstellingen inzake de hoofdspoorweginfrastructuur zo scherp mogelijk te definiëren en stuurt waar mogelijk op output. Binnen de door de minister gestelde uitgangspunten en randvoorwaarden, wordt ProRail ruimte geboden om deskundig en professioneel uitvoering te geven aan de door hem gestelde doelstellingen. ProRail richt zijn werkprocessen zo in dat de kwaliteit van deze werkzaamheden optimaal wordt gewaarborgd.

³³ Zie Algemene Rekenkamer, Bestuur op afstand, Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk.

³⁴ Zie Algemene Rekenkamer, Bestuur op afstand, Vier factsheets over de organisatie van publieke dienstverlening door instellingen op afstand van het Rijk.

ProRail als professionele uitvoeringsorganisatie in de spoorketen

ProRail heeft als professionele uitvoeringsorganisatie de taak om de publieke belangen en de specifieke beleidsdoelstellingen met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur te realiseren. ProRail vervult daarbij een centrale rol in de spoorsector. Hij beschikt over de benodigde deskundigheid inzake de realisatie van de aanleg en de verbetering, de exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur. Bij de uitvoering van zijn werkzaamheden werkt ProRail nauw samen met alle betrokken partijen, in het bijzonder met vervoerders en bouw- en onderhoudsbedrijven op het spoor. ProRail is dan ook bij uitstek de organisatie die ontwikkelingen in het werkveld signaleert, aankaart en/of oppakt.

Heldere publieke verantwoording

Waar ProRail ruimte krijgt in de uitvoering van het beleid met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur, zal het zbo ProRail zo goed mogelijk verantwoording moeten afleggen over zijn werkzaamheden, welke problemen het daarbij tegenkomt, wat daaraan wordt gedaan en waarom dat de beste en meest efficiënte oplossing is. Deze verantwoording stelt de minister in staat om zijn politieke verantwoordelijkheid voor de hoofdspoorweginfrastructuur en de besteding van publieke middelen jegens de Kamer zo goed mogelijk uit te oefenen. Het financiële beheer van het zbo ProRail zal worden ingericht overeenkomstig het Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht.³⁵ Het contact met de Kamer verloopt in beginsel via de minister. De Leidraad voor de toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren is voor ProRail van overeenkomstige toepassing.³⁶ ProRail staat de minister bij om de Kamer zo goed mogelijk te informeren.

Sturing op basis van de planning- en controlcyclus

De Kaderwet biedt een algemeen kader waarmee zelfstandige bestuursorganen worden aangestuurd en verantwoording afleggen over hun taakuitvoering.³⁷ Uitgangspunt is dat de aansturing en verantwoording van het zbo ProRail vorm krijgt op basis van de planning- en controlcyclus die ook voor andere zbo's wordt toegepast. Het zbo dient een begroting in voor het volgende jaar en een jaarrekening en een jaarverslag over het afgelopen jaar. Vanuit het Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht geldt nog een aantal extra verplichtingen, zoals het vaststellen van een meerjarenplan waarin uiteen wordt gezet hoe het zbo de taakuitvoering in de komende jaren zal oppakken. In het jaarverslag wordt uiteengezet in hoeverre de resultaten van de taakuitvoering en de bedrijfsvoering aan het meerjarenplan tegemoetkomen. In de jaarrekening wordt uiteengezet of de uitgaven en baten van ProRail in overeenstemming zijn met de opgedragen taken. Deze planning- en controlcyclus sluit aan op de begrotingscyclus van het Rijk zodat de begroting van ProRail steeds mee kan ademen met de budgettaire kaders van de Rijksbegroting. Nadere invulling van de planning- en controlcyclus vindt plaats in lagere regelgeving.

Samenwerking in de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer

In de nieuwe sturingsmethodiek ten opzichte van het zbo ProRail wordt aangesloten bij de rollen die bij de aansturing van een zbo gebruikelijk zijn; de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.³⁸ De eigenaar is verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit, doelmatigheid

³⁵ Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht, Bijlage bij Kamerstuk 33822 nr. 1.

³⁶ Kamerstukken II 2006/07, 29283, nr. 46 en Kamerstukken I 2013/14, C, nr. Q.

³⁷ Zie tevens paragraaf 5.9 en 5.10.

³⁸ Zie de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', Bijlage bij Kamerstuk 25268, nr. 113.

en de continuïteit van de zbo-organisatie in het licht van de uitvoering van de wettelijke taken en voert in dat kader toezicht uit op het zbo. De opdrachtgever op zijn beurt is verantwoordelijk voor de beleidsmatige en taakinhoudelijke sturingsrelatie, de bijbehorende wet- en regelgeving en de te maken beleidskeuzes. Ook is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het definiëren van de kwaliteit van de taakuitoefening, het uitvoeren van beleidsevaluaties en oordeelt hij over de uitvoering van de opgedragen taak en prestatie. De rollen eigenaar en opdrachtgever worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de minister. De opdrachtnemer, de raad van bestuur van ProRail, is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.³⁹ De werking van de driehoek eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer staat of valt met de onderlinge transparantie, afstemming en goede informatievoorziening. Daarbij gaat het in de kern om vertrouwen. Dat vertrouwen moet tot uitdrukking komen in open verhoudingen waarbij men elkaars posities en rollen respecteert en elkaar versterkt via wederzijdse informatie-uitwisseling.⁴⁰ Basisaspecten van de handelwijze van de driehoek worden neergelegd in een sturingsvisie.

ProRail als deskundig adviseur van de minister

ProRail en de minister werken samen om de publieke belangen bij de spoorweginfrastructuur zo goed mogelijk te waarborgen. De minister is verantwoordelijk voor de beleidskeuzes, maar ProRail weet het beste wat er speelt rond het beheer van de spoorweginfrastructuur. Als overheden met een gezamenlijke ambitie praten ProRail en de minister regelmatig en rechtstreeks over de beleidsdoelstellingen, de verwezenlijking daarvan en de problemen en uitdagingen daarbij. Zij verrassen elkaar niet. De minister informeert ProRail tijdig over zijn beleidsvoornemens en vraagt ProRail daarover advies. ProRail adviseert de minister, als professionele en deskundige uitvoeringsorganisatie, gevraagd en ongevraagd over de effecten van zijn beleid en de eventuele wenselijkheid tot aanpassing daarvan. Vanuit de overige kerntaken heeft ProRail goed zicht op ontwikkelingen en mogelijkheden in relatie tot de doorontwikkeling van het werkende vervoerssysteem en de spoorse mobiliteitsontwikkeling. Advisering aan de minister vindt plaats vanuit het oogmerk om de (spoor)mobiliteit nu en in de toekomst voor zowel reizigers als verladers te optimaliseren en richt zich ook op mobiliteitsontwikkeling in brede zin. Het vastleggen van deze adviesrol als kerntaak van de beheerder biedt tevens de mogelijkheid om deze taak structureel goed te organiseren bij ProRail.

ProRail betreft belanghebbenden bij de uitvoering

De eigen verantwoordelijkheid van ProRail voor de uitvoering brengt mee dat direct belanghebbende partijen, zoals vervoersondernemingen en reizigersorganisaties, door ProRail actief bij de uitvoering worden betrokken. Wensen van personen en organisaties met betrekking tot de wijze van uitvoering van het IenW-beleid inzake de spoorweginfrastructuur dienen dan ook bij het zbo ProRail kenbaar te worden gemaakt. Slechts wanneer problemen in de uitvoering kennelijk niet door ProRail binnen de gestelde beleidskaders kunnen worden opgelost, is de minister aan zet en zal de minister belanghebbende partijen bij de voorbereiding van de nieuw te maken beleidskeuzes betrekken.

ProRail is transparant

Het zijn van een publieke organisatie brengt een plicht tot transparantie met zich mee. ProRail zal als zbo richting derden transparant zijn en de spoorketen waar relevant zoveel mogelijk proactief

³⁹ Onder het materieel beheer valt het optimaliseren over de gehele levensduur van de assets t.a.v. beschikbaarheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid die de opdrachtnemer als asset-manager beheert.

⁴⁰ Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABD Topconsult juli 2017.

informerende over de uitoefening van haar taken. De actieve openbaarmaking is vastgelegd in artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur, die op ProRail van toepassing wordt. Tevens kunnen derden op grond van die wet informatie vragen. Richting de Minister wordt transparantie geregeld door artikel 15l, tweede lid, waarin de verplichting staat om de minister uit eigen beweging te informeren over zaken die van belang zijn voor zijn taak, door artikelen 20 van de Kaderwet zbo's en 96 van de Spoorwegwet, waarin een plicht is opgenomen om op verzoek van de minister informatie te verstrekken. De ILT kan als toezichthouder op grond van de Awb de benodigde informatie opvragen.

5. Hoofdpijnen van het voorstel

Het voorstel betreft een wijziging van de Spoorwegwet en kent de volgende elementen.

5.1 Instelling van het zbo ProRail

Het voorstel creëert de beheerder genaamd ProRail. ProRail is vanaf dat moment een publiekrechtelijk orgaan. De instelling van het zbo ProRail wordt, zoals hierboven reeds aangegeven, gemotiveerd door de wens beleid en uitvoering organisatorisch van elkaar te scheiden, maar vooral ook om te voldoen aan de onafhankelijkheidseisen aan de spoorweginfrastructuurbeheerder die uit het Europese recht voortvloeien. De instelling van het zbo ProRail voldoet daarmee aan de instellingseisen uit de Kaderwet.⁴¹

5.2 Zbo met eigen rechtspersoonlijkheid

ProRail zal geen deel uitmaken van de rechtspersoon Staat der Nederlanden, maar krijgt ingevolge het voorstel eigen rechtspersoonlijkheid. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste wordt zo een organisatie ingericht die juridisch los staat van de Staat en de organisatie van het ministerie van IenW. Hierdoor heeft de minister (ook vanuit de organisatie) geen invloed op de essentiële functies en maakt ProRail geen deel uit van dezelfde organisatie als de ILT. Ten tweede stelt dit ProRail in de gelegenheid om zelf arbeidsovereenkomsten te blijven sluiten met zijn werknemers en kan de organisatie zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Dit biedt ProRail bijvoorbeeld de mogelijkheid om in het kader van de exploitatie of het onderhoud en vernieuwing zelf overeenkomsten aan te gaan met spoorwegondernemingen of bouw- en onderhoudsbedrijven.

5.3 Organisatorische vormgeving van het zelfstandig bestuursorgaan

Ingevolge het voorstel heeft ProRail een raad van bestuur. Deze heeft tenminste drie leden, waaronder een voorzitter. De bestuursleden worden ingevolge de Kaderwet benoemd door de minister. De raad van bestuur is belast met de dagelijkse leiding van ProRail en draagt zorg voor een goede uitvoering van de wettelijke taken. Tevens vertegenwoordigt de raad van bestuur ProRail in en buiten rechte. Ingevolge het voorstel zal ProRail een bestuursreglement dienen vast te stellen. Op basis van de Kaderwet behoeft dit reglement de goedkeuring van de minister.⁴²

Het zbo heeft ingevolge het voorstel ook een raad van toezicht. Hoofdpijn van het zbo-beleid is dat er geen wettelijk ingesteld toezichtsorgaan binnen het zbo is. Voor ProRail wordt daar wel voor gekozen. Een raad van toezicht bij het zbo ProRail wordt passend gevonden vanwege de aard van de taken en de bijzondere (financiële) risico's die verband houden met het takenpakket van het begrotingsgefinancierde zbo ProRail. Het door ProRail uitgevoerde opdrachtgeverschap waarbij relaties

⁴¹ Art. 3 Kaderwet.

⁴² Art. 10 Kaderwet.

worden onderhouden met veel verschillende uitvoerende partijen is zeer complex. De daarmee gepaard gaande investeringen van ProRail leggen een fors (meerjarig) beslag op de Infrastructuurfondsbegroting van IenW. Door toezicht vanuit meerdere hoeken te laten plaatsvinden, wordt de kans op het tegengaan en signaleren van mogelijke problemen groter. De raad van toezicht is eerst en vooral een belangrijke sparringpartner voor het bestuur vanuit zijn specifieke deskundigheid op voor ProRail relevante terreinen. Hij heeft daarmee een interne functie en zal niet in plaats van de minister treden bij de aansturing van en het (systeem)toezicht op ProRail. De raad van toezicht staat ook niet tussen de raad van bestuur en de minister in. De raad van bestuur legt onverkort aan de minister verantwoording af. De minister is daarbij niet gebonden aan een oordeel van de raad van toezicht. De minister kan op die wijze zijn verantwoordelijkheid waarmaken en aan het parlement verantwoording afleggen over de invulling van zijn verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid kan verder worden ondersteund doordat de raad van toezicht waardevolle informatie die hij heeft verkregen met de minister zal delen. De raad van toezicht vervult niet de rol van werkgever voor de leden van de raad van bestuur, zoals bij andere zelfstandige bestuursorganen op het beleidsterrein van IenW het geval is. De minister bepaalt de rechtspositie van de leden van de raad van bestuur en heeft de bevoegdheid de leden van de raad van bestuur te benoemen, te ontslaan en te schorsen. Ook bepaalt de minister op grond van de Kaderwet de bezoldiging van de leden van de raad van bestuur en beoordeelt hij het functioneren van die leden. Om een extra waarborg te scheppen voor de controle op de besteding van publieke middelen zal de raad van toezicht een auditcommissie instellen.

5.4 Toedeling van wettelijke taken

5.4.1 Het infrastructuurbeheer genoemd in richtlijn 2012/34/EU

Publieke taken worden het zbo ProRail bij of krachtens de wet toebedeeld. Het gaat hier om taken die nu deel uitmaken van de huidige concessie verleend op basis van de Spoorwegwet, maar ook om taken die bij of krachtens andere wetgeving worden toebedeeld. Alle taken van betekenis worden bij wet aan ProRail toebedeeld, zodat het parlement bij de toedeling van de taken aan het zbo wordt betrokken.

Bij de (nieuwe) formulering van de wettelijke taken van ProRail in de Spoorwegwet wordt aangesloten bij de Europeesrechtelijke terminologie. Volgens artikel 3, onderdeel 2, van richtlijn 2012/34/EU is de infrastructuurbeheerder een instantie of onderneming die verantwoordelijk is voor de exploitatie, onderhoud en vernieuwing van de spoorweginfrastructuur en voor deelname aan de ontwikkeling ervan.⁴³ Exploitatie van de infrastructuur betreft het toewijzen van treinpaden, verkeersbeheer en infrastructuurheffingen. Onderhoud van de infrastructuur betreft werkzaamheden om de staat en capaciteit van de bestaande infrastructuur te handhaven. Dit is vergelijkbaar met het huidige onderhoud en kleine vervangingswerkzaamheden. Vernieuwing van de infrastructuur betreft volgens de richtlijn grote vervangingswerkzaamheden die geen verandering van de algemene prestaties inhouden. De algemene prestaties moeten hierbij in samenhang gezien worden met de Europese term verbetering. Verbetering wordt in de huidige terminologie ook vaak uitbreiding van de bestaande infrastructuur genoemd. Verandering van de algemene prestaties betreft dan ook een grootschalige verbetering op stelselniveau of omtrent de omvang van de hoofdspoorweginfrastructuur. Buiten twijfel staat immers dat onderhoud en vernieuwing ook tot verandering van prestaties kunnen leiden. Het slim en efficiënt onderhouden en vernieuwen van het spoor kan bijvoorbeeld ook bijdragen aan verbeteren van de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en capaciteit van het spoor.

⁴³ Overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van de infrastructuur.

ProRail wordt ingevolge het wetsvoorstel tevens verantwoordelijk voor de deelname aan de ontwikkeling van de hoofdspoorinfrastructuur. Ontwikkeling van de infrastructuur betreft de spoornetplanning, de financiële planning en de investeringsplanning, alsmede de aanleg en verbetering van de infrastructuur. Aanleg is hierin bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe spoorlijn op een nog niet bestaand traject. Verbetering omvat grote veranderingswerkzaamheden aan de bestaande infrastructuur die tot een verbetering van de algemene prestaties ervan leiden, zoals een verdubbeling van het spoor. De minister beslist zelf of en waar delen van de hoofdspoorweginfrastructuur worden aangelegd of verbeterd. ProRail participeert wel in de voorbereiding van deze beslissingen, bijvoorbeeld door vanuit haar expertise kennis te delen, capaciteitsanalyses en capaciteitsvergrotingsplannen op te stellen en te adviseren over de uitvoerbaarheid hiervan en over de integraliteit met vernieuwingen. Als de beslissing tot aanleg of verbetering is genomen, voert ProRail het besluit uit. Dat betekent overigens niet dat ProRail ook zelf het spoor aanlegt. ProRail besteedt dit werk doorgaans uit aan bouwbedrijven die gespecialiseerd zijn in bouwwerkzaamheden aan het spoor.

5.4.2 De omvang van de hoofdspoorweginfrastructuur

De omvang van de hoofdspoorweginfrastructuur die door de beheerder wordt beheerd, wordt enerzijds bepaald door de fysieke elementen en anderzijds door de geografische locatie zoals opgenomen in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen. De fysieke elementen worden bepaald door de *definitie van spoorweginfrastructuur in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet waarin wordt* verwezen naar bijlage I bij richtlijn 2012/34/EU.

In de beheerconcessie werd nader gedefinieerd welke transfervoorzieningen op stations onder de verantwoordelijkheid van de beheerder vallen. Met het wegvallen van de beheerconcessie en omdat in het praktijk veel waarde wordt gehecht aan helderheid over de omvang van de beheertaak van de beheerder op stations is het van belang dat deze begrippen hier nader worden toegelicht.

Transfervoorzieningen, ofwel de voor reizigers bestemde perrons, tunnels, trappen, liften, hellingbanen, loopbruggen en looproutes op stations vanaf de openbare weg tot de spoorweginfrastructuur behoren tot de spoorweginfrastructuur die de beheerder beheert.

De huidige taakverdeling op stations wordt naast bovenstaande publiekrechtelijke afbakening ook privaatrechtelijk geregeld via een overeenkomst 'Intentienotitie Definitie en Zeggenschap Infrastructuur (DZI) uit 1995. Relevant is dat er in deze overeenkomst ook een tussencategorie benoemd is met zogenaamde 'Infrastructuur met gemengde functies'. Kenmerk van deze categorie infrastructuur is dat deze zowel een publieke, verkeers- en vervoersfunctie als ook een commerciële functie vervult. ProRail heeft vanuit deze privaatrechtelijke overeenkomst de taak om erop toe te zien dat de publieke functies van voldoende afwikkelingsniveau en logische en overzichtelijke looproutes gewaarborgd worden, ProRail is evenwel geen (economisch) eigenaar van deze categorie infrastructuur.

In het regeerakkoord is afgesproken om in de tussentijdse evaluatie van de concessie van NS ook verschillende opties voor het eigendom en de exploitatie van stations na 2024 te bekijken. Daarbij vind ik het van belang de complexiteit terug te brengen en het samenspel op stations efficiënter te laten functioneren. In dit wetsvoorstel wordt daarop niet vooruitgelopen.

5.4.3. Het minimumtoegangspakket van richtlijn 2012/34/EU

Ingevolge richtlijn 2012/34/EU dient de infrastructuurbeheerder een zogenaamd minimumtoegangspakket aan te bieden. Het minimumtoegangspakket omvat:

- a) behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;
- b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
- c) gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
- d) treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treinbewegingen;
- e) in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van de tractie;
- f) alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.

5.4.4 Adviestaak

ProRail krijgt daarnaast de taak om de minister gevraagd en ongevraagd te adviseren. Advisering aan de minister vindt onder meer plaats vanuit het oogmerk om de (spoor)mobiliteit nu en in de toekomst voor zowel reizigers als verladers te optimaliseren en richt zich ook op mobiliteitsontwikkeling in brede zin. Het vastleggen van deze adviesrol als kerntaak van de beheerder biedt tevens de mogelijkheid om deze taak structureel goed te organiseren bij ProRail. IenW en ProRail zullen met elkaar afspraken maken over hoe deze adviestaak in de praktijk uitwerkt en deze afspraken vastleggen in de sturingsvisie. Het ministerie zal daarnaast samen met de partijen in de sector – ieder vanuit zijn rol – verder uitwerken hoe gezamenlijk en structureel verbeteringen kunnen worden bewerkstelligd t.a.v. systeemvraagstukken.

5.5 De wettelijke bevoegdheden van het zbo ProRail

ProRail B.V. oefent momenteel geen eigen wettelijke bevoegdheden uit. De raad van bestuur van ProRail is door de minister wel een beperkt aantal wettelijke bevoegdheden gemandateerd.⁴⁴ Deze bevoegdheden worden krachtens het voorstel aan ProRail geattribueerd. Het gaat om de bevoegdheden van artikel 19, eerste lid, en artikel 22, derde lid, Spoorwegwet. Daarnaast worden een aantal bevoegdheden die verkeersleiders van ProRail momenteel krachtens het Besluit Spoorverkeer uitvoeren, toebedeeld aan het zbo ProRail.

Uit de onlangs door AEF uitgevoerde evaluatie van het Besluit capaciteitsverdeling bleek dat er een breed gedragen wens bestaat om ProRail ruimere mogelijkheden te geven om de capaciteitsverdeling te optimaliseren.⁴⁵ In dat kader wordt onderzocht hoe ProRail bij de capaciteitsverdeling juridisch kan worden uitgerust met ruimere mogelijkheden om een optimale benutting van het spoor te realiseren. Dat zou kunnen door ProRail daartoe in het Besluit capaciteitsverdeling ruimere bevoegdheden te geven of door bij capaciteitsverdeling een overstap te maken van een privaat- naar een publiekrechtelijk model indien tijdens het omvormingstraject blijkt dat hier de voorkeur voor bestaat. In dit traject zullen alle betrokkenen worden geraadpleegd. Omdat de omvorming van ProRail in principe los staat van een beslissing over de juridische vormgeving van de capaciteitsverdeling, wordt de besluitvorming over de capaciteitsverdeling onderdeel van een afzonderlijk besluitvormingstraject.

Om ProRail in staat te stellen de publieke taak met betrekking tot de transferfunctie op perrons en stations te borgen wordt onderzocht of de infrastructuurbeheerder hiervoor de juiste bevoegdheden heeft of dat hiervoor een andere verantwoordelijkheidsverdeling wenselijk is tussen de minister en ProRail. Hierover vindt nog overleg plaats met betrokken partijen. Tevens zal een analyse plaatsvinden om te bezien wat de effecten zijn van het publiekrechtelijk vormgeven van ProRail en het faciliteren met voldoende publiekrechtelijke instrumenten ten aanzien van de afspraken met

⁴⁴ Besluit mandaat, volmacht en machtiging ProRail inzake bevoegdheden Spoorwegwet. Stcrt. 2016, 35576.

⁴⁵ Kamerstukken II 2018/19, 29 984, nr. 790.

betrekking tot taakverdeling op stations. Ook dit zal in samenspraak met de betrokkenen nader uitgewerkt worden.

5.6 Werken ten behoeve van derden aan of op de hoofdspoorweginfrastructuur

ProRail voert als onderdeel van de wettelijke taken in opdracht van derden ook zogenaamde 'werken voor derden' uit aan of op de hoofdspoorweginfrastructuur. Decentrale overheden hebben de gelegenheid om, in het kader van het Bestuurlijk Overleg MIRT, afspraken met het Rijk te maken over gezamenlijke aanpassingen van de hoofdspoorweginfrastructuur. Wanneer wensen van derden geen onderdeel van deze afspraken zijn, biedt het voorstel de mogelijkheid om deze wensen door derden zelf te laten realiseren door ProRail. Hierbij kan worden gedacht aan het bouwen van een spoor kruisende tunnel op verzoek van een gemeente, het vergroten van de spoorcapaciteit op verzoek van een concessieverlenende provincie of aanpassingen aan de hoofdspoorweginfrastructuur op verzoek van een vervoerder. ProRail is ingevolge het voorstel gehouden om deze werkzaamheden aan de hoofdspoorweginfrastructuur uit te voeren. Dit vloeit voort uit het feit dat ProRail tot exclusieve taak heeft de hoofdspoorweginfrastructuur te beheren. Het is derden verboden de hoofdspoorweginfrastructuur te wijzigen.

Op de verplichting tot het uitvoeren van de werken voor derden aan de hoofdspoorweginfrastructuur gelden vanzelfsprekend uitzonderingen. ProRail kan immers niet altijd worden geacht uitvoering te geven aan verzoeken van derden. Te denken valt aan verzoeken die de taakuitvoering van ProRail belemmeren, in strijd zijn met (lange termijn) afspraken met het ministerie of andere opdrachtgevers, niet verenigbaar zijn met het goed functioneren van de hoofdspoorweginfrastructuur (inclusief het kwaliteitsniveau daarvan), leiden tot ongedekte kostenverhogingen en verzoeken waarbij de spoorveiligheid in het geding is. Deze voorwaarden en uitzonderingen worden krachtens dit voorstel in een ministeriële regeling uitgewerkt. Hierbij worden de bepalingen ten aanzien van werken voor derden in de huidige beheerconcessie als uitgangspunt gehanteerd en waar nodig en mogelijk verbeterd en/of aangevuld. Zo neemt, in het geval het verzoek van derden en de belangen van ProRail als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur botsen, de minister het besluit over het al dan niet uitvoeren van het verzoek na raadpleging van beide partijen.

De uitvoering van werken voor derden vindt plaats op basis van een privaatrechtelijke overeenkomsten, waarbij de derde een opdracht geeft aan ProRail. In deze overeenkomst worden de afspraken gemaakt over tijd, geld en scope van de opdracht.

Werken voor derden worden uitgevoerd voor rekening en risico voor de derde. Hieronder vallen in ieder geval de kosten van voorbereiding, realisatie, onderhoud, vervanging en de apparaatskosten van de beheerder. De kosten en risico's voor een verzoek tot aanpassing van de hoofdspoorweginfrastructuur zijn voor rekening van de derde die via een privaatrechtelijke overeenkomst afspraken vastlegt over het door ProRail uit te voeren werk. Onze Minister heeft in dit verband een systeemverantwoordelijkheid: het door een derde in opdracht aan ProRail te geven werk moet passen binnen het spoorstelsel, waarvan de Minister de samenhang/functionaliiteit bewaakt. Daarnaast heeft de Minister geen opdrachtgevende bevoegdheden ten aanzien van de werken voor derden.

In de praktijk kunnen zowel projecten in opdracht van onze Minister als projecten in opdracht van derden in cofinanciering gerealiseerd worden.

Van het zbo ProRail wordt verwacht dat het zich (ook) als het een werk voor derden betreft als een professioneel opdrachtnemer inzet om zo kostenefficiënt en kosteneffectief mogelijk te werken en aan gedegen risicomanagement doet. ProRail zal er daarom voor zorgdragen dat de derde vanaf het

moment dat het verzoek wordt gedaan, geïnformeerd wordt over de inhoudelijke en financiële consequenties van zijn verzoek. De derde heeft dan een helder beeld van wat hij kan en mag verwachten. De derde zal nauw betrokken worden bij de uitvoering van de door hem opgedragen werkzaamheden, bijvoorbeeld bij de aanbesteding en de realisatie van een werk. Een grotere betrokkenheid van de derde aan de voorkant voorkomt naar verwachting verrassingen achteraf. Duidelijk moet zijn wat de derde qua (onvoorziene) kosten kan verwachten (inclusief kosten voor toekomstige exploitatie, onderhoud en vernieuwing). ProRail doet er alles aan om binnen de afgesproken tijd en budgetten een product te leveren, maar onvoorziene meerkosten, mogelijk fouten en vertragingen kunnen zich voordoen.

ProRail en de minister zijn van mening dat er ten opzichte van de huidige situatie verbeteringen mogelijk zijn in de werkwijze rondom werken voor derden. Ook derden zien hierin graag een verbetering. Daarom zullen ProRail en de minister in de komende periode met derden onderzoeken of en zo ja hoe de werkwijze ten aanzien van werken voor derden verbeterd kan worden. Daarbij zal ook verkend worden hoe het proces van opdrachtverlening in de toekomst plaats zou kunnen vinden en hoe daarbij de sturingsmogelijkheden voor derden kunnen worden verbeterd. Onderzocht zal bijvoorbeeld worden of de huidige instrumenten, zoals rapportages en overlegstructuren, daarin voorzien, of dat er meer nodig is.

Daarnaast wordt in de komende periode samen met betrokken partijen bekeken of er kosten denkbaar zijn, die niet redelijkerwijs voor de rekening van derden zouden moeten zijn. Eveneens wordt uitgezocht of er situaties denkbaar zijn, waar ook ProRail beperkt risicodragend kan zijn, bijvoorbeeld door het gebruiken van een vereveningsreserve in combinatie van het afkopen van risico's door derden. Een en ander kan nader worden uitgewerkt in een ministeriële regeling en/of afspraken tussen ProRail en derden. Hiervoor zullen eveneens de derden worden geconsulteerd. In de ministeriële regeling kunnen ook regels worden uitgewerkt over de te verlenen diensten aan derden, de daaraan verbonden voorwaarden, kosten en aansprakelijkheid.

5.7 Overige activiteiten

ProRail kan ingevolge het voorstel naast de wettelijke taken (waaronder de werken voor derden) ook andere activiteiten verrichten. Gedacht kan worden gedacht aan het meenemen van een stationsplein bij een stationsproject, als dat bijvoorbeeld substantieel kosten bespaart ten opzichte van de situatie dat de derde het stationsplein zelf separaat zou moeten aanleggen. Het gaat hier om activiteiten die ook door andere partijen (bouwondernemingen) kunnen worden uitgevoerd. Om deze werkzaamheden te kunnen verrichten is de voorafgaande instemming van de minister vereist. Voorafgaande instemming van de minister is slechts dan niet vereist indien de activiteit categoriaal is opgenomen in een krachtens het voorstel vastgestelde ministeriële regeling.

5.8 Bepalingen inzake sturing, verantwoording en toezicht

De aansturing van het zbo ProRail, het toezicht op ProRail en de verantwoording door ProRail worden geregeld in de Kaderwet, het voorstel (c.q. de Spoorwegwet) en krachtens het voorstel vastgestelde voorschriften.

Als gevolg van de instelling en de toekenning van publiekrechtelijke bevoegdheden aan ProRail valt ProRail onder de definitie van zbo van de Kaderwet.⁴⁶ Daardoor zijn op het zbo ProRail de bepalingen van de Kaderwet van toepassing. De Kaderwet bevat vooral regels voor de aansturing van en verantwoording door een zbo. Het gaat daarbij onder meer om het volgende:

⁴⁶ Artikel 1, onderdeel a, Kaderwet (een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister).

- Indien een zelfstandig bestuursorgaan op grond van een wettelijk voorschrift een bestuursreglement vaststelt, behoeft dit bestuursreglement de goedkeuring van de minister.⁴⁷
- De minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van een zelfstandig bestuursorgaan.⁴⁸
- Aan het lidmaatschap van een zelfstandig bestuursorgaan is een bezoldiging dan wel een schadeloosstelling verbonden. De minister stelt de bezoldiging of de schadeloosstelling vast.⁴⁹
- Indien een zelfstandig bestuursorgaan bevoegd is tot het vaststellen van tarieven, behoeft de hoogte van de door het zelfstandig bestuursorgaan vastgestelde tarieven de goedkeuring van de minister.⁵⁰
- Een zelfstandig bestuursorgaan stelt jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag op.⁵¹
- Een zelfstandig bestuursorgaan verstrekt desgevraagd aan de minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. De minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Daarbij zal de minister de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens moeten bewaren.⁵²
- De minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan.⁵³
- De minister kan een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen.⁵⁴
- Indien naar het oordeel van de minister een zelfstandig bestuursorgaan zijn taak ernstig verwaarloost, kan de minister de noodzakelijke voorzieningen treffen.⁵⁵
- Een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel is van de Staat, zendt jaarlijks voor een door de minister vast te stellen datum aan de minister de begroting voor het daaropvolgende jaar.⁵⁶
- De Kaderwet bevat voorschriften inzake de vorm en inhoud van de begroting.⁵⁷
- Het besluit tot vaststelling van de begroting behoeft de goedkeuring van de minister.⁵⁸
- De minister kan bepalen dat een zelfstandig bestuursorgaan zijn voorafgaande instemming behoeft voor een aantal ingrijpende beslissingen inzake de bedrijfsvoering en continuïteit van de organisatie.⁵⁹
- Een zbo vormt een egalisereserve. Het verschil tussen de gerealiseerde baten van een zelfstandig bestuursorgaan en de gerealiseerde lasten van de activiteiten komt ten gunste onderscheidenlijk ten laste van de egalisereserve.⁶⁰
- Tegelijk met het jaarverslag dient een zbo de jaarrekening bij de minister in.⁶¹ Het besluit tot vaststelling van de jaarrekening behoeft de goedkeuring van de minister.⁶²
- De minister zendt elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan.⁶³

⁴⁷ Artikel 11, eerste lid, Kaderwet.

⁴⁸ Artikel 12, eerste lid, Kaderwet.

⁴⁹ Artikel 14, eerste en tweede lid, Kaderwet.

⁵⁰ Artikel 17, eerste lid, Kaderwet.

⁵¹ Artikel 18, eerste lid, Kaderwet.

⁵² Artikel 20 Kaderwet.

⁵³ Artikel 21, eerste lid, Kaderwet.

⁵⁴ Artikel 22, eerste lid, Kaderwet.

⁵⁵ Artikel 23, eerste lid, Kaderwet.

⁵⁶ Artikel 26 Kaderwet.

⁵⁷ Artikelen 27 en 29 Kaderwet.

⁵⁸ Artikel 29, eerste lid, Kaderwet.

⁵⁹ Artikel 32 Kaderwet.

⁶⁰ Artikel 33, eerste en tweede lid, Kaderwet.

⁶¹ Artikel 34, eerste lid, Kaderwet.

⁶² Artikel 34, tweede lid, Kaderwet.

⁶³ Artikel 39, eerste lid, Kaderwet.

Deze voorschriften betreffen de kern van de aansturing van een publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid. Deze bepalingen worden bij of krachtens het voorstel aangevuld. Zo zal krachtens het wetsvoorstel bij ministeriele regeling worden bepaald dat de in artikel 32 Kaderwet genoemde beslissingen ter instemming moeten worden voorgelegd aan de minister, tenzij de beslissing voldoet aan de in die regeling gestelde voorwaarden. Soms wordt van de Kaderwet afgeweken met het oog op de specifieke eisen inzake de aansturing van en verantwoording door het zbo ProRail. Zo wordt de mogelijkheid om krachtens artikel 21, eerste lid, Kaderwet beleidsregels inzake de taakuitoefening te stellen gelet op de eisen van richtlijn 2012/34/EU beperkt.

Op het zbo ProRail zal het zogenaamd Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht van toepassing zijn. Dit normenkader bevat de eisen die leidend zijn voor de inrichting van een ordentelijk financieel beheer. Instrumenten die in het Normenkader financieel beheer genoemd worden zijn onder andere:

- een jaarplan met bijbehorende meerjarenbegroting;
- planning- en controlsysteem;
- een goede administratieve organisatie en systeem van interne beheersing;
- een risicobeheerssysteem;
- een transparante (financiële) jaarverantwoording;
- en een helder governancestelsel.

Bij en krachtens het wetsvoorstel worden deze eisen voorgeschreven en zal daaraan zo nodig een nadere invulling worden gegeven. Zo zal ProRail overeenkomstig het voorstel een meerjarenplan aan de minister moeten toezenden. Dit meerjarenplan behoeft evenals de begroting de goedkeuring van de minister.

5.9 De planning- en controlcyclus

De begrotingsbijdrage (of begrotingsbijdragen) aan ProRail komt, tenzij hierover andere afspraken worden gemaakt, ten laste van het Infrastructuurfonds. Artikel 8, tweede lid, van de Wet Infrastructuurfonds gebruikt de term 'subsidies'. Uit de wetsgeschiedenis van de Wet infrastructuurfonds blijkt dat dit niet met zich meebrengt dat Titel 4.2 van de Awb inzake subsidies op de bijdrage aan het zbo ProRail van toepassing zal zijn. Als gevolg van het voorstel is de infrastructuurbeheerder een publiekrechtelijke rechtspersoon. Gelet op de bestemming van de bijdragen en het feit dat zij alleen aan ProRail als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur worden verstrekt, gelden daarvoor ingevolge artikel 4:21, derde lid, Awb niet de regels voor de verstrekking van subsidies van de Awb. De verantwoording over de besteding van de bijdrage geschiedt via de Kaderwet.

Ingevolge de Kaderwet zal ProRail ieder jaar een begroting voor het komende jaar opstellen en na afloop van het jaar een jaarrekening en jaarverslag. Langs die weg zal ook rekening en verantwoording worden afgelegd over de besteding van de bijdragen die ProRail uit het Infrastructuurfonds zal ontvangen. De kern van de wijze van sturing en verantwoording van het zbo ProRail is neergelegd in de planning- en controlcyclus. Deze cyclus laat onverlet dat de voorbereidingen voor het opstellen van de begroting reeds eerder beginnen.

De minister stelt in de jaarbrief het kader voor ProRail vast. In het kader worden de beleidsmatige, financiële, technische en procedurele uitgangspunten vermeld waarmee bij de begrotingsvoorbereiding rekening dient te worden gehouden. Deze uitgangspunten komen terug in het meerjarenplan. Dit zal in ieder geval de voorgenomen activiteiten voor de komende jaren omvatten en aansluiten bij de

meerjarige periode van het MIRT.⁶⁴ Met een dergelijk kader wordt tevens bereikt dat er geen wezenlijk verschil in structuur optreedt tussen de begrotingen van ProRail en IenW met betrekking tot de kosten van de taakuitvoering (uitvoeringskosten).

Hoewel het kader nog uitwerking in lagere regelgeving vergt, is het op voorhand van belang om na te denken of en in hoeverre in de begroting van ProRail een onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende soorten uitvoeringskosten. De uitwerking hiervan zal plaatsvinden in lagere regelgeving. Ook kan het van belang zijn om de uitvoeringskosten die gerelateerd zijn aan exploitatie, onderhoud en vernieuwing en ontwikkeling van de hoofdspoorweginfrastructuur afzonderlijk zichtbaar te maken in de begroting van het Infrastructuurfonds. Dit uit een oogpunt van transparantie en ten behoeve van de verantwoording van de minister aan de Kamer. Dat kan door middel van afzonderlijke artikelonderdelen maar ook door een inhoudelijke en kwantitatieve toelichting

De minister zal zich een oordeel dienen te vormen over de ingediende begroting van het zbo ProRail. De vaststelling van de begroting en de goedkeuring daarop door de minister dienen vóór 1 december van het voorafgaande jaar plaats te vinden. In lijn met wat in de begrotingscyclus van het Rijk gebruikelijk is, wordt de mogelijkheid tot het tussentijds bijstellen van de goedgekeurde begroting mogelijk gemaakt. De informatie van ProRail is daarbij input voor de bijdrage aan de suppletoire begrotingen van IenW (c.q. het Infrastructuurfonds). Hiertoe vervullen de tussentijdse rapportages van ProRail over de uitvoering van de opgedragen taken een belangrijke functie.

Voor de inrichting van de cyclus is verder van belang hoe het gemeenschappelijk normenkader financieel beheer en de sturings- en verantwoordingsvisie van IenW ten aanzien van zbo's hun vertaling in nadere regelgeving en te maken bestuurlijke afspraken krijgen. Dit hangt mede samen met de invulling van de rollen van eigenaar en opdrachtgever die bij de aansturing van het zbo onderscheiden moeten worden. De kaders hiervoor worden gegeven door de richtlijnen in de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'. Die invulling bepaalt tevens over welke onderwerpen van bedrijfsvoering informatie moet worden verstrekt of verantwoording wordt afgelegd.

5.10 Prestatiesturing

Voor het zbo ProRail geldt dat de minister als opdrachtgever van de wettelijke taken het beleid vaststelt en kaders stelt waarbinnen ProRail, als professionele uitvoeringsorganisatie, verantwoordelijk is voor het bereiken van de aan het beleid verbonden kwalitatieve en kwantitatieve verplichtingen of doelen. Daartoe is in dit voorstel een specifieke wettelijke grondslag opgenomen. Prestatiesturing is hierbij één van de vormen van sturing van de minister richting het zbo ProRail.

De minister kan deze verplichtingen of doelen verbinden aan prestatiegebieden, zoals de concessie deze nu ook kent (aantrekkelijk product voor de reizigersvervoerders en de reizigers, een aantrekkelijk product voor de goederenvervoerders en de verladers, de kwaliteit van beheer en vervoer over de hoofdspoorweginfrastructuur en de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur). Daarbij behoren ook gezamenlijke doelen met vervoerders tot de mogelijkheden.

5.11 Sturings- en toezichtvisie en informatiestromen

Met inachtneming van de in hoofdstuk 4 geformuleerde uitgangspunten zal de minister met ProRail afspraken maken over wat beide partijen van elkaar mogen verwachten en hoe zij met elkaar zullen omgaan (de zogenaamde sturings- en toezichtvisie). Nadere afspraken over de invulling van wederzijdse informatieverplichtingen maken hier deel van uit.

⁶⁴ Het meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) richt zich op financiële investeringen in deze programma's en projecten.

Een deel van de informatieverplichtingen is vastgelegd in de Kaderwet en dit voorstel. Een ander deel wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. Van belang is dat de Kaderwet ProRail verplicht om de minister desgevraagd alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen te verstrekken. Het voorstel kent daarnaast de specifieke verplichting voor ProRail om de minister op zijn verzoek de inlichtingen te verschaffen die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en wettelijke voorschriften (de resultaten van zogenaamde uitvoeringstoetsen). Voorts verplicht het voorstel ProRail uit eigen beweging de minister die inlichtingen te verschaffen waarvan de minister gelet op zijn verantwoordelijkheid kennis moet kunnen nemen. Dit om te voorkomen dat de minister niet op de hoogte is van zaken, waarvan duidelijk is dat hij daar gelet op zijn verantwoordelijkheid van af moet weten. Op zijn beurt verstrekt de minister ProRail de inlichtingen die zij voor zijn taakuitoefening redelijkerwijs nodig heeft.

5.12 Interventie

Als gevolg van de omvorming van ProRail tot een zbo wijzigt de manier waarop de minister kan optreden naar ProRail wanneer ProRail zijn taken niet overeenkomstig de gestelde eisen uitvoert. Aan de huidige prestatie-indicatoren is bijvoorbeeld een sanctioneringssystematiek gekoppeld, waarbij de minister boetes kan opleggen indien ProRail onder het minimale prestatieniveau presteert. Deze sanctioneringssystematiek past niet in de relatie tussen de minister en het zbo en verdwijnt als gevolg van de omvorming.

Het verdwijnen van de boetesystematiek betekent echter niet dat de minister geen interventiemogelijkheden heeft in het geval dat ProRail niet voldoet aan de wettelijke verplichtingen. De minister behoudt de mogelijkheid om in te grijpen met de instrumenten die daartoe in de verhouding tussen een minister en een zbo gebruikelijk zijn. Indien blijkt dat ProRail niet aan de gestelde eisen voldoet, zal er eerst overleg plaatsvinden tussen de minister en het zbo. Indien nodig kan de minister het zbo onder 'verscherpt toezicht' zetten door bijvoorbeeld uitgebreidere of frequentere verantwoording te vragen, monitoringsprogramma's op te zetten, verbeterplannen te vragen, of een audit en evaluatie te laten uitvoeren. Vervolgens heeft de minister de mogelijkheid om goedkeuring te onthouden aan besluiten van het zbo ProRail, zoals de begroting, het meerjarenplan en de jaarrekening, en kan de minister (behalve wat betreft essentiële functies) beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening van ProRail. Als ultimatum remedium kan de minister besluiten van het zbo vernietigen, bestuursleden van ProRail ontslaan of gebruik maken van zijn taakverwaarlozingsbevoegdheid.

5.13 Betrokkenheid stakeholders

ProRail opereert in een speelveld met veel verschillende partijen. Voor een deel van deze stakeholders geldt dat zij zijn aangewezen op ProRail als enige beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het is dan ook van belang dat ProRail bij de uitvoering van haar taken al deze relevante partijen betreft. ProRail heeft de betrokkenheid van stakeholders reeds uitgebreid ingericht. Ook als zbo is het van belang dat ProRail stakeholders blijft betrekken teneinde haar taakuitoefening en de daarvoor ingerichte processen te blijven verbeteren.

ProRail voert regelmatig overleggen op strategisch, tactisch en operationeel niveau met reizigersvervoerders, spoorgoederenvervoerders, decentrale overheden, aannemers, consumentenorganisaties, verladers en andere sectorpartijen. Ook heeft ProRail in haar processen geborgd dat stakeholders kunnen meepraten over de uitoefening van haar taken. ProRail zal als zbo vanuit het publieke belang stakeholders op effectieve wijze betrekken en de belangen van direct belanghebbende partijen meewegen in haar beslissingen. ProRail dient stakeholders op effectieve wijze te betrekken. De verplichting tot samenwerking met partijen in de spoorsector is geborgd in

artikel 12, tweede lid, van dit voorstel. De Kaderwet eist daarnaast ook dat ProRail voorzieningen treft voor haar klanten en hen in de gelegenheid stelt verbetervoorstellen voor procedures en werkwijzen te doen.

De reeds door ProRail ingerichte betrokkenheid wordt door veel partijen positief ervaren. De regering vindt het daarom van belang dat zij op de bestaande weg verder gaat, dat ProRail haar inspanningen, zoals in het Locov, de OV- en Spoortafels, in de regio's en met spoorgoederenvervoerders voortzet en de betrokkenheid van stakeholders verder optimaliseert. De regering acht het niet nodig hiervoor bij wet een extra gremium in te richten. ProRail is zelf verantwoordelijk voor het betrekken van haar stakeholders en zal daarbij ook moeten kijken naar de wijze waarop zij de reeds ingerichte processen verder kan optimaliseren.

Zo kan ProRail onder andere bezien hoe zij meer transparantie kan betrachten richting haar stakeholders, bijvoorbeeld in de processen rondom werken voor derden en kan zij waar relevant de ingerichte overlegstructuur simplificeren en optimaliseren zoals de overleggen met spoorgoederenvervoerders. Ook zal ProRail bezien of de betrokkenheid van stakeholders geoptimaliseerd kan worden door verschillende partijen met mogelijk tegengestelde belangen periodiek aan één tafel samen te brengen.

ProRail zal in het jaarverslag verantwoording afleggen over de samenwerking met de sector en de wijze waarop zij stakeholders betreft bij haar voornemens en besluiten. Dit zal in een op dit voorstel gebaseerde ministeriële regeling nader worden uitgewerkt. De Kaderwet verplicht ProRail reeds om in het jaarverslag verslag uit te brengen van het treffen van de voorzieningen waardoor personen en instellingen, die met hem in aanraking komen, in de gelegenheid zijn voorstellen tot verbeteringen van werkwijzen en procedures te doen.⁶⁵ Deze verplichting helpt de Minister inzicht te verschaffen in de wijze waarop ProRail de betrokkenheid van stakeholders vormgeeft. Hiermee blijven de inspanningen van ProRail op de betrokkenheid van stakeholders transparant en kan de Minister op basis van het jaarverslag het gesprek over de horizontale betrokkenheid met ProRail voeren.

5.14 Eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur

Momenteel is Railinfratrust B.V., dat in eigendom is van de Staat der Nederlanden, de juridisch eigenaar van de hoofdspoorweginfrastructuur. Dochteronderneming ProRail B.V. is de economisch eigenaar. Deze juridische structuur is ontstaan in 1995 als gevolg van de opsplitsing van de NS.

De juridische eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur zal krachtens het voorstel bij het zbo ProRail komen te liggen. Dit is het meest efficiënt. ProRail heeft dan alle rechten met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur en is in beginsel volledig bevoegd om rechtshandelingen te verrichten. Er hoeft dan ook geen regeling meer te worden getroffen inzake het toedelen van de economische eigendom aan ProRail.

De juridische eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur komt daarmee niet bij de Staat der Nederlanden te liggen. ProRail is op basis van het voorstel een overheidslichaam dat is belast met het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. De eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur is daarmee in veilige handen. Bovendien worden bij en krachtens dit voorstel nog voorzieningen getroffen om elk risico met betrekking tot de eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur uit te sluiten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een voorschrift dat garandeert dat de hoofdspoorweginfrastructuur buiten een eventueel faillissement blijft.

⁶⁵ Artikel 19, derde lid, Kaderwet

6. Gevolgen voor betrokkenen

6.1 Gevolgen voor ProRail

Als gevolg van de omvorming van ProRail tot zbo worden op ProRail de regels van toepassing die op bestuursorganen van toepassing zijn, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Wet Nationale ombudsman (WNo) en de Archiefwet 1995. Deze wetten hebben gevolgen voor de wijze waarop het zbo ProRail zijn taken uitoefent, hoe het omgaat met stakeholders en voor de bedrijfsvoering. Met name de toepassing van de Archiefwet en de Wob kan extra bestuurslasten meebrengen voor ProRail.

De toedeling van bevoegdheden aan het zbo ProRail heeft gevolgen voor de rechtsbescherming van de betrokken personen en organisaties. Tegen besluiten van het zbo ProRail zal bezwaar open staan bij ProRail en beroep bij de bestuursrechter. Wat betreft de taken die ProRail niet op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefent, blijft het stelsel van rechtsbescherming onveranderd.

De omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan heeft in beginsel geen gevolgen voor ProRail waar het gaat om omvang van de nalevingskosten en informatieverplichtingen. Informatieverplichtingen zouden in de toekomst eventueel kunnen wijzigen als gevolg van afspraken die worden gemaakt in het kader van een sturing- en toezichtvisie.

Het is wenselijk dat de veiligheidscultuur binnen ProRail na de transitie intact blijft. In overeenstemming met de voorschriften van het veiligheidsszorgsysteem zullen eventuele risico's bij de organisatorische wijziging moeten worden geïdentificeerd, geëvalueerd en beheerst. De transitie van ProRail mag niet leiden tot een verslechtering van de veiligheidscultuur binnen ProRail.

6.2 Gevolgen voor de werknemers van ProRail

Overeenkomstig het regeerakkoord zal de omvorming van ProRail tot zbo geen gevolgen hebben voor de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van het personeel van ProRail.

In de huidige situatie hebben de medewerkers van ProRail B.V. een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Op basis van deze overeenkomst zijn de medewerkers aangesloten bij de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) van ProRail. Een klein aantal werknemers van ProRail valt buiten de cao. Ingevolge de cao neemt ProRail afspraken in acht die zijn opgenomen in de sociale eenheid NS. Het gaat om afspraken over het pensioen, ziekte en arbeidsongeschiktheid, reisfaciliteiten, mobiliteit en een eventueel sociaal plan. Werknemers van ProRail nemen deel aan de pensioenregeling van het Spoorwegpensioenfonds.

Dit wetsvoorstel bepaalt dat op het moment van inwerkingtreding van de wet de vermogensbestanddelen van ProRail B.V. onder algemene titel overgaan op het zbo ProRail. Door de overgang van de vermogensbestanddelen gaan ook de arbeidsovereenkomsten, de cao en de pensioenregeling over op het zbo ProRail. Dit geldt zowel de arbeidsovereenkomsten die binnen de cao vallen als die welke buiten de cao vallen.

Ingevolge artikel 15 van de Kaderwet zijn op het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat, de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, van overeenkomstige toepassing. Om ProRail werknemers hun arbeidsvoorwaarden te laten behouden wordt op basis van het voorstel artikel 15 Kaderwet buiten toepassing gelaten.

Ingevolge de Wet privatisering ABP nemen 'overheidswerknemers' verplicht deel in de Stichting Pensioenfonds ABP.⁶⁶ In principe vallen daarmee de werknemers van het zbo ProRail onder het ABP.⁶⁷ Alle werknemers van ProRail zullen echter op basis van een ministeriële regeling, opgesteld krachtens de Wet privatisering ABP, niet deelnemen aan het ABP. Deze uitzondering op deelname aan het ABP is gerechtvaardigd gelet op de wens de mobiliteit van hoogwaardig opgeleid technisch personeel binnen de spoorsector te behouden. Deze mobiliteit wordt binnen de Spoorsector geborgd door een aantal gemeenschappelijke arbeidsvoorwaarden, momenteel neergelegd in de sociale eenheid NS, waaronder deelname aan de pensioenregeling van het Spoorwegpensioenfonds.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren per 1 januari 2020 zullen ambtenaren niet langer werkzaam zijn op basis van een (publiekrechtelijk) aanstellingsbesluit, maar op basis van een (privaatrechtelijke) arbeidsovereenkomst. Deze wet heeft ook gevolgen voor de werknemers van ProRail. Na de omvorming van ProRail is ProRail een ingevolge het publiekrecht ingestelde rechtspersoon. Ingevolge de Ambtenarenwet 2017, zoals die na 1 januari 2020 zal luiden, is daarmee ProRail een overheidswerkgever⁶⁸ in de zin van die wet en zijn de werknemers van het zbo ProRail daarmee ambtenaar in de zin van die wet.⁶⁹ Dit heeft geen gevolgen voor de toepassing van de cao van ProRail of de deelname aan het Spoorwegpensioenfonds. Wel is daarmee de Ambtenarenwet 2017 van toepassing op het personeel van ProRail en zullen daarmee bepalingen die betrekking hebben op het goed functioneren van ambtenaren op ProRailwerknemers van toepassing zijn.

6.3 Gevolgen voor bestuursleden van ProRail

De bestuursleden van ProRail B.V. zijn werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Wanneer dit voorstel tot wet is verheven en in werking treedt, als gevolg waarvan ProRail een zbo wordt, zal de Kaderwet van toepassing zijn. Die wet bepaalt dat de minister de leden van een zbo benoemt, schorst en ontslaat.⁷⁰ Op grond van de Ambtenarenwet 2017 kan een overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst sluiten met degenen die zijn benoemd in het ambt van een eenhoofdig bestuursorgaan of als lid van een orgaan of college dat onderdeel uitmaakt van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, mits zij niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan.⁷¹ Dit betekent dat bestuursleden van een zbo een publiekrechtelijke rechtspositie hebben. De minister zal hiertoe een rechtspositieregeling moeten opstellen.

De bestuursleden van het zbo ProRail zullen topfunctionaris zijn in de zin van de Wet normering topinkomens.

6.4 Gevolgen voor vervoerders, reizigers en verladers

6.4.1 Vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur

⁶⁶ Artikel 21, eerste lid, Wpa.

⁶⁷ Artikel 2, eerste lid, onderdeel a, Wpa.

⁶⁸ Artikel 2, onderdeel h, Ambtenarenwet 2017.

⁶⁹ Artikel 1, eerste lid, Ambtenarenwet 2017.

⁷⁰ Artikel 12 Kaderwet.

In de huidige situatie is ProRail B.V. een btw-ondernemer. Dit betekent dat ProRail binnen de wettelijke kaders de btw die door haar opdrachtnemers aan haar wordt gefactureerd in aftrek kan brengen, en dat ProRail op haar beurt btw in rekening moet brengen aan haar afnemers.

Voor zover activiteiten van het zbo als 'overheidshandelingen' moeten worden aangemerkt, kan de btw van de opdrachtnemers mogelijk niet meer worden afgetrokken. Dit leidt tot een kostenstijging bij het zbo.

Voor activiteiten die door derden worden gefinancierd zou dit zonder aanvullende maatregelen tot een kostenstijging leiden. Tot de derden behoren vervoerders die via de gebruiksvergoeding aan het zbo betalen, en als mogelijke afgeleide daarvan de klanten van de vervoerders (reizigers en verladers). Om dit ongewenste effect te mitigeren worden oplossingsrichtingen in kaart gebracht.

6.4.2 Regeldruk

De omvorming van ProRail leidt in beginsel niet tot een wijziging van omvang van de nalevingskosten of informatieverplichtingen van vervoerders. Slechts bestaande bevoegdheden – die nu grotendeels bij de minister liggen – worden aan ProRail toebedeeld.

Nog gezien wordt in hoeverre bestaande privaatrechtelijke verhoudingen tussen ProRail en vervoerders kunnen worden omgezet naar publiekrechtelijke verhoudingen, bijvoorbeeld met betrekking tot capaciteitsverdeling. In dat geval zullen mogelijk bestaande informatiestromen tussen ProRail en vervoerders moeten worden gekwalificeerd als administratieve lasten. De omvang van de gegevensstromen tussen ProRail en vervoerders of de verplichtingen van vervoerders zullen als gevolg daarvan echter waarschijnlijk niet wijzigen. Een mogelijke toename van de regeldruk als gevolg van de vervanging van overeenkomsten door publiekrechtelijke rechtshandelingen, heeft dus materieel geen effecten voor vervoerders.

6.4.3 Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector

ProRail werkt als spoorbeheerder nauw samen met reizigersvervoerders, goederenvervoerders en vervoerende aannemers ten behoeve van reizigers en verladers. De goede samenwerking met vervoerders zal inherent blijven aan een de taakuitoefening van ProRail. De omvorming tot zbo heeft met name gevolgen voor de verhouding tussen de minister en ProRail. De verhouding tussen ProRail en de sector zal ingevolge het voorstel nauwelijks wijzigen. Zo blijft ProRail onafhankelijk van vervoerders bij de non-discriminatoire capaciteitsverdeling en zal zij met vervoerders moeten samenwerken om de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het spoor verder te verbeteren. ProRail zal als zbo bij al haar beslissingen en werkzaamheden zowel de belangen van vervoerders als het publieke belang in acht nemen. ProRail richt zich op het maken van een integrale afweging waarin zij uiteindelijk de meest effectieve en efficiënte oplossing zal kiezen voor reiziger, verlader en belastingbetaler. De samenwerking met de sector zou wel kunnen veranderen als – zoals in paragraaf 5.5 is aangegeven – meer publiekrechtelijke bevoegdheden aan ProRail worden toegekend. Bij de analyse of nieuwe bevoegdheden wenselijk zijn, zal de spoorsector worden betrokken.

6.5 Gevolgen voor decentrale overheden

ProRail werkt nauw samen met de decentrale overheden door wiens provincies en gemeenten het spoor loopt. Daarnaast zijn decentrale overheden regelmatig opdrachtgever voor ProRail bij de zogeheten werken voor derden. De omvorming van ProRail tot zbo heeft niet ten doel de verhouding tussen ProRail en decentrale overheden te veranderen. In de wet wordt mogelijk gemaakt dat ProRail werken voor derden kan blijven uitvoeren. In lagere regelgeving zal verder uitgewerkt worden onder

welke voorwaarden ProRail hieraan mee moet werken en of in bijzondere gevallen anders omgegaan kan worden met risicoverdeling. In de komende periode wordt daarnaast met ProRail en derden verkend op welke wijze het comfort van het opdrachtgeverschap bij werken voor derden kan worden vergroot. Zie verder ook onder 5.6 van deze toelichting.

Mogelijk zal ProRail niet meer als btw-ondernemer worden gekwalificeerd. Dat kan gevolgen hebben voor lagere overheden. Samen met deze partijen wordt de komende maanden gezien welke gevolgen er in dat geval zijn en hoe deze kunnen worden gecompenseerd. Uitgangspunt is dat hogere kosten voor derden worden voorkomen.

6.6 Gevolgen voor de verhouding met de ILT en de ACM

De Europese richtlijnen eisen dat het toezicht op de naleving van de spoorwegwetgeving wordt uitgevoerd door onafhankelijke toezichthouders. Iedere lidstaat moet een nationale veiligheidsinstantie aanwijzen, die toezicht houdt op de veiligheid en interoperabiliteit van (het gebruik van) de infrastructuur en de spoorvoertuigen.⁷² Daarnaast is de lidstaat verplicht om een toezichthouder in te stellen die belast is met het toezicht op het spoorbestel.⁷³ Voor de beide instanties geldt dat de toezichthouder wat betreft organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk is ten opzichte van onder andere de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen.⁷⁴ De toezichthouder moet zijn taken op transparante en niet-discriminerende wijze uitvoeren.

6.6.1 De ILT

De richtlijnen staan toe dat de nationale veiligheidsinstantie is ondergebracht bij het voor vervoer bevoegde nationale ministerie, mits de onafhankelijkheid van de nationale veiligheidsinstantie is gewaarborgd ten opzichte van de infrastructuurbeheerder(s), spoorwegondernemingen, aanbestedende diensten en iedere entiteit die overheidsopdrachten plaatst.⁷⁵

De ILT is als rijksinspectie binnen het ministerie gepositioneerd als agentschap. ProRail is na de omvorming een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid en maakt geen deel uit van het ministerie van IenW. Daardoor zijn de taken van de nationale veiligheidsinstantie (NSA) die bij de minister zijn belegd en die de ILT grotendeels in mandaat uitvoert, qua organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk ten opzichte van ProRail. De bevoegdheden veranderen niet. Wel zal het Instellingsbesluit ILT in het kader van de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket redactioneel worden aangescherpt.

Naast de bevoegdheden in het kader van de Spoorwegwet, is de ILT namens de minister belast met de uitvoering van andere wettelijke taken in het kader van een veilige en duurzame leefomgeving en transport, zoals de Wet milieubeheer en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Deze bevoegdheden veranderen niet ten gevolge van het wetsvoorstel.

Tot slot wordt opgemerkt dat de bevoegdheid van de minister op grond van de Kaderwet om inlichtingen te vorderen over de taakuitoefening van het zbo ProRail losstaat van het nalevingstoezicht dat de ILT als veiligheidsinstantie namens de minister uitoefent. Bevoegdheden van de minister

⁷² Artikel 16 Richtlijn 2016/798/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PB L 138).

⁷³ Artikel 55, eerste lid, Richtlijn 2012/34/EU.

⁷⁴ Artikel 16 Richtlijn 2016/798/EU.

⁷⁵ Artikel 16 Richtlijn 2016/798/EU.

ingevolge de Kaderwet zullen dan ook niet worden toegepast ten dienste van het nalevingstoezicht door de ILT op ProRail en de spoorwegondernemingen.

6.6.2. De ACM

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is ingevolge de Spoorwegwet aangewezen als de toezichthoudende instantie voor de spoorwegsector,⁷⁶ die - kort samengevat - toeziet op een efficiënt, eerlijk en niet-discriminerende gebruik van de spoorweginfrastructuur. Deze toezichthoudende instantie treedt ook op als klachtinstantie in de zin van richtlijn 2012/34/EU met betrekking tot gedragingen van de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen.⁷⁷ In de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt zijn de inrichting en taken van de ACM vastgelegd en is de onafhankelijkheid van de ACM ten opzichte van de minister van IenW geborgd door het voorschrift dat de minister zich onthoudt van instructies die op een individuele zaak betrekking hebben.⁷⁸ Het toezicht dat de ACM als onafhankelijke instantie op grond van richtlijn 2012/34/EU houdt, verandert niet als ProRail de zbo-status heeft.

De ACM kan haar besluiten afdwingen met passende sancties, waaronder boetes.⁷⁹ Voor de hoogte van een op te leggen boetebedrag of dwangsom, wordt in de Spoorwegwet verwezen naar artikel 57, eerste en vierde lid, van de Mededingingswet. Het gaat om een bestuurlijke boete van ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming. Na de omvorming is ProRail een bestuursorgaan hetgeen aansluiting bij de boetemaxima in de Mededingingswet niet logisch maakt. Daarom wordt voorgesteld om de verwijzing in artikel 76, derde lid, Spoorwegwet naar artikel 57, eerste en vierde lid, van de Mededingingswet te schrappen en de aldaar genoemde maximumbedragen voor een op te leggen bestuurlijke boete in de Spoorwegwet op te nemen, met dien verstande dat voor ProRail een ander maximum boetebedrag dan voor spoorwegondernemingen geldt. De maximumboete kan ingeval van ProRail niet worden gerelateerd aan de omzet.

Voorgesteld wordt om de goedkeuringsbevoegdheid van de ACM op grond van artikel 68c, eerste lid, van de Spoorwegwet niet van toepassing te laten zijn op ProRail. Op grond van dit artikel worden de voorwaarden en tarieven voor een zgn. categorie II dienst of dienstvoorziening in het kader van een aanbesteding van een regionale concessie voor openbaar vervoer per trein vooraf goedgekeurd door de ACM. De goedkeuringsbevoegdheid is bij amendement in de wet opgenomen na geconstateerde onregelmatigheden tijdens een aanbesteding van een vervoerconcessie in Noord-Limburg. De goedkeuring is bedoeld om toezicht te houden op de voorwaarden en tarieven van commerciële partijen die als enig exploitant een dienst(voorziening) op één bepaalde locatie aanbieden, en die zelf ook kunnen mededingen in de betreffende aanbesteding. Tarieven en voorwaarden van de door ProRail aangeboden diensten en voorzieningen worden op grond van artikel 58 Spoorwegwet echter tijdig bekendgemaakt in de Netverklaring en vallen onder toezicht van de ACM. De goedkeuringsbevoegdheid blijft van toepassing op overige exploitanten.

⁷⁶ Artikel 70, eerste lid, Spoorwegwet in samenhang met artikel 55 Richtlijn 2012/34/EU.

⁷⁷ Overweging 76 Richtlijn 2012/34/EU.

⁷⁸ Artikel 9 Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in samenhang met artikel 55, derde lid, vierde alinea, Richtlijn 2012/34/EU.

⁷⁹ Artikel 76, tweede lid, aanhef en onder a, Spoorwegwet in samenhang met artikel 56, negende lid, Richtlijn 2012/34.

7. Verhouding tot Europese regelgeving

Artikel 4, tweede lid, richtlijn 2012/34/EU bepaalt dat de infrastructuurbeheerder verantwoordelijk is voor zijn eigen beheer, bestuur en interne controle. Hij neemt hierbij het heffings- en toewijzingskader en de specifieke regels die door de lidstaten zijn opgesteld, in acht.

Dit wordt in de Nederlandse situatie gerealiseerd door de omvorming van ProRail tot een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid. Dit voorschrift staat evenwel niet in de weg dat door middel van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels eisen kunnen worden gesteld aan het beheer, het bestuur en de interne controle van ProRail. De (eigen) verantwoordelijkheid van ProRail staat bovendien de aansturing en verantwoording van het zbo ProRail overeenkomstig de Kaderwet niet in de weg.

Artikel 7bis, eerste lid, richtlijn 2012/34/EU bepaalt: De lidstaten zorgen ervoor dat, wat de essentiële functies betreft, de infrastructuurbeheerder, binnen de perken van artikel 4, lid 2, en de artikelen 29 en 39, onafhankelijk is qua organisatie en besluitvorming. Artikel 3, punt 2septies bepaalt dat "essentiële functies" van het infrastructuurbeheer zijn: besluitvorming inzake toewijzing van treinpaden, met inbegrip van de omschrijving en de beoordeling van de beschikbaarheid en de toewijzing van individuele treinpaden, en besluitvorming inzake infrastructuurheffingen, met inbegrip van de vaststelling en inning van die heffingen, overeenkomstig het uit hoofde van respectievelijk artikel 29 en artikel 39 door de lidstaten vastgestelde heffingskader en kader voor capaciteitstoewijzing.

Dit betekent dat, wat betreft de besluitvorming inzake de toewijzing van treinpaden en de infrastructuurheffing, ProRail qua organisatie en besluitvorming onafhankelijk moet zijn, waarbij ProRail wel het heffingskader en het kader voor capaciteitstoewijzing in acht moet nemen. Om die reden is een aantal bevoegdheden uit de Kaderwet voor ProRail uitgezonderd.

a. Afwijking van art. 21 Kaderwet (beleidsregel)

Gelet op de specifieke verwijzing naar het heffingskader en kader voor capaciteitstoewijzing is het niet mogelijk om - naast de bij en krachtens de Spoorwegwet gestelde algemeen verbindende voorschriften - ingevolge artikel 21 Kaderwet nog beleidsregels te stellen om die kaders te verfijnen of aan te vullen. Een afwijking van deze bevoegdheid gelet op internationale verplichtingen is in overeenstemming met het beleidskader inzake zbo's.⁸⁰

b. Afwijking van art. 22 Kaderwet (vernietiging besluit)

Ook staat de vereiste onafhankelijkheid in de weg aan toepassing van de in artikel 22, eerste lid, van de Kaderwet genoemde bevoegdheid om besluiten inzake de gebruiksvergoeding en de capaciteitstoewijzing te vernietigen. Dit zou immers betekenen dat de minister concrete besluiten van ProRail inzake de vaststelling van de gebruiksvergoeding alsmede de capaciteitsverdeling kan beïnvloeden. Een afwijking van deze bevoegdheid gelet op internationale verplichtingen is in overeenstemming met het beleidskader inzake zbo's.⁸¹

c. Afwijking van art. 17, eerste lid, Kaderwet (goedkeuring tarieven)

⁸⁰ Commissie Gerritse, Zbo's binnen kaders, Bijlage bij Kamerstuk 25 268, nr. 46.

⁸¹ Commissie Gerritse, Zbo's binnen kaders, Bijlage bij Kamerstuk 25 268, nr. 46.

Tot slot zal de bevoegdheid van de minister ingevolge artikel 17, eerste lid, van de Kaderwet om door het zbo gestelde tarieven goed te keuren, wat betreft de gebruiksvergoeding als bedoeld in artikel 62 Spoorwegwet moeten worden uitgezonderd. Anders zou immers de minister steeds de gebruiksvergoeding kunnen beïnvloeden. Overigens mag de toepassing van de goedkeuringsbevoegdheid van de minister ten aanzien van de begroting krachtens artikel 29, eerste lid, van de Kaderwet ook niet worden gebruikt om de vaststelling van de gebruiksvergoeding te beïnvloeden – voor zover dat mogelijk zou zijn.

Artikel 16, eerste lid, van Richtlijn 2016/798/EU bepaalt: Iedere lidstaat stelt een nationale veiligheidsinstantie in. De lidstaten zien erop toe dat de nationale veiligheidsinstantie over de vereiste interne en externe organisatorische capaciteit in termen van personele en materiële middelen beschikt. Deze is, wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager, aanbestedende dienst en iedere entiteit die overheidsopdrachten toekent. Mits deze onafhankelijkheid gewaarborgd wordt, kan de betrokken instantie een afdeling zijn binnen het voor transport bevoegde nationale ministerie. Iedere lidstaat stelt een veiligheidsinstantie in. Deze kan het voor transport bevoegde ministerie zijn en is, wat betreft haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming onafhankelijk van enige spoorwegonderneming, infrastructuurbeheerder, aanvrager of aanbestedende dienst. De onafhankelijkheid van de veiligheidsinstantie tot ProRail wordt door dit voorstel gerealiseerd door de omvorming van ProRail tot een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.

8. Advies en Consultatie

PM

9. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, is voorzien op 1 januari 2021.

Artikelsgewijs deel

ARTIKEL I

Onderdeel A (artikel 1)

In artikel 1 van de Spoorwegwet wordt een aantal wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen zijn van technische aard in verband met het vervallen van de concessie en de instelling van het zbo ProRail als beheerder.

De bepalingen 'beheer' en 'raad van commissarissen' vervallen.

Met de nieuwe taak benaming wordt niet langer gesproken van 'beheer'. Voorgesteld wordt om te spreken van de uitoefening van de taken exploitatie, onderhoud en vernieuwing. Een raad van commissarissen bestaat niet meer vanaf het moment dat de beheerder een zbo wordt. In het zbo-systeem komt dit orgaan niet voor. De beheerder zal een raad van toezicht krijgen, dit wordt in de artikelen 15a en 15b geregeld.

De begripsbepaling van beheerder wordt aangepast. De beheerder in de zin van de Spoorwegwet is de infrastructuurbeheerder uit de richtlijn wanneer het gaat om de hoofdspoorweginfrastructuur

Onderdeel B (artikel 2)

In artikel 2 van de Spoorwegwet worden de criteria gegeven waaraan een spoor moet voldoen om een hoofdspoorweg te zijn. Het huidige artikel 2, tweede lid, van de Spoorwegwet kent twee vereisten om een spoorweg als hoofdspoorweg aan te wijzen:

- de spoorweg is uitsluitend of overwegend bestemd voor het verrichten van openbaar personenvervoer of goederenvervoer ten behoeve van internationale, nationale of regionale verbindingen (onderdeel a) en
- de Staat is rechthebbende ten aanzien van de spoorweg of de beheerder heeft een recht van gebruik, huur of pacht (onderdeel b).

Onderdeel b gaat uit van de situatie waarin de juridische eigendom bij RIT ligt. In artikel 124 van de Spoorwegwet is een tijdelijke grondslag opgenomen waardoor de spoorwegen rechtmatig als hoofdspoorweg kunnen worden aangewezen ook als de staat niet de rechthebbende is. Daarnaast is in onderdeel b voorzien in het geval de Staat ook na overdracht geen rechthebbende is. *"De betreffende spoorwegen liggen voornamelijk in de haven- en industriegebieden van (grote) gemeenten. De beheerder, in casu ProRail b.v., heeft in die gevallen wel gebruiksrechten op basis van overeenkomsten met bijvoorbeeld de havenbeheerder of gemeente en is daarmee rechthebbende in de zin van de Spoorwegwet".*⁸² Met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel komt de juridische eigendom bij de beheerder te liggen. Dit betekent dat het criterium in onderdeel b- de Staat als rechthebbende- zodanig is aangepast dat een spoorweg als hoofdspoorweg kan worden aangewezen als de beheerder rechthebbende is.

Onderdeel C (artikel 5)

Artikel 5 vervalt. De minister is beleidsverantwoordelijk en dus verantwoordelijk voor vervoer over het spoor in brede zin. Artikel 5 was nodig om deze taak door middel van de beheerconcessie uit te kunnen laten voeren. Omdat de taken waar de beheerder verantwoordelijk voor is rechtstreeks in artikelen 8 en 9 worden toegekend aan de beheerder, is dit artikel niet langer nodig.

Onderdeel D (paragraaf 3. De beheerder)

Paragraaf 3.1 De beheerder

Artikel 7. Instelling beheerder

In dit artikel wordt het publiekrechtelijke zelfstandig bestuursorgaan ProRail in het leven geroepen. ProRail is de beheerder. In het tweede lid is bepaald dat de beheerder rechtspersoonlijkheid bezit. Zie hoofdstuk 2 van de algemene toelichting voor verdere toelichting. Het tweede lid geeft tevens een grondslag om in een ministeriële regeling te bepalen waar de beheerder zich zal vestigen. Momenteel is de vestigingsplaats Utrecht, dit zal in de regeling worden opgenomen.

Artikel 8. Taken van de beheerder

Eerste en vierde lid

De beheerder is de infrastructuurbeheerder in de zin van artikel 3, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU. De taken in het eerste lid, onderdeel a, vloeien daaruit voort. De beheerder houdt zich op de hoofdspoorweginfrastructuur bezig met de volgende wettelijk opgedragen taken:

Taken volgend uit de richtlijn (eerste lid, onderdeel a)

Ontwikkeling van de hoofdspoorweginfrastructuur (aanleg en verbetering)

⁸² Kamerstukken II 2016/17, 34591, nr. 3

In artikel 3, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU wordt de taak van de beheerder betreffende de ontwikkeling als volgt omschreven: instantie of onderneming die verantwoordelijk is (...) voor de deelname aan de ontwikkeling ervan overeenkomstig de door de betrokken lidstaat voorgeschreven regels in het kader van zijn algemeen beleid inzake ontwikkeling en financiering van infrastructuur. Onder deelname wordt verstaan betrokken worden bij de voorbereiding, spoornetplanning, de financiële planning en de investeringsplanning. Het houdt tevens in dat de beheerder in principe verantwoordelijk is voor de realisatiefase.

Momenteel is de minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor de aanleg van hoofdspoorweginfrastructuur. Dit houdt in dat de minister de keuze maakt of er nieuwe infrastructuur moet worden aangelegd. Dit besluit wordt genomen op basis van de MIRT-systematiek en de Tracéwet. Voordat dit besluit genomen kan worden, wordt er een startbesluit en eventueel een structuurvisie opgesteld. Hierin moet worden aangegeven wat het knelpunt of probleem is, om welk gebied het gaat, de wijze waarop betrokkenen worden betrokken en de voorkeursoplossing. Met de omvorming van B.V. naar een zbo, zal dit niet worden veranderd. Momenteel wordt ook gewerkt aan de Omgevingswet, hierin wordt het tracébesluit vervangen door een projectbesluit. De MIRT-systematiek blijft onveranderd. Dit betekent dat een heel proces doorlopen zal moeten worden waarin een start-, voorkeurs-, project- en opleveringsbeslissing genomen moeten worden. Dit betekent dat de keuze om nieuwe hoofdspoorweginfrastructuur aan te leggen, bij de minister blijft.

Bovenstaande geldt ook grotendeels voor de verbetering van bestaande infrastructuur. Hier is echter niet altijd sprake van een projectbesluit. In die gevallen kan de minister sturen via MIRT-processen of via de begrotingsbijdrage. Hiermee wordt aangesloten op het bepaalde in artikel 3, punt 2 bis, van richtlijn 2012/34/EU. Verbetering houdt in dit geval in dat door verbetering van de bestaande infrastructuur, de prestatie ervan in het gebruik vooruit gaat (artikel 3, punt 2 sexies, van richtlijn 2012/34/EU). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verdubbeling van bestaand spoor.

De minister zal de beheerder betrekken bij het voorbereidingsproces. Zo kan de beheerder bijvoorbeeld gevraagd worden om de verkenningen uit te voeren.

Daar staat tegenover dat de beheerder verantwoordelijk zal zijn voor de realisatie van aanleg en verbetering. Dit houdt in dat hij ervoor moet zorgen dat aanleg- en verbeteringsprojecten worden uitgevoerd. Dit kan onder meer betekenen dat deze werkzaamheden door hem in de markt worden gezet door middel van een aanbestedingsprocedure. De beheerder is de organisatie met de kennis en kunde om te bepalen aan welke technische eisen nieuwe/verbeterde hoofdspoorweginfrastructuur moet voldoen en hoe dat resultaat het best bereikt kan worden.

In de huidige situatie heeft de minister de mogelijkheid om de realisatie van aanleg en verbetering aan een derde toe te wijzen, voor zover dit niet onder de uitbreiding valt die in de beheerconcessie is opgenomen. In het voorstel is het de beheerder die belast is met aanleg en verbetering. In lagere regelgeving kan een uitzonderingsmogelijkheid op dit principe worden opgenomen. Het vierde lid biedt daarvoor de mogelijkheid.

Een denkbare uitzonderingsmogelijkheid betreft de situatie waarin de realisatie van de aanleg en verbetering van de hoofdspoorweginfrastructuur een zeer beperkt of ondergeschikt deel uitmaakt van een integraal project. Voorbeelden daarvan zijn projecten waarbij andere partijen en bevoegde gezagen dan de beheerder betrokken zijn, zoals bij multimodale projecten⁸³ of projecten waarbij de stationsomgeving wordt vernieuwd en slechts een zeer beperkt deel van het project ziet op de aanleg of verbetering van hoofdspoorweginfrastructuur. Om onnodige afstemming, administratieve of

⁸³ Projecten waarbij gewerkt wordt aan verschillende modaliteiten, bijvoorbeeld zowel aan het spoor als aan het wegnnet.

bureaucratische lasten te voorkomen kan het in zo'n geval nuttig zijn dat de minister beslist dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de aanleg of verbetering van de hoofdspoorweginfrastructuur en dus de verantwoordelijkheid voor het integrale project, bij één partij wordt belegd.

Een andere denkbare uitzonderingsmogelijkheid betreft de aanleg van nieuwe hoofdspoorweginfrastructuur, op initiatief van een derde, dan wel door een derde gefinancierd. Het recente Theemswegtracé is hiervan een voorbeeld. Soms kan het geval zijn dat een private partij de financiering wil dragen van de ontwikkeling van een nieuw stuk hoofdspoorweginfrastructuur.

Bij de geschetste uitzonderingsmogelijkheden kan nog onderscheid gemaakt worden tussen aanleg en verbetering. Compleet nieuwe aanleg komt minder vaak voor en interfereert een stuk minder met bestaand spoor dan het geval is bij verbetering. De verbetering van bestaande infrastructuur zal immers altijd raken aan de bestaande operatie van de beheerder en/of spoorwegondernemingen.

Dit laat onverlet dat de beheerder betrokken moet worden bij deze projecten, met het oog op het in beheer nemen van de aangelegde hoofdspoorweginfrastructuur en omdat de beheerder ook een taak zal hebben met betrekking tot de spoorwerkzaamheden, omdat de beheerder de benodigde kennis heeft van de spoorweginfrastructuur en zorg kan dragen voor de daadwerkelijke ruimte voor de werkzaamheden op het spoor. Dit zal worden opgenomen in de AMvB die krachtens het vierde lid wordt opgesteld.

Exploitatie en essentiële functies

Bij exploitatie gaat het om de "toewijzing van treinpaden, verkeersbeheer en infrastructuurheffingen".

Met ingang van de inwerkingtreding van de wet⁸⁴ die richtlijn 2016/2370/EU⁸⁵ implementeert, is voor de definitie van de essentiële functies aangesloten bij richtlijn 2012/34/EU. Dit houdt in dat de beheerder verantwoordelijk is voor de besluitvorming omtrent capaciteitsverdeling (eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling). Daarnaast zal de beheerder verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming omtrent infrastructuurheffingen, hieronder valt zowel de vaststelling van de heffingen als de inning ervan. Hierbij moet de beheerder rekening houden met de eisen die in artikel 7 bis van richtlijn 2012/34/EU zijn gesteld. Die verplichtingen worden met de implementatie van richtlijn 2016/2370/EU opgenomen in de artikelen 16b, eerste tot en met vierde lid, en 16e van de Spoorwegwet en de daarop berustende wetgeving.

In het kader van het *verkeersbeheer* heeft de beheerder openbaar gezag, dit zal tot uitdrukking worden gebracht door een aanpassing in het Besluit spoorverkeer. Belangrijk is de onpartijdigheid van de beheerder bij uitvoering van deze taak (artikel 7 ter van richtlijn 2012/34/EU). Deze onpartijdigheid is nodig om concurrentievervalsing te voorkomen. Daarom is met het implementeren

⁸⁴ Wijziging van de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (PbEU 2016, L 138/44), richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (PbEU 2016, L 138/102), richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur (PbEU 2016, L 352/1) en tevens ter goede uitvoering van verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004 (PbEU 2016, L 138/1) en van verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor (PbEU 2016, L 354/22)

⁸⁵ Richtlijn 2016/2370/EU past richtlijn 2012/34/EU aan.

van richtlijn 2016/2370/EU in artikel 17, derde lid, van de Spoorwegwet een aantal verplichtingen opgenomen dat in de concessie verder uitgewerkt moest worden. Omdat de concessie straks niet langer bestaat worden deze voorschriften in een algemene maatregel van bestuur opgenomen die haar grondslag kent in het vijfde lid van dit artikel.

Onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur

Dit zijn de werkzaamheden om de staat en de capaciteit van de bestaande infrastructuur te handhaven. Net zoals onderhoud nu reeds een taak van ProRail is, zal dit worden voortgezet na de omvorming tot zbo.

Vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur

Het kan zijn dat het niet langer rendabel is om de hoofdspoorweginfrastructuur kwalitatief te onderhouden. In dat geval kan er voor gekozen worden om de infrastructuur te vernieuwen. Het gaat dan om grote projecten waarin geen verandering van de algemene prestaties of een functiewijziging plaatsvindt. De beheerder is zelf voor deze projecten verantwoordelijk. Desalniettemin is er een aantal gevallen waarin de beheerder de minister zal moeten informeren voordat er een definitieve keuze is gemaakt, dit zal ingevolge het zevende lid in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Hiermee ontstaat er een gelegenheid tussen de minister en de beheerder om hierover met elkaar in gesprek te gaan. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het maken van een integrale keuzes tussen vernieuwing en verbetering.

Voor het beheer van de stukken hogesnelheidsspoor van de HSL-Zuid (Barendrecht – Belgische Grens en Hoofddorp en Rotterdam-West) geldt tot en met 2031 een afwijkende situatie. De Staat heeft Infrasppeed bv gecontracteerd voor het onderhoud aan de onderbouw, en voor de realisatie van aanleg, onderhoud en vernieuwing van de bovenbouw voor deze delen van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail zal gedurende de looptijd van het contract tussen de Staat en Infrasppeed namens de Staat het contractbeheer uitvoeren. Over de invulling van en voorwaarden aan het contractbeheer door ProRail zullen IenW en ProRail nadere afspraken maken. Deze situatie is tijdelijk, namelijk tot het contract met Infrasppeed afloopt. Daarna is het streven dat ProRail als beheerder voor deze taken verantwoordelijk is op deze stukken hogesnelheidsspoor. Daartoe zullen dan aanvullende afspraken met de beheerder worden gemaakt. De beheerder is verantwoordelijk voor de exploitatie (waaronder de verkeersleiding en capaciteitsverdeling) op de gehele HSL-Zuid.

Het verlenen van het minimumtoegangspakket (eerste lid, onderdeel b)

De beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur dient het minimumtoegangspakket op niet-discriminerende wijze te verlenen aan alle spoorwegondernemingen. Dit vloeit voort uit artikel 13, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU.

Bevorderen van wetenschappelijk onderzoek, opleidingen en innovaties op het gebied van spoorweginfrastructuur en het gebruik daarvan (eerste lid, onderdeel c)

In het kader van verbetering van de hoofdspoorweginfrastructuur en het gebruik daarvan kan de beheerder het doen van wetenschappelijk onderzoek en het aanbieden van opleidingen bevorderen, en innovatie stimuleren.

Gevraagde en ongevraagde advisering (eerste lid, onderdeel d)

De beheerder geeft de minister gevraagd en ongevraagd advies over:

- voorgenomen wet- en regelgeving van de minister (uitvoerings- en handhavingstoetsen)
- beleidsvoorbereiding van de minister (uitvoerings- en handhavingstoetsen)
- de inrichting en het gebruik van de infrastructuur;
- het verlenen van concessies;

- de (door-)ontwikkeling van het werkende vervoersysteem en bijbehorende systeem- en mobiliteitsvraagstukken;
- en voorts al hetgeen nodig wordt geacht ter uitvoering van de taken van de beheerder met als oogmerk de besluitvorming van de minister te ondersteunen.

De inrichting en het gebruik van de infrastructuur dienen de verschillende gelijktijdige, en naast elkaar bestaande of samenlopende, vervoerconcessies en goederenstromen mogelijk te maken. De wijziging van een individuele vervoerconcessie kan (negatief) van invloed zijn op andere concessies en ook op vervoer dat niet concessie-plichtig is. De capaciteit op een baanvak kan hier bijvoorbeeld onevenredig door worden beïnvloed. Daarom zal de beheerder als onderdeel van haar adviesfunctie adviseren bij het verlenen van concessies en ten aanzien van concessie overstijgende effecten. Deze adviezen zien op de beoogde treinfrequentie, de samenhang van de aan te besteden concessie met de andere concessies wat betreft logische verbindingen, overstaptijden, de te nemen infrastructurele maatregelen (en de financiering daarvan), de vervoerswaarde, gevolgen voor het goederenvervoer en andere effecten die mogelijk zouden kunnen optreden. De minister zal als stelselverantwoordelijke, de beheerder gehoord hebbende, besluiten over concessie-overstijgende keuzes nemen. Indien wijziging van de inrichting en het gebruik van de infrastructuur nodig is zal de minister dit in opdracht geven aan de beheerder.

Met het werkende vervoerssysteem wordt bedoeld alles wat nodig is om reizigers en goederen te vervoeren. Vanwege de sterke samenhang en onderlinge afhankelijkheid tussen infrastructuur, vervoer en personeel in het vervoerssysteem acht de regering het wenselijk om het systeem in samenhang te beschouwen. Het gaat daarbij onder andere om raakvlakken van verantwoordelijkheden tussen infrabeheerder en vervoerder op vervoerssysteemniveau en om raakvlakken tussen infrastructuur en materieel.

Werken voor derden (eerste lid, onderdeel e)

Voor een toelichting over werken voor derden wordt verwezen naar paragraaf 5.6 van deze toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 9.

Andere bij regeling van Onze Minister opgedragen taken (eerste lid, onderdeel f)

Het eerste lid, onderdeel f, maakt het mogelijk om de beheerder bij ministeriële regeling andere taken op te dragen. Het gaat hier in eerste instantie om taken die slechts tijdelijk aan de beheerder worden opgedragen, zoals de bouw van fietsenstallingen. Daarnaast gaat het om onvoorziene taken die op korte termijn aan de beheerder moeten worden dragen. In die laatste gevallen, zal binnen gerede tijd een voorstel tot aanpassing van in de wet opgedragen taken volgen. Op het moment dat dit voorstel tot wet is verheven en in werking treedt, zal de betreffende taak uit de ministeriële regeling worden geschrapt.

Bij of krachtens andere wetten opgedragen taken (eerste lid, onderdeel g)

Naast de bij of krachtens de Spoorwegwet opgedragen taken kunnen de beheerder ook taken worden opgedragen op grond van andere wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de Omgevingswet en de daarbij horende lagere regelgeving, waarin bijvoorbeeld een taak is weggelegd voor de beheerder in verband met het monitoren en behalen van de geluidproductieplafonds en het beperkingenregime.

Tweede lid

Dit lid biedt een grondslag voor een regeling waarin kan worden bepaald dat de beheerder tarieven kan vaststellen voor de uitvoering van de in het eerste lid, onderdeel f, bedoelde taken.

Derde lid

De beheerder voert op grond van het eerste lid, onderdeel a, een aantal taken uit die uit Europese regelgeving voortvloeien. Deze taken voert hij uit op de hoofdspoorweginfrastructuur. Deze grondslag geeft de minister de mogelijkheid om de beheerder deze taken ook op andere infrastructuur uit te laten voeren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitvoering van verkeersleiding op bijzonder spoor. Indien daarvoor wordt gekozen, zal in een ministeriële regeling worden opgenomen om welke taak en welke infrastructuur het gaat, eventueel nog gespecificeerd tot een bepaald gebied.

Vijfde lid

Het vijfde lid is een grondslag om bij of krachtens een AMvB bovenstaande taken verder uit te werken. In het kader van verkeersbeheer valt hierbij bijvoorbeeld te denken aan de inhoud van het huidige artikel 17, derde lid. Dit is ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU, door het vervallen van de concessie moet dit ergens anders worden ondergebracht. Het is een nadere invulling van de taak verkeersbeheer.

Daarnaast geeft dit lid de mogelijkheid om kwalitatieve en kwantitatieve doelen te verbinden aan de taken. In de huidige systematiek wordt er gebruik gemaakt van kpi's. De komende tijd zal bekeken worden of dit systeem wordt voortgezet of dat er behoefte is aan een aangepaste methodiek.

Artikel 9. Werken voor derden

Dit artikel ziet erop dat de beheerder als onderdeel van de wettelijke taken op verzoek van derden werkzaamheden aan of op de hoofdspoorweginfrastructuur uitvoert.

Eerste en tweede lid

Derden kunnen de beheerder verzoeken om werkzaamheden aan de hoofdspoorweginfrastructuur uit te voeren. Daarbij wordt uitgegaan van de situatie, zoals die is opgenomen in de huidige beheerconcessie die behelst dat aan een verzoek uitvoering moet worden gegeven tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen. Omdat de beheerder in principe als enige partij werkzaamheden mag uitvoeren aan de hoofdspoorweginfrastructuur, wordt voorgeschreven dat de beheerder genoemde werkzaamheden op verzoek van derden zal verrichten, tenzij deze vallen onder de in de ministeriële regeling opgenomen beperking.

Gronden waarop de beheerder een verzoek van derden niet hoeft uit te voeren zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verzoeken die ten koste gaan van de veiligheid of functionaliteit van de hoofdspoorweginfrastructuur en daarom niet kunnen worden uitgevoerd. In de huidige beheerconcessie staan diverse bepalingen ten aanzien van werken voor derden. In de komende periode wordt bekeken of deze nog van toepassing zullen of moeten zijn voor de beheerder als zbo. Daarnaast zal vanuit de gezamenlijke ambitie van ProRail en de minister samen met derden verkend worden op welke wijze de werkwijze ten aanzien van werken voor derden verbeterd kan worden. Daarbij zal ook verkend worden hoe het proces van opdrachtverlening in de toekomst plaats zou kunnen vinden en hoe daarbij de sturingsmogelijkheden voor derden kunnen worden verbeterd.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de derde alle kosten en risico's verbonden aan de werkzaamheden draagt. De door de derde te betalen kosten bestaan in ieder geval uit de kosten van voorbereiding, realisatie, onderhoud, vervanging en de apparaatskosten van de beheerder. De beheerder mag geen financieel risico lopen bij het uitvoeren van werkzaamheden voor derden en heeft daarbij geen winstoogmerk.

Vierde lid

Het is denkbaar dat er situaties zijn, waarbij niet alle kosten en risico's een op een voor rekening komen van derden. Deze kunnen in een ministeriële regeling worden uitgewerkt. Hierbij valt

bijvoorbeeld te denken aan het gebruik van een vereveningsreserve in combinatie met het afkopen van risico's door derden door middel van een vaste risico-opslag. Het vierde lid biedt een grondslag om bovenstaande te regelen.

Artikel 10. Overige activiteiten

Eerste lid

De beheerder kan met instemming van de minister overige activiteiten uitvoeren. Zie par. 5.7 van deze toelichting.

Tweede lid

De minister zal in ieder geval geen instemming verlenen, indien naar het oordeel van de minister:

- de werkzaamheden een negatief effect hebben op de uitoefening van de opgedragen taken;
- niet is voorzien in een kostendekkende financiering;
- de opdrachtgever de risico's die zijn verbonden aan de werkzaamheden niet kan dragen; en/of
- indien de werkzaamheden in strijd met wet- en regelgeving zijn.

Deze lijst bevat geen limitatieve opsomming, instemming kan ook om andere redenen geweigerd worden. De minister is stelselverantwoordelijke en bovendien verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit, doelmatigheid en de continuïteit van de zbo-organisatie in het licht van de uitvoering van de wettelijke taken. Daarom is het ook aan de minister om al dan niet in te stemmen met activiteiten van het zbo die niet tot de wettelijke taken behoren.

Derde lid

Indien de minister instemming verleend, kan hij aan deze instemming voorwaarden verbinden. Bij de uitvoering van de werkzaamheden zal in het bijzonder de Mededingingswet (markt en overheid) in acht moeten worden genomen.

Vierde en vijfde lid

Gelet op de stelselverantwoordelijkheid van de minister en zijn verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zbo-organisatie kan hij onder alle omstandigheden bepalen dat de beheerder binnen een door hem gestelde termijn een marktactiviteit beëindigt. De beheerder stelt de minister op de hoogte wanneer hij de activiteiten beëindigt.

Zesde lid

In een ministeriële regeling zullen categoriale uitzonderingen worden op de door het eerste lid voorgeschreven instemming. Deze activiteiten mag de beheerder verrichten. Indien zo'n categoriale uitzondering van toepassing is, gelden het derde tot en met vijfde lid niet. Dit laat onverlet dat bij de in de ministeriële regeling genoemde activiteiten evengoed sprake moet zijn van een kostendekkende financiering, de opdrachtgever de risico's moet kunnen dragen, de werkzaamheden niet de wettelijke taak moet raken en de activiteiten niet in strijd mogen zijn met wet- en regelgeving. Dit lid biedt de grondslag om zo nodig daarover voorwaarden te stellen.

Artikel 11. Afwijkingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Omdat de beheerder een zbo in de betekenis van de Kaderwet is, is de Kaderwet van toepassing. In dit artikel is opgenomen welke artikelen van de Kaderwet niet van toepassing zijn op de beheerder en in welke gevallen wordt afgeweken van de Kaderwet. Zie ook paragraaf 7 van deze toelichting.

Eerste lid

Ingevolge artikel 15 van de Kaderwet zijn op het personeel in dienst van een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat, de rechtspositieregels die gelden voor de ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, van overeenkomstige toepassing. In dit

lid wordt artikel 15 van de Kaderwet buiten toepassing gelaten. Op die manier behouden de werknemers van de beheerder hun huidige arbeidsvoorwaarden en pensioen. (zie voor verdere toelichting paragraaf 6.2 van deze toelichting).

Tweede lid

Op grond van artikel 17 van de Kaderwet heeft de minister de bevoegdheid om tarieven die zbo's vaststellen, goed te keuren. De beheerder vraagt een gebruiksvergoeding (artikelen 62 van de Spoorwegwet) van de spoorwegondernemers en andere partijen die gebruik maken van het spoor.

Een tarief in de zin van de Kaderwet is "*een betaling, die justitiabelen krachtens publiekrechtelijk voorschrift verschuldigd zijn voor werkzaamheden of diensten vanwege een zelfstandig bestuursorgaan*"⁸⁶. Artikel 62 van de Spoorwegwet is 'een publiekrechtelijk voorschrift waardoor spoorwegondernemingen een vergoeding schuldig zijn aan de beheerder voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur'. De huidige gebruiksvergoeding is dus een tarief in de zin van artikel 17 van de Kaderwet.

Een goedkeuringsrecht van de minister op dit tarief staat op gespannen voet met richtlijn 2012/34/EU. Daarom is in onderhavig wetsvoorstel opgenomen dat er ten aanzien van de gebruiksvergoeding geen goedkeuringsrecht bestaat. Op grond van diezelfde richtlijn worden deze tarieven en de vaststelling daarvan wel getoetst door de ACM.

Derde lid

Artikel 21 van de Kaderwet geeft de minister de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen ten aanzien van de taakuitoefening.

Met een beleidsregel kan de minister vooraf aangeven hoe hij vindt dat de taakuitoefening moet plaatsvinden. Artikel 4:84 van de Awb verplicht een bestuursorgaan te handelen overeenkomstig een beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

De beheerder moet op grond van artikel 7bis, eerste en tweede lid, van richtlijn 2012/34 onafhankelijk zijn: De lidstaten zien erop toe dat, wat de essentiële functies betreft, de beheerder, binnen de perken van artikel 4, lid 2, en de artikelen 29 en 39, onafhankelijk is qua organisatie en besluitvorming. Lidstaten moeten er met name op toezien dat een spoorwegonderneming of enige andere rechtspersoon met betrekking tot de essentiële functies geen beslissende invloed uitoefent op de beheerder.

Deze bepaling geeft duidelijk aan dat lidstaten een kader kunnen stellen ten aanzien van heffingen en toewijzing, maar dat zij, zeker ten aanzien van de essentiële functie de onafhankelijkheid van de beheerder moeten garanderen. Ingevolge de wet bestaat reeds de bevoegdheid om dit kader bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Verdere interventiebevoegdheden staan op gespannen voet met de richtlijn en zijn hier niet op hun plaats. Het is niet gewenst dat de beheerder bij elke handeling moet afwegen of het handelen overeenkomstig de beleidsregels onevenredige gevolgen heeft voor belanghebbenden en dus mogelijk een afwijking van de beleidsregels betekent. Daarom wordt in dit lid de bevoegdheid om beleidsregels te stellen ten aanzien van de essentiële functies beperkt.

Vierde lid

⁸⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27426, nr. 3, p. 26

In het vierde lid is een bepaling opgenomen waarmee artikel 22 van de Kaderwet buiten toepassing wordt verklaard. Dit betekent dat de besluiten van het zbo niet door de minister kunnen worden vernietigd, zolang het om besluiten in de uitoefening van de essentiële functies gaat. Hier is voor gekozen om wat de essentiële functies betreft, de onafhankelijkheid te kunnen waarborgen.

Artikel 12. Samenwerking en efficiëntie

Eerste lid

In de beheerconcessie zijn een flink aantal verplichtingen opgenomen om stakeholders te betrekken met als doel de taakuitoefening van de beheerder en de daarbij behorende processen te blijven verbeteren. Om deze horizontale betrokkenheid te blijven waarborgen wordt in het tweede lid de verplichting opgenomen om samen te werken met partijen in de spoorsector. Deze verplichting houdt ook een optimalisatie van het stakeholdersproces in.

Tweede lid

Ten behoeve van de taken van de beheerder worden in de wet, lagere regelgeving en sturingsvisie prikkels ingebouwd om het efficiënt werken door de beheerder te waarborgen. Deze prikkels zijn er onder andere om te voldoen aan artikel 30, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU, waarin de minister zorg moet dragen voor prikkels om de vergoedingen en heffingen voor vervoerders zo laag mogelijk te houden. Naast deze algemene opdracht gebeurt dit bijvoorbeeld ook door de verplichting voor zbo's om doelmatig en doeltreffend om te gaan met overheidsmiddelen en het stellen van kwantitatieve en kwalitatieve doelen aan de taakuitoefening. Deze opgave kan dus bereikt worden door een efficiënte besteding van middelen, maar ook door kwaliteitsverbetering en groei.

Artikel 13. Kwaliteitsmanagement

Ingevolge dit artikel dient de beheerder op systematische wijze te werken aan continue verbetering van de taakuitvoering. Deze verplichting bestaat reeds op grond van de Beheerconcessie.

Paragraaf 3.3 De organen

Artikelen 14 en 15. Raad van bestuur (instelling en taken)

De raad van bestuur zal uit ten minste drie leden bestaan. Hiermee wordt aangesloten op het huidige aantal leden van ProRail B.V. dat door de Algemene vergadering van aandeelhouders is bepaald. Maar het artikel laat de ruimte om in de toekomst voor een andere inrichting te kiezen. Eén van deze leden is tevens de voorzitter. De minister is op grond van artikel 12 van de Kaderwet bevoegd om de leden van de raad van bestuur te benoemen, te schorsen of te ontslaan. Indien een lid van de raad van bestuur wordt geschorst of om andere reden niet in staat is om zijn taak uit te voeren, zal de minister voorzien in de waarneming van deze functie (*artikel 14, derde lid*).

De leden van de raad van bestuur kunnen worden benoemd voor een periode van maximaal vier jaar, het is mogelijk om deze periode met nogmaals vier jaar te verlengen (*artikel 14, tweede lid*). Bij hoge uitzondering en indien voorzien van voldoende motivatie, kan er gekozen worden om de leden van de raad van bestuur een tweede keer te verlengen voor maximaal twee jaar. De minister stelt de bezoldiging van de leden vast (*artikel 14, tweede lid, Kaderwet*).

Richtlijn 2012/34/EU stelt een aantal onafhankelijkheidsvereisten aan de benoeming van leden van de Raad van Bestuur en de raad van toezicht. Deze eisen worden met de implementatie van richtlijn 2016/2370/EU in de Spoorwegwet en daarop berustende lagere regelgeving opgenomen.

In *artikel 14, vierde lid*, is bepaald dat de raad van bestuur een bestuursreglement vaststelt. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet behoeft dit reglement (en eventuele wijzigingen daarvan)

goedkeuring van de minister. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het bestuursreglement, naar het oordeel van de minister, een goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan kan belemmeren. Binnen de raad van bestuur geldt collegiaal bestuur als uitgangspunt.

De raad van bestuur is, op grond van *artikel 15, eerste lid*, belast met de dagelijkse leiding en de zorg voor een goede uitvoering van de taken. Daarnaast is de raad van bestuur de vertegenwoordiger van de beheerder in en buiten rechte (*artikel 15, tweede lid*). De raad van bestuur kan vertegenwoordigers aanwijzen, die kunnen bestuursleden zijn maar ook andere personen (*artikel 15, derde lid*). Met vertegenwoordiging door 'andere personen' worden echter geen externen bedoeld.

Artikelen 15a en 15b. Raad van toezicht (instelling en taken)

Het *eerste lid van artikel 15a* regelt de instelling van de raad van toezicht. In het eerste lid wordt bepaald dat de raad van toezicht minimaal uit drie leden bestaat en maximaal uit vijf leden. In het *tweede lid* wordt daartoe bepaald dat de minister de bevoegdheid heeft leden van de raad van toezicht te benoemen, te ontslaan en te schorsen. De benoemingsperiode bedraagt maximaal vier jaar en een lid van de raad van toezicht komt eenmaal voor herbenoeming in aanmerking (*derde lid*). Een herbenoeming is overigens geen automatisme. Ook voor een herbenoeming zal een betekenisvolle heroverweging gemaakt worden. Om hun onafhankelijkheid te garanderen, wordt in het *vierde lid* bepaald dat de leden op persoonlijke titel door de minister worden benoemd en doen zij hun werk zonder last. Naast ontslag op grond van zwaarwichtige redenen kan een lid van de raad van toezicht ook zelf de minister om ontslag verzoeken. Dit volgt uit het *vijfde lid*. Daarbij zal artikel 7 van richtlijn 2012/34/EU in acht worden genomen. De raad van toezicht zal zodanig worden samengesteld dat naast deskundigheid op het gebied van de algemene bedrijfsvoering en financiën ook ervaring en deskundigheid op het gebied van politieke en bestuurlijke verhoudingen is vertegenwoordigd. De basis daarvoor is een profielschets die door de raad van toezicht zelf wordt opgesteld en waar de minister zijn goedkeuring aan verleent.

Artikel 15b regelt de taken van de raad van toezicht. De raad van toezicht ziet toe op de werkzaamheden van de raad van bestuur en staat die met raad terzijde. De raad van toezicht is belangrijke sparringpartner voor het bestuur vanuit zijn specifieke deskundigheid op voor de beheerder relevante terreinen. Hij heeft daarmee een interne functie en zal niet in plaats van de minister treden bij de aansturing van en het (systeem)toezicht op de beheerder. In het *derde lid*, is bepaald dat de raad van toezicht voorafgaande instemming moet verlenen aan belangrijke voorgenomen beslissingen van de raad van bestuur van de beheerder. Het gaat in dit geval niet om besluiten in de zin van de Awb, maar om interne besluitvorming zoals de vaststelling van de begroting en het meerjarenplan, de vaststelling van de tarieven en het jaarverslag en de jaarrekening. Ook het bestuursreglement en het reglement inzake het financieel beheer behoeven de voorafgaande instemming van de raad van toezicht voordat deze naar de minister worden gestuurd ter goedkeuring. Bij ministeriële regeling kunnen andere beslissingen worden aangewezen waarvoor instemming vereist is (*derde lid, onderdeel d*). Om een goede wisselwerking tussen de raad van toezicht en de minister te verankeren wordt in het *vijfde lid* geregeld dat de raad van toezicht de minister zonder vertraging informeert over bevindingen die voor de uitoefening van de taak van de minister relevant zijn. Deze inlichtingen verstrekt de raad van toezicht zowel gevraagd als ongevraagd, indien de informatie van belang is voor de minister voor de uitoefening van diens taak.

Voorts wordt bepaald dat de raad van toezicht een auditcommissie zal instellen (*zevende lid*). Dit wordt noodzakelijk geacht vanwege de omvang en de bijzondere (financiële) risico's die verband houden met het takenpakket van het begrotingsgefinancierde zbo. De auditcommissie bestaat uit die leden die deskundigheid en ervaring hebben ten aanzien van financiële- en bedrijfsvoeringsvraagstukken. De auditcommissie heeft in ieder geval tot taak om advies uit te

brenge over de borging van de kwaliteit van de bedrijfsvoering inclusief de financiële verslaggeving, de regie op het auditbeleid en het risicomanagementbeleid. In voorkomend geval zal de auditcommissie optreden als sparringpartner voor zowel de raad van bestuur als de minister. De werkwijze van de auditcommissie zal in een reglement worden vastgelegd waar de minister zijn goedkeuring aan moet verlenen.

Paragraaf 3.4 Bepalingen inzake begroting, toezicht en verantwoording

Artikel 15c. Ontvangsten van de beheerder

Het grootste deel van de ontvangsten van de beheerder zal bestaan uit begrotingsbijdragen bestemd voor de uitvoering van de wettelijke opgedragen taken. De beheerder ontvangt ook ontvangsten uit de gebruiksvergoeding, uit werken voor derden en genereert overige ontvangsten onder andere door middel van in rekening gebrachte kosten bij derden.

Artikel 15d. Financieel beheer van de beheerder

Ten behoeve van het voeren van een ordelijk financieel beheer door de beheerder stelt de raad van bestuur een reglement op met richtlijnen. Het reglement moet voldoen aan het Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht en behoeft de goedkeuring van de Minister. De richtlijnen fungeren tevens als toetssteen voor de controle van het financieel beheer door de externe accountant. Het reglement zal ter goedkeuring aan de minister worden voorgelegd.

Artikel 15e. Meerjarenplan

Als onderdeel van de vereenvoudigde sturing en verantwoording wordt gewerkt met een begroting en het meerjarenplan. De beheerder zal deze aanbieden aan de Minister. In een ministeriële regeling zullen de details van het meerjarenplan verder worden uitgewerkt en worden procedurele bepalingen opgenomen.

Net zoals nu reeds het beheerplan naar de Tweede Kamer wordt gezonden, zal de minister het meerjarenplan jaarlijks aan beide Kamers der Staten-Generaal sturen.

Artikel 15f. Tussentijdse verslagen

De beheerder stelt op verzoek van de minister tussentijdse verslagen op over de uitoefening van zijn taken. In een ministeriële regeling zal worden uitgewerkt welke inhoud deze verslagen moeten bevatten en met welke frequentie deze verslagen moeten worden aangeboden.

Artikel 15g. Voorafgaande instemming beslissingen

De minister heeft de bevoegdheid om bepaalde voornemens van de beheerder aan zijn of haar voorafgaande instemming te onderwerpen. Het gaat voornamelijk om beslissingen, genoemd in artikel 32 Kaderwet betreffende het aangaan privaatrechtelijke rechtshandelingen. Dit artikel maakt echter ook mogelijk om, indien gewenst, andere beslissingen dan die genoemd in artikel 32 Kaderwet aan voorafgaande instemming te onderwerpen.

Artikel 15h. Nadere regels begroting, jaarverslag, jaarrekening, tussentijdse rapportages en accountantscontrole

Onderdeel van de planning en control-cyclus zijn ook het jaarverslag, de jaarrekening en een accountantscontrole. Jaarverslag en jaarrekening worden verplicht in de Kaderwet. Dit artikel maakt het mogelijk om op het niveau van een ministeriële regeling nadere regels te stellen over de inhoud van deze documenten en het proces van indiening inclusief een tijdsplan. Zie paragraaf 5.9 van deze toelichting over de planning en control cyclus.

Artikel 15i. Egalisatiereserve

Elk zelfstandig bestuursorgaan is op grond van artikel 33 van de Kaderwet verplicht om een egalisatiereserve te vormen. Dat artikel geeft ook aan wat er in ieder geval ten gunste en ten laste van de egalisatiereserve komt. Het voorgestelde artikel 15i geeft een grondslag om nadere regels vast te stellen.

Artikel 15j. Geen goedkeuring begroting

Teneinde te voorkomen dat onthouding van de goedkeuring van de begroting en het bijbehorende meerjarenplan zou leiden tot stagnatie in de operationele bedrijfsvoering, is in het voorgestelde artikel 15j de ontsnapingsclausule opgenomen dat de Raad van bestuur gedurende ten hoogste zes maanden gerechtigd is voor iedere maand van het nieuwe boekjaar waarvoor goedkeuring uitblijft, uitgaven te doen tot een maximum van een twaalfde deel van het totale bedrag van de begroting van het voorgaande boekjaar voor bestaand beleid. Dit ontslaat de raad van bestuur er niet van bij onthouding van de goedkeuring zo snel mogelijk een herzien voorstel in te dienen. De termijn van zes maanden is gekozen omdat de verwachting is dat binnen deze termijn altijd overeenstemming over een gewijzigde begroting bereikt zal worden. Evenals bij andere zbo's staat voor de minister de continuïteit van de dienstverlening van de beheerder voorop en zal de minister bij het gebruikmaken van haar bevoegdheid om de goedkeuring van de begroting te weigeren de belangen van een ongestoorde dienstverlening en het personeel van de beheerder meewegen. Ook een gedeeltelijke weigering van de goedkeuring van de begroting behoort tot de mogelijkheden.

Het kan ook gebeuren dat de Staten-Generaal de begroting van de minister niet goedkeurt. In dat geval kan dat ook gevolgen hebben voor de begroting van de beheerder. De minister mag uitgaven doen, maar het gaat hier om uitgaven van lopend beleid. Met lopend beleid wordt beleid bedoeld dat reeds door de Staten-Generaal door middel van de begroting van het voorafgaande jaar is geaccordeerd of waarover de Staten-Generaal reeds is geïnformeerd. In aansluiting op de bestaande praktijk, gebaseerd op afspraken tussen de regering en de Staten-Generaal uit 2004, is bepaald, dat nieuw beleid dat in de begroting is voorzien, in afwachting van de inwerkingtreding van de begrotingswetten, niet in uitvoering mag worden genomen. Tot nieuw beleid wordt gerekend het nemen van nieuwe maatregelen of besluiten met financiële consequenties, waarover de Staten-Generaal nog niet zijn geïnformeerd.

Paragraaf 3.5 Overige bepalingen

Artikel 15k. Informatieverstrekking van Onze Minister aan de beheerder

Voor de uitvoering van de taken kan het nodig zijn dat de beheerder over bepaalde informatie beschikt die bij de minister bekend is. Daarom is in onderhavig artikel de verplichting opgenomen voor de minister om informatie te verstrekken aan de beheerder indien de beheerder die redelijkerwijs voor zijn taakuitoefening nodig heeft. Tevens kan de minister op grond van het tweede lid regels stellen over de informatie-uitwisseling tussen de minister en de beheerder.

Artikel 15l. Informatieverstrekking van de beheerder aan Onze Minister

Eerste lid

In het eerste lid van dit voorgestelde artikel wordt bepaald dat de beheerder, op verzoek van de minister, uitvoeringstoetsen zal verstrekken op beleidsvoornemens en wetsvoorstellen. Hiermee wordt een goede toets op de uitvoerbaarheid van wetgeving en beleid door de beheerder gewaarborgd.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 15l zorgt ervoor dat de beheerder, uit eigen beweging, aan de minister inlichtingen verstrekt die nodig zijn voor zijn om aan zijn verantwoordelijkheid voor het zbo uitvoering te geven. Het gaat hier dan met name om informatie over ontwikkelingen of incidenten die aanmerkelijke gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van de taken of ontwikkelingen of incidenten die aanmerkelijke politieke of bestuurlijke gevolgen kunnen hebben.

Derde en vierde lid

In bepaalde gevallen kan de minister behoefte hebben om naast de gebruikelijke informatie-uitwisseling in het kader van de sturing en verantwoording een audit, benchmark of evaluatie uit te voeren naar de uitvoering van de taken door de beheerder. De minister kan de beheerder nu op grond van de beheerconcessie 2015-2025 verzoeken hieraan mee te werken, deze praktijk wordt dus voortgezet. Het kan hier gaan om audits die betrekking hebben op de uitvoering van de taken en benchmarks in het kader van bijvoorbeeld efficiency.

Voor het meten van indicatoren die betrekking hebben op klantoordelen ten aanzien van zowel de reiziger, spoorwegondernemingen als de verlader, kunnen metingen van klantoordelen worden uitgevoerd. De beheerder verleent hiervoor zover noodzakelijk zijn medewerking aan. De minister geeft opdracht om de klantoordelen te meten.

Het derde lid legt de verplichting op om mee te werken aan bovenstaande onderzoeken, het vierde lid biedt de mogelijkheid om waar nodig nog regels betreffende het derde lid vast te stellen.

Vijfde lid

In onderdelen a en b betreft het verplichtingen om informatie te verstrekken om te kunnen voldoen aan artikelen 11.6 en 11.11 van de Wet milieubeheer. Deze artikelen zien op implementatie van verplichtingen uit richtlijn 2002/49/EG. In de beheerconcessie zijn hier verdere regels over opgenomen, deze zullen worden overgeheveld naar een regeling.

Onderdeel c is een technische wijziging. Omdat artikel 17 is vervallen en het hier een verplichting tot verstrekken van informatie betreft, is dit onderdeel verplaatst naar artikel 15l.

Artikelen 15m en 15n. Goedkeuring en instemming

De termijn van zes weken in artikelen 15m en 15n is een waarborg voor de beheerder. Deze termijn verplicht het ministerie om de interne processen erop in te richten dat aan deze termijn kan worden voldaan. Indien er na zes weken nog geen reactie is, wordt geen reactie gelijkgesteld met het geven van goedkeuring of instemmen. Bij instemmen geldt dit echt niet voor de vervreemding van hoofdspoorweginfrastructuur

Artikel 15o. Toezicht op de beheerder

Het artikel bevat de delegatiegrondslag voor de reeds in paragraaf 5.11 van deze toelichting genoemde toezichtvisie.

Onderdelen E en H (artikelen 16, 17, 17a, 17b en 18)

Zoals reeds in de algemene toelichting in paragraaf 3.2 is toegelicht komt de beheerconcessie te vervallen. Daarmee komen een aantal bepalingen in de wet ook te vervallen.

Ten eerste zal artikel 16 vervallen. Op grond van dit artikel bestaat er de mogelijkheid om beheer via een concessie bij een andere partij te leggen. Dit beheer omvat het de zorg voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor, een eerlijke en niet-discriminerende en transparante capaciteitsverdeling en verkeersleiding. Deze taken worden nu via artikel 8, eerste lid, onderdeel a, opgedragen aan de beheerder.

Het tweede lid van artikel 16 bepaald dat in de concessie de werkzaamheden worden opgenomen, voorgesteld wordt om dit in het takenartikel en de daar bijhorende lagere regelgeving op te nemen.

Het derde lid van artikel 16 schrijft voor dat de concessie moet voldoen aan artikel 30, tweede lid, van richtlijn 2012/34/EU. Dit artikel bepaald dat er een beheersovereenkomst van tenminste vijf jaren wordt gesloten dat voldoet aan de in bijlage V van de richtlijn opgenomen beginselen en parameters. Het meerjarenplan, dat de goedkeuring van de minister behoeft, wordt tenminste voor vijf jaren opgesteld. In de wet wordt een grondslag opgenomen om invulling te geven aan de inhoud en het proces van het meerjarenplan. Hierin zal worden aangesloten op artikel 30, tweede lid, van richtlijn 2012/34/EU.

Het vierde lid van artikel 16 is niet langer van toepassing, de beheerder krijgt een wettelijk taak opgedragen. Dit betekent dat het niet middels een concessie aan een andere partij kan worden verleend.

Artikel 17 bevat voornamelijk bepalingen over onderwerpen die in de concessie nader uitgewerkt zullen worden. Waar nodig, met name waar het de implementatie van Europese regelgeving betreft, zullen deze worden overgenomen in lagere regelgeving.

Artikelen 17a en 17b zien op het beheerplan. Voorgesteld wordt om dit in het nieuwe systeem een onderdeel van het meerjarenplan te laten zijn, in lagere regelgeving wordt de invulling hiervan uitgewerkt, daarbij wordt rekening gehouden met richtlijn 2012/34/EU.

Gehele of gedeeltelijke intrekking van de concessie is mogelijk op grond van artikel 18, uiteraard zal dit artikel niet meer nodig zijn indien er geen concessie bestaat. Het verlenen of wijzigen van een concessie is ook niet langer nodig, daarmee kan ook artikel 18a vervallen.

Onderdeel F (artikel 16a)

De beheerder heeft geen raad van commissarissen, vandaar dat artikel 16a wordt gewijzigd.

Onderdelen G, K en L (artikelen 16c, 27, vierde lid, en 59, derde lid)

Technische wijziging in verband met het vervallen van artikel 16.

Onderdelen I en J (artikelen 19 en 22)

ProRail B.V. oefent thans namens de minister publiekrechtelijke bevoegdheden uit op grond van een door de minister verleend mandaat.⁸⁷ Voorgesteld wordt om deze bevoegdheden rechtstreeks aan het de beheerder te attribueren vanwege de nauwe samenhang met de beheertaak die het als zelfstandig bestuursorgaan gaat uitoefenen. De betreffende bevoegdheden strekken ter bescherming van de fysieke integriteit van de hoofdspoorwegen en in het belang en het veilig en ongestoord gebruik daarvan. Het betreft de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur en de daarnaast gelegen gronden (artikel 19, eerste lid) en de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen van het verbod om anders dan als rechtmatige gebruiker in te grijpen in de bediening of werking van installaties van de hoofdspoorweginfrastructuur, deze te beschadigen, te vernielen, te verwijderen, af te breken, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen, zich te bevinden op of langs de hoofdspoorwegen of daar dieren te drijven of te laten lopen of enige handeling op of nabij de hoofdspoorweg te verrichten waardoor het beheer van de hoofdinfrastructuur kan worden gehinderd of belemmerd (artikel 22, derde lid). De overige publiekrechtelijke bevoegdheden die ProRail B.V. thans in mandaat namens de minister uitoefent,

⁸⁷ Artikel 2, eerste lid, onderdelen a en f, Besluit mandaat, volmacht en machtiging ProRail inzake bevoegdheden Spoorwegwet

betreffen bevoegdheden op grond van lagere regelgeving zoals het leiden van het verkeer (Besluit spoorverkeer), en zullen bij de aanpassing van die regelgeving rechtstreeks aan de beheerder worden geattribueerd.

De onderhavige artikelen in de Spoorwegwet komen overigens na de inwerkingtreding van de Omgevingswet te vervallen en zullen worden vervangen door bepalingen in de Omgevingswet waarin de betreffende bevoegdheden aan de beheerder worden geattribueerd.

Onderdeel M (artikel 68b)

Voor een toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 68b wordt verwezen naar paragraaf 6.6.2 van deze toelichting.

Onderdelen N, P en Q (artikelen 69, 77, 80)

De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 69, 77 en 80 betreffen technische wijzigingen als gevolg van het voorgestelde wijzigingen in de artikelen 19 en 22 waarbij de bevoegdheden die ProRail B.V. thans namens de minister in mandaat uitoefent, rechtstreeks aan de beheerder worden geattribueerd.

Onderdeel O (artikel 76)

Voor een toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 76 wordt verwezen naar paragraaf 6.6.2 van deze toelichting.

ARTIKEL II (Faillissementswet)

De hoofdspoorweginfrastructuur is uitsluitend of overwegend bestemd voor het verrichten van openbaar personenvervoer of goederenvervoer ten behoeve van internationale, nationale of regionale verbindingen en wordt met publieke middelen in stand gehouden. Hoofdspoorweginfrastructuur is dan ook aan te merken als een goed dat bestemd is voor de openbare dienst. Goederen bestemd voor de openbare dienst zijn op grond van artikel 436 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering niet vatbaar voor beslaglegging. De registergoederen die deel uitmaken van de hoofdspoorweginfrastructuur, dienen derhalve ook buiten een algemeen beslag op grond van de Faillissementswet te blijven. Voorgesteld wordt om artikel 21 van de Faillissementswet aan te vullen met een bepaling van die strekking.

ARTIKEL III (Omgevingswet)

Omgevingswet: artikel 19 Spoorwegwet en de Tracéwet komen te vervallen en het systeem zal worden overgenomen in de omgevingswet. De wijzigingen die hieruit voortvloeien zullen in dit artikel worden opgenomen.

ARTIKEL IV (Tracéwet)

De Tracéwet spreekt steeds van het betreffende bestuursorgaan of, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg. Deze toevoeging is na inwerkingtreding van deze wet niet langer nodig. De beheerder is dan het betrokken bestuursorgaan. Het betreft hier dus een technische wijziging.

ARTIKEL V (Wet Basisregistratie grootschalige topografie)

Het betreft hier een technische wijziging om een verwijzing naar de definitie van 'beheerder' aan te passen.

ARTIKEL VI en VII (Overgangsrecht)

PM

Op het moment dat alle vermogensbestanddelen zijn overgedragen zal ProRail B.V. worden opgeheven. Hetzelfde geldt voor RIT B.V.

Artikel VII heeft tot gevolg dat de archiefbescheiden die door ProRail B.V. zijn ontvangen of opgemaakt, met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding berusten onder het zbo ProRail en worden aangemerkt als archiefbescheiden als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, 200, van de Archiefwet 1995.

Artikel VIII (Overgangsrecht)

Het voorgestelde eerste lid voorziet in overgangsrecht voor aanvragen op grond van de artikelen 19, eerste lid, respectievelijk 22, derde lid, die op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog niet door ProRail B.V. in mandaat namens de minister zijn afgehandeld. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de minister niet meer bevoegd is om op deze aanvragen te beslissen. Het mandaat aan ProRail B.V. komt met ingang van dat tijdstip dan ook van rechtswege te vervallen. ProRail wordt op grond van het eerste lid bevoegd om te beslissen op de betreffende aanvragen.

Het voorgestelde tweede lid regelt dat ProRail met ingang van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ter zake van de op dat moment aanhangige wettelijke procedures en rechtsgedingen van rechtswege in de plaats treedt van ProRail B.V. Het voorgestelde derde lid voorziet hierin voor wat betreft de op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog lopende onderzoeken die bij de Autoriteit Consument en Markt ten aanzien van ProRail B.V.