



Postbus 2025, 3500 HA Utrecht

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw S. van Veldhoven – van der Meer
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

NS

Raad van Bestuur
Mr. R.H.L.M van Boxtel

Laan van Puntenburg 100
Postbus 2025
3500 HA Utrecht
Nederland
www.ns.nl

INTERNETCONSULTATIE

Datum 27 maart 2020
Ons kenmerk RvB/JM/2020/036
Onderwerp Internetconsultatie

Telefoon 088 - 671 34 02
E-mail Roger.vanboxtel@ns.nl

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 17 februari 2020 heeft uw ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (“**IenW**”) de lagere regelgeving met betrekking tot de omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan (“**ZBO**”) ter consultatie voorgelegd. NS maakt hierbij graag gebruik van de mogelijkheid om op de lagere regelgeving, bestaande uit het “Concept Besluit taken ProRail”, het “Concept Besluit wijziging amvb’s ProRail” en de “Concept Regeling sturing van en toezicht op ProRail” (“**Regeling**”) (hierna gezamenlijk de “**Lagere Regelgeving**”), te reageren.

Met deze reactie wil NS haar zorgen over de omvorming (opnieuw) kenbaar maken en een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de regelgeving die de basis vormt van het nieuwe stelsel. In het bijzonder vraagt NS aandacht voor: (i) dat er zekerheid komt over de samenwerking met en adviesrechten van de sector en de invulling van de gelijkgerichte sturing, (ii) een heldere en horizontale rolverdeling in de sector blijft, waarbij de huidige rol en taakverdeling ongewijzigd of gewaarborgd blijft, (iii) er werkelijk geen financiële effecten voor de sector zijn, (iv) er heldere rollen bij werken voor derden komen en (v) de sector tijdig duidelijkheid krijgt over de omvorming en de werking van ProRail als ZBO.

In deze reactie schetst NS eerst haar visie – met oog op het behouden en versterken van een goed product voor de reiziger – op de context en achtergrond van het omvormingsproces. Daarna volgt een uitwerking van de hiervoor genoemde hoofdpunten. Tot slot is in de **BIJLAGE** een artikelsgewijze reactie opgenomen, inclusief verschillende tekstvoorstellen.



Het oordeel van de reiziger over NS (uitgedrukt in het algemeen klantoordeel) en de operationele prestaties over 2019 zijn nog nooit zo hoog geweest.¹ De stations in Nederland zijn van goede kwaliteit en worden ook hoog gewaardeerd.² De horizontale samenwerking tussen ProRail en NS en de gelijkgerichtheid in doelen en opgaven zijn wezenlijke randvoorwaarden geweest voor deze goede prestaties. Deze prestaties leiden op dit moment ook in internationaal verband tot een van de best functionerende spoornetwerken. ProRail en NS zijn steeds meer in staat om de deur-tot-deur-reis te faciliteren voor reizigers.

Zoals in onze reactie van 30 november 2018 op het Wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail (hierna de “**reactie d.d. 30 november**”) is geschetst, zijn deze hoge prestaties een resultaat van een proces van jaren. De sector is van ver gekomen. De splitsing van NS en ProRail in de jaren negentig heeft ingrijpende gevolgen gehad voor het functioneren van het spoorstelsel en de beleving van de reiziger. Dankzij maatregelen als de Lange Termijn Spooragenda (“**LTSA**”) is het tij gekeerd. De LTSA heeft de basis gelegd voor de huidige successen in de sector. Het uitgangspunt werd samenwerking en gelijkwaardigheid tussen ProRail, NS en de overige vervoerders, parallelle belangen en een duidelijke rolverdeling. Daarbij zijn organisaties in staat gesteld elkaars kennis goed te benutten en vormen zij een stevige keten waarbinnen de dienstverlening tot stand komt. Dat fundament onder de huidige successen, wordt met de omvorming van ProRail tot ZBO in de waagschaal gelegd. Er is niet geborgd dat deze cruciale samenwerking en de horizontale relatie blijven bestaan. Dit geldt ook voor de verhouding op de stations. Het tegendeel lijkt waar; het (gewijzigde) Wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail (“**Wetsvoorstel**”) en de Lagere Regelgeving introduceren een (meer) verticale verhouding tussen ProRail en vervoerders. Dit terwijl in de antwoorden d.d. 25 maart³ zelfs expliciet wordt genoemd dat ProRail niet boven partijen komt te staan. IenW stelt in deze antwoorden ook dat de omvorming in de Lagere Regelgeving alleen een wijziging aanbrengt in de relatie tussen IenW en ProRail. Dit is in de ogen van NS onjuist.

Het verleden laat zien dat grote transitieën risicovol zijn. Dat geldt zeker voor de spoorsector die de komende jaren voor grote maatschappelijke opgaven staat. In het licht van de actualiteit betreft dit uiteraard het omgaan met de majeure sociale en economische impact van de Corona crisis, maar vooral ook als gaat het om het bereikbaar houden van de Randstedelijke gebieden, het verbinden van de landsdelen, de energietransitie, de digitalisering, de stations die de motor kunnen zijn van stedelijke gebiedsontwikkeling, de deur-tot-deur reis verder versterken, etc.

NS constateert dat het Wetsvoorstel een verbeteringslag heeft ondergaan sinds 2018. Er is ook meer inzicht gekomen hoe ProRail als ZBO gaat werken. Toch heeft NS nog steeds zorgen over de vraag of de omvorming niet ten koste gaat van de huidige samenwerking en daarmee ook gevolgen zal hebben voor de reiziger. NS is van mening dat er nog (verdergaande) aanpassingen van de wet- en regelgeving, waaronder het Wetsvoorstel en de Lagere Regelgeving, nodig zijn om het spoorstelsel *ten behoeve van de reiziger* goed te laten functioneren. Deze aanpassingen zien bijvoorbeeld op de samenwerkingsverplichtingen van ProRail met de sector en de rolverdeling op de stations. Stations zijn immers een belangrijke schakel in de deur-tot-deur-reis.

¹ Zie bijvoorbeeld de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 28 februari 2020.

² Zie het NS Jaarverslag 2019.

³ Op 18 maart 2020 had een informatiebijeenkomst moeten plaatsvinden over de Lagere Regelgeving. IenW heeft de mogelijkheid geboden om in plaats hiervan per e-mail vragen te stellen. Onder meer NS heeft hiervan gebruik gemaakt. Op 25 maart 2020 heeft IenW de antwoorden verspreid (hierna “**antwoorden d.d. 25 maart**”).



De basis voor de stationsbeleving door de reiziger wordt gevormd door de onderliggende organisatie. ProRail en NS hebben ieder een rol in de stationsomgeving. De Lagere Regelgeving introduceert nu onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling en sluit onvoldoende aan op het Wetsvoorstel.

Zoals eerder opgemerkt levert NS, op constructieve wijze, een bijdrage aan de Lagere Regelgeving. NS gaat ook graag in op de uitnodigingen van IenW, zoals bijvoorbeeld gedaan door de heer Dronkers tijdens het seminar “Omvorming ProRail tot ZBO” van SpoorPro op 10 maart 2020, om verder te spreken over de Lagere Regelgeving en de uitwerking hiervan.

Als afsluitende opmerking in deze inleiding, het volgende. Om een stelselwijziging als deze succes te laten hebben, is gezamenlijkheid en draagvlak nodig in de sector. Tijdens het eerder genoemde seminar bleek het draagvlak slechts in zeer beperkte mate aanwezig te zijn. Dat is opvallend want ook op eerdere belangrijke momenten in het omvormingsproces heeft het aan draagvlak ontbroken in de sector. IenW heeft recent aangegeven dat de omvorming een principiële keuze is. NS merkt op dat juist bij een principiële keuze voor een fundamentele wijziging in een operationele sector draagvlak onder de betrokken partijen essentieel is. Analoog aan de eerder genoemde dienstverleningsketen zullen de daadwerkelijke consequenties van de omvorming pas duidelijk worden in de dagelijkse operationele setting. Daarbij dringt zich de vraag op waarom deze stelselwijziging nu doorgevoerd moet worden. Ook de Raad van State concludeert in zijn advies – kort gezegd – dat zij onvoldoende aanleiding ziet voor de voorgenomen stelselwijziging en adviseert het Wetsvoorstel te heroverwegen. De principiële vraag naar de noodzaak en het tijdstip van omvorming blijft dan ook overeind staan en wordt voor NS nog steeds onvoldoende beantwoord. Ook in de huidige situatie kan door effectief en actief gebruik te maken van de al bestaande instrumenten en bevoegdheden de sturing van IenW op ProRail worden vergroot.

HOOFDPUNTEN

1. Zorg voor zekerheid over de samenwerking met en adviesrechten van de sector en geef invulling aan de gelijkgerichte sturing

Behoud de goede samenwerking in de sector

De voorziene toename van het reizigers- en goederenvervoer per spoor en de zich steeds vaker voordoende beperkingen van de hoofdspoorweginfrastructuur (“HSWI”) (capaciteit, geluid, asdruk, perronlengte, opstelcapaciteit, tractievermogen etc.) worden steeds pregnanter. Hierdoor zijn een voortdurende goede, frequente en formele samenwerking en afstemming met de sector essentieel. Het huidige bestel heeft dit alles in zich.

Het Wetsvoorstel en de Lagere Regelgeving geven niet het comfort dat dit zo zal blijven. Zoals al opgemerkt komt de nu zeer goede samenwerking tussen ProRail en NS onder druk te staan, zonder dat hiervoor adequate alternatieven worden geboden (zie ook de reactie d.d. 30 november 2018). Dit terwijl de LTSA als kern van het samenwerkingsmodel wederkerigheid en transparantie heeft. De Beheerconcessie en de Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet bevatten daarom diverse samenwerkingsverplichtingen. Door constructieve samenwerking kunnen probleemanalyses, oplossingsrichtingen en voorkeursscenario’s integraal worden opgesteld en beoordeeld. Alleen dan vindt er een *gebalanceerde afweging* plaats tussen *klantwaarde*, mogelijkheden in de *infrastructuur* en *investeringen* die gedaan moeten worden zodat afgewogen voorstellen voorgelegd kunnen worden voor politieke besluitvorming. In de voorliggende wet- en regelgeving is in deze gezamenlijke opgave niet voorzien. Het is juist deze gezamenlijke aanpak waardoor een integraal en afgewogen beeld ontstaat van wat nodig is.



Naar aanleiding van eerder commentaar van NS is het Wetsvoorstel op dit punt aangepast, maar te beperkt. De Lagere Regelgeving bevat geen enkele bepaling omtrent samenwerking. De sector moet dus terugvallen op uitsluitend de algemene bepaling van artikel 12 van het Wetsvoorstel; een heel algemene en open geformuleerde norm over de noodzakelijke samenwerking. NS geeft u wederom dringend in overweging om meer uitgewerkte samenwerkingsverplichtingen op te nemen. Dit is nodig om de gelijkgerichte sturing tussen NS en ProRail te borgen, maar ook om de inbreng van de sector te borgen. Dat is nu niet het geval. NS is dan ook verheugd in de antwoorden d.d. 25 maart te lezen dat ProRail en IenW in de komende periode met de sector in overleg zullen treden over de invulling (en optimalisatie) van de samenwerking tussen IenW, ProRail en de spoorsector. Wel vragen wij ons af wat de status hiervan zal zijn als deze uitwerking niet of nauwelijks een basis krijgt in het Wetsvoorstel en Lagere Regelgeving.

In de ogen van NS betekent dit dat artikel 12 van het Wetsvoorstel en de Regeling aangepast moeten worden. In de BIJLAGE (onder 47) heeft NS hiervoor een tekstvoorstel gedaan. De nu gekozen richting zorgt ervoor dat de samenwerking in de sector onder druk komt te staan door het grotendeels vervallen van de samenwerkingsbepalingen. Ook is onduidelijk wat hiervoor in de plaats komt.

Behoud de adviesrechten van de sector

Het Wetsvoorstel en de Lagere Regelgeving beperken de adviesrechten van derden en daarmee de transparantie en input in de sector.⁴ De nu bestaande formele jaarlijkse advisering door de sector op het jaarlijkse Beheerplan wordt losgelaten. Hiervoor komt een minimale vierjaarlijkse advisering op uitsluitend de hoofdlijnen van het Meerjarenplan in de plaats.

Daarmee wordt onvoldoende recht gedaan aan de belangen van gerechtigden en andere stakeholders, zoals ook verlangd in de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Jetten over de betrokkenheid van stakeholders bij ProRail als ZBO.⁵ Daarnaast is er geen zekerheid over advisering op het zogenaamde Bijstellingsdocument; hiervan is slechts sprake als er een “wezenlijke wijziging” is ten opzichte van het Meerjarenplan.⁶ Waarbij, naar NS begrijpt, ProRail eenzijdig gaat bepalen of hiervan sprake is.

NS stelt voor om ProRail elk jaar een Meerjarenplan met een nieuw vierde jaar, dus aan de hand van een jaarlijkse *rolling forecast*, op te laten stellen en te voorzien van een formele inhoudelijke consultatieprocedure op in ieder geval dat nieuwe vierde jaar en eventuele wijzigingen in de jaren daarvoor. Dit sluit beter aan bij andere jaarcyclusprocessen binnen de spoorsector zoals de Rijksbegroting, de MIRT-systematiek, het Vervoerplan en het proces van capaciteitsaanvraag en capaciteitsverdeling.

Zorg voor een werkbare en uitvoerbare gelijkgerichte sturing

De voorgaande punten zijn onderdeel van de gelijkgerichte sturing. Deze sturing is immers – zoals u bekend is – niet beperkt tot de prestatie-indicatoren maar omvat ook gezamenlijke projecten en programma’s, samenwerking en deelname aan overleggen.

⁴ Zoals NS eerder heeft opgemerkt zijn de organisaties in staat elkaars kennis goed te benutten. Aan de kant van ProRail gaat het om kennis over aanleg, beheer en benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur. Bij de spoorwegondernemingen gaat het om de kennis over materieel, de dagelijkse logistieke operatie op het spoor en de stations en vooral niet te vergeten de kennis over reizigersgedrag en reizigersvoorkeuren. Gezamenlijk ontstaat er een integraal beeld waar een optimum in gekozen kan worden.

⁵ Kamerstuk II 2017/18, 29984, Nr. 751.

⁶ Op basis van artikel 15e, vierde lid, van het Wetsvoorstel. In de Lagere Regelgeving lijkt een algemeen adviesrecht opgenomen te zijn (artikel 17, derde lid, van de Regeling), maar NS vraagt zich af hoe dit verhoudt tot artikel 15e, vierde lid, van het Wetsvoorstel waarin alleen een adviesrecht bestaat bij wezenlijke wijzigingen.



Er bestaat nog steeds onduidelijkheid over de exacte inrichting van de gelijkgerichte sturing. IenW heeft aangegeven dat de prestatieafspraken tussen IenW en ProRail als ZBO zullen worden afgestemd op de prestatieafspraken van NS,⁷ maar dit is voor NS slechts een onderdeel van de gelijkgerichte sturing. Het gehele instrument moet ook na de omvorming in de praktijk nog werkbaar en uitvoerbaar zijn overeenkomstig de (op dit punt ongewijzigde) aan NS verleende Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet.

Het is dan ook de vraag of de gelijkgerichte sturing na de omvorming haar huidige werking nog zal hebben. Zeker nu op onderdelen van de gelijkgerichte sturing de uitwerking ontbreekt. Deze zorg wordt versterkt door het feit dat IenW een bepaalde mate van flexibiliteit heeft ingebouwd om jaarlijkse aanpassingen van (onder meer) prestatie-indicatoren van ProRail als ZBO mogelijk te maken. NS kan op zich begrijpen dat er behoefte is aan een mate van flexibiliteit, maar die moet wel passen in het gehele systeem. De prestatie-indicatoren van NS bevatten (zij het een beperkte mate van) flexibiliteit. Voorkomen moet worden dat de wens om flexibiliteit de resultaten van de gelijkgerichte sturing gaat beïnvloeden.

De prestatie-indicatoren zullen worden vastgelegd in een beleidsregel. In verband met de gelijkgerichte sturing is van belang dat de inhoud van de beleidsregel, voordat deze wordt vastgesteld, wordt afgestemd met NS en andere betrokken partijen uit de sector. Daarnaast is het voor zowel de gelijkgerichte sturing als voor de rechtszekerheid van belang om in de Regeling op te nemen dat de beleidsregel periodiek wordt herzien. De herzieningsperiode van de beleidsregel zal moeten worden gekoppeld aan de cyclus waarin de afspraken met de NS zijn gevat. Deze elementen ontbreken op dit moment.

2. Waarborg de bestaande heldere rolverdeling in de sector met bewezen succes

Zoals hiervoor opgemerkt is de huidige gelijkwaardige, horizontale verhouding tussen ProRail en NS een essentieel element in het huidige goede functioneren van de spoorsector. Tijdens het eerder genoemde seminar van SpoorPro heeft IenW in dit verband bevestigd dat deze verhouding tussen ProRail en NS wordt gewaarborgd en dat ProRail niet in een verticale relatie met de sector komt te staan. De omvorming zal ook niet raken aan het operationele proces.⁸ NS onderschrijft deze lijn vanzelfsprekend, maar ziet dit op een aantal punten niet terug in de Lagere Regelgeving. Dit springt vooral in het oog bij de activiteiten op en rondom de stations.⁹ Sterker nog: in de Lagere Regelgeving dreigt op cruciale punten juist een verticale verhouding te worden gecreëerd. De *huidige geldende afspraken en praktijk*, onder meer vastgelegd in de Definitie Zeggenschap Infrastructuur ("DZI"), worden hiermee verstoord.

In de Regeling worden tijdelijke taken van ProRail ZBO als *wettelijke taken* verankerd. Uit de toelichting blijkt dat hiermee alleen de mogelijkheid wordt gecreëerd dat ProRail deze activiteiten verricht. Het is niet de bedoeling om in te grijpen op de bestaande verhoudingen. ProRail krijgt in verband met deze tijdelijke taken ook (terecht) geen publiekrechtelijke bevoegdheden.¹⁰ Echter, de tijdelijke wettelijke taken omvatten taken die duidelijk bij NS behoren (zie hierna).

⁷ Onder andere kamerbrief van 16 juli 2019.

⁸ In het Algemeen Overleg Spoor van 6 december 2018 en de Kamerbrief van 16 juli 2019 is opgemerkt dat de omvorming beleidsneutraal zal gebeuren. Beleidsneutraliteit houdt volgens NS ten minste in dat de rollen, verantwoordelijkheden en (inspraak)processen uitsluitend wijzigen indien en voor zover dat vanuit bestuursrechtelijk oogpunt noodzakelijk is of als er aantoonbaar sprake is van een verbetering.

⁹ Denk hierbij aan de exploitatie van de stations, fietsenstallingen en de uitvoering van het (dagelijks) beheer.

¹⁰ In de Instellingswet en de Lagere Regelgeving worden aan ProRail twee bevoegdheden toegekend. Kort gezegd zijn dit (i) de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de in artikel 22, eerste lid, van het Wetsvoorstel genoemde verboden om activiteiten te verrichten op/rondom/aan de hoofdspoorweginfrastructuur en (ii) de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven van werken voor derden in de zin van artikel 9, vijfde lid, van het Wetsvoorstel.



In de Lagere Regelgeving worden de tijdelijke taken, evenals de wettelijke beheertaken uit het Wetsvoorstel, nader beleidsmatig ingekleurd door prestatiegebieden, waar vervolgens weer prestatie- en informatie-indicatoren aan zullen worden gekoppeld in een nog vast te stellen beleidsregel.¹¹ Via deze prestatie- en informatie-indicatoren zal ProRail op de uitvoering van haar wettelijke taken worden afgerekend. Indien deze wettelijke (al dan niet tijdelijke) taken te ruim worden geformuleerd, heeft dat tot gevolg dat ProRail wordt afgerekend op de uitvoering van taken waarvan zij de uitvoering niet (volledig) zelf in de hand heeft. Waar ProRail wettelijke taken zou moeten uitvoeren binnen het eigendom van een andere partij, zoals NS, is zij immers afhankelijk van de medewerking van die partij. ProRail wordt daarmee in een onmogelijke positie geplaatst. Dit leidt ook tot verstoring van de bestaande rolverdeling tussen NS en ProRail, hetgeen nu juist niet de bedoeling is van deze wet- en regelgeving. NS pleit er dan ook voor de prestatiegebieden en de taken te beperken tot de wettelijke beheertaken van ProRail zoals vastgelegd in het Wetsvoorstel.

NS meent op grond van het voorgaande dat bij de afbakening van de wettelijke (al dan niet tijdelijke) taken van ProRail dient te worden aangesloten bij het huidige afsprakenkader. Dat uitgangspunt stemt overeen met het uitgangspunt in het Wetsvoorstel.¹² Dit doet bovendien recht aan de bestaande rolverdeling tussen ProRail en NS conform de DZI (en de Beheerconcessie). NS heeft om deze verhoudingen te borgen enkele tekstvoorstellen gedaan (zie onder 15 en verder van de **BIJLAGE**). Deze voorstellen hebben daarnaast tot doel om de nu bestaande gelijkwaardige relatie en samenwerking te behouden. Hiermee worden (rol)onduidelijkheden in de verhouding en rolverdeling tussen de sector en ProRail voorkomen.

Dat de in de Lagere Regelgeving voorgestelde afbakening van (tijdelijke) wettelijke taken van ProRail tot verstoring van de bestaande verhoudingen leidt, illustreert NS graag aan de hand van enkele voorbeelden.

a. Behoud de rolverdeling tussen de diverse eigenaren op het station.

Als ProRail een tijdelijke taak krijgt die betrekking heeft op de delen van een stationshal die eigendom zijn van NS (en mogelijk andere derden), zoals nu voorzien in de Regeling, kan zij doordat zij daarvan geen eigenaar is in de praktijk niet zonder meer eenzijdig uitvoering aan geven. Bovendien is ook in de memorie van toelichting op het Wetsvoorstel opgenomen dat de (beheer)taken van ProRail geen inbreuk maken op de eigendomspositie van NS. De voorgestelde toedeling van taken is dan ook niet in lijn met de zogenaamde ontvlechtingafspraken. De ruime formulering van de tijdelijke taken van ProRail leidt tot vertroebeling van de rolverdeling tussen NS en ProRail. Met dergelijke vertroebeling is niemand gediend omdat dit de inzet en energie van beide organisaties afleidt van waar het om draait: het realiseren van goede prestaties voor reizigers en verladers en een klantgericht aanbod voor reizigers op stations.

b. Zorg ervoor dat de beheertaken niet onbedoeld worden uitgebreid.

In de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel is de rol van ProRail bij transfervoorzieningen voor zover gelegen in eigendom van NS (correct) beperkt tot het (in afstemming met NS) vaststellen van de normen die daar gelden. De Regeling sluit daar niet op aan.

¹¹ Artikel 5 van de Regeling e.v. zien op de taken van artikel 8 van het Wetsvoorstel. Artikel 8, derde lid, onder f, van het Wetsvoorstel geeft de grondslag voor de tijdelijke taken. Deze tijdelijke taken zijn uitgewerkt in artikel 3 van de Regeling. Door de hiervoor omschreven route vallen de tijdelijke taken ook onder de reikwijdte van artikel 5 van de Regeling e.v. en de nog op te stellen Beleidsregel sturing van en toezicht op ProRail.

¹² Zie hierover de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel.



Die taak lijkt met de huidige bewoordingen van artikel 3 van de Regeling weer te worden uitgebreid. Die uitbreiding zit bijvoorbeeld in artikel 3 eerste lid, onder a en c, waarin ProRail onder meer als taak krijgt toebedeeld “*de deelname aan de ontwikkeling, exploitatie, onderhoud en vernieuwing van stations*”. ProRail voert een gedeelte van deze taken momenteel niet uit, die worden NS door zelf uitgevoerd. Dit betekent dat de Regeling op dit punt in een uitbreiding van de taken van ProRail voorziet. Deze uitbreiding kan niet de bedoeling zijn. De organisaties moeten in staat worden gesteld hun eigen rollen en taken te vervullen op de stations, zonder onduidelijkheid hierover. Dit zorgt voor het beste aanbod en de beste prestaties.

c. *Zorg ervoor dat de Minister systeemverantwoordelijke blijft.*

Door een (te) ruime formulering van de taken van ProRail ten aanzien van de (algehele) veiligheid en het bestaan van gekoppelde prestatiegebieden bestaat de mogelijkheid dat ProRail als ZBO extra eisen gaat stellen aan het treinmaterieel en/of de operatie van de vervoerders in de afspraken die tussen de betrokken partijen worden gemaakt. ProRail kan zich dan mogelijk als systeemverantwoordelijke gaan opstellen. ProRail (of zij nu een BV of een ZBO is) heeft deze verantwoordelijkheid niet; die is voorbehouden aan de minister. Voorkomen moet worden dat ProRail, in een situatie waar ook de HSWI debet aan is, steeds verwijst naar het materieel en daar de aanpassingen verlangt. Dit terwijl de oplossing veelal beter en/of goedkoper in de infrastructuur kan worden gevonden. De sector loopt zo het risico dat middelen suboptimaal besteed worden. Reizigers worden dan geconfronteerd met een lagere kwaliteit dan beoogd, mogelijk of nodig is. Het is aan de minister als systeemverantwoordelijke en niet aan ProRail om hier steeds een afgewogen keuze in te maken, rekening houdend met de belangen van alle betrokken partijen.

d. *Zorg voor heldere eenduidige taken voor ProRail.*

In de Regeling wordt een aantal taken meermaals toegekend aan ProRail. Dit zal in de praktijk voor verwarring zorgen. Het systeem wordt hiermee zeer diffuus. Een voorbeeld daarvan vormen de ontwikkelingsactiviteiten van ProRail. Uit artikel 8 van het Wetsvoorstel volgt dat ProRail is belast met de exploitatie, het onderhoud, de vernieuwing en de deelname aan de ontwikkeling van de HSWI. Nog daargelaten dat ProRail geen rol heeft in de exploitatie van het station (en die rol in de Regeling ook niet toebedeeld zou moeten krijgen), volgt uit artikel 10 van het Wetsvoorstel in samenhang met artikel 12 van de Regeling vervolgens dat ProRail ontwikkelingsactiviteiten voor derden kan verrichten als de minister daarmee instemt. Dit betreft ook andere infrastructuur dan de HSWI, zoals stations, en is dus reeds geregeld. Tegelijkertijd wordt de taak om ontwikkelingsactiviteiten in het station (dus ook buiten de HSWI) uit te voeren in artikel 3 van de Regeling aan ProRail opgedragen. Die taken worden dus in de Regeling opgedragen als (wettelijke) tijdelijke taken aan ProRail, terwijl deze taken nu niet voortvloeien uit de Beheerconcessie.

In de systematiek van het Wetsvoorstel en de Lagere Regelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen de wettelijke taken die aan ProRail worden opgedragen (artikel 8 van het Wetsvoorstel) en de activiteiten die ProRail in opdracht van derden uitvoert (artikel 9 en 10 van het Wetsvoorstel) en de artikelen 9 tot en met 13 van de Regeling). Die systematiek wordt door het opdragen van tijdelijke taken aan ProRail niet consequent aangehouden. In de praktijk zal dit niet goed werkbaar zijn, omdat ProRail hiermee taken krijgt toebedeeld die moeten worden uitgevoerd in eigendommen van NS (en mogelijk andere derden). Deze onduidelijkheid in de taakverdeling tussen NS en ProRail op de stations zal de prestaties op de stations niet ten goede komen.



Dit heeft een nadelig effect op de reiziger en het aanbod dat hij krijgt. Het lijkt NS logisch dat deze activiteiten onder de reikwijdte van artikel 12 van de Regeling (en artikel 10 van het Wetsvoorstel) worden geschaard.

NS begrijpt uiteraard dat de beoogde nieuwe status van ProRail als ZBO noodzakelijkerwijs een verandering van de financiële verhoudingen tussen IenW en ProRail meebrengt en daarmee ook voor NS. De bestaande geldstromen moeten aan de nieuwe situatie worden aangepast, waarbij de financiering door de rijksoverheid niet gewijzigd wordt. Wat NS betreft moet ook hier zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de eigendomsverhoudingen. NS gaat graag samen met ProRail met IenW hierover in gesprek om tot een optimale oplossing te komen voor een evenwichtig en passend systeem (zie uitgebreider onder 13 van de BIJLAGE).

3. Zorg ervoor dat er werkelijk geen financiële effecten voor de sector zijn

Ondanks de toezeggingen van U en IenW¹³, is er nog steeds geen volledige zekerheid over de financiële effecten van de omvorming. In de Lagere Regelgeving wordt een oplossing geboden voor de btw-problematiek ten aanzien van de gebruiksvergoeding en de werken voor derden. NS begrijpt echter dat onderdelen van het totale voorstel nog wachten op een eindoordeel van de Belastinginspecteur dat in juli wordt verwacht.¹⁴ Het uiteindelijke beeld is dus pas na de consultatie compleet. NS is dan ook benieuwd naar de uitkomsten en effecten hiervan.

Met betrekking tot de tarieven voor werken voor derden aan de HSWI wordt een oplossing tot 1 januari 2040 geboden, waarbij in 2034 een evaluatie zal plaatsvinden. Voor overeenkomsten die na deze datum worden gesloten zijn de btw-gevolgen mogelijk wel merkbaar. Dit staat op gespannen voet met de toezegging van U dat als randvoorwaarde geldt dat de omvorming van ProRail tot ZBO niet zal leiden tot hogere kosten voor derden.¹⁵ Daarnaast lijken vooralsnog niet alle aspecten te zijn meegenomen in de voorgestelde oplossing, bijvoorbeeld ten aanzien van financiële transacties bij fietsenstallingen. Ook op deze aspecten zijn er, mocht er geen afdoende oplossing worden gevonden, (financiële) effecten te verwachten voor NS en vermoedelijk ook andere partijen.

Daarbij valt op dat uitsluitend naar de btw-schade wordt gekeken die bij ProRail als ZBO zelf ontstaat. De wet- en regelgeving gaan niet in op btw- en andere fiscale schade die andere partijen lijden als gevolg van het ophouden van de btw-plicht van ProRail voor wettelijke taken. Bijvoorbeeld indien NS onroerende zaken levert of verhuurt aan ProRail en deze prestatie op grond van de Wet op de omzetbelasting niet van rechtswege btw-belast is, kunnen partijen wegens het ontbreken van btw-ondernemerschap bij ProRail er niet voor opteren de prestatie btw-belast te laten plaatsvinden. Als gevolg hiervan ontstaat btw-schade bij NS of andere partijen. En andersom: indien ProRail onroerende zaken levert aan NS en deze levering vanwege het ontbreken van btw-ondernemerschap bij ProRail niet belast is met btw, wordt NS per definitie geconfronteerd met 6% overdrachtsbelasting over de waarde in het economisch verkeer van de zaak. NS geeft er de voorkeur aan dat ProRail voor vastgoedtransacties en verhuur btw-ondernemer blijft. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan is een ander compensatiemechanisme noodzakelijk om financieel negatieve effecten te repareren.

¹³ Kamerbrief van 30 mei 2018 en 19 oktober 2018. Het is dan ook opmerkelijk dat de compensatie voor de gevolgen nu beperkt is tot 2040.

¹⁴ Kamerbrief van 17 februari 2020.

¹⁵ Kamerbrief van 16 juli 2019. Bevestigd in de antwoorden d.d. 25 maart. In deze antwoorden worden – op diverse plekken – als openstaande punten genoemd, (i) de hoogte van de incidentele vennootschapsbelasting en van de incidentele dividendbelasting, (ii) de toekomstige behandeling van fietsenstallingen en andere co-financieringsprojecten voor de btw, (iii) de toekomstige behandeling van de marktactiviteiten van ProRail voor de structurele vennootschapsbelasting en (iv) de effecten op de energiebelasting.



4. Verhelder de rollen bij werken voor derden

NS begrijpt de Regeling zo dat werken in opdracht van derden aan stations gaan vallen onder het regime van werken voor derden.¹⁶ Dit uitgangspunt geldt uitdrukkelijk niet voor de projecten in het kader van deelname aan ontwikkeling van stations die ProRail uitvoert met instemming van NS als rechthebbende.¹⁷ Deze projecten worden uitgevoerd op basis van een opdracht van de minister en met inachtneming van de financieringsafspraken tussen de Staat en NS. Dit sluit aan op het uitgangspunt dat IenW conform het Wetsvoorstel, de Lagere Regelgeving en de DZI (systeem)verantwoordelijk is voor de financiering van deze projecten.¹⁸ Een extra investering van NS in de uitbreiding of aanpassing van een station verandert niets aan deze verantwoordelijkheid van IenW en ProRail.¹⁹ Alleen de opdracht van NS aan ProRail voor bedoelde commerciële voorzieningen zal gaan vallen onder het regime van werken voor derden. NS verneemt graag of deze zienswijze juist is zodat hier geen misverstand over ontstaat en verzoekt dit in de toelichting op te nemen.

NS behoudt zoals ook is opgenomen in de memorie van toelichting van het Wetsvoorstel de volledige zeggenschap en verantwoordelijkheid van haar eigendom, één en ander met inachtneming van de wettelijke taak van ProRail in het kader van de normering ten aanzien van de transfer in de gemengde infra. NS gaat er vanuit dat ProRail te allen tijde instemming nodig heeft van de rechthebbende. Het blijft NS ook, naast ProRail, toegestaan om projecten zelf uit te voeren. NS verzoekt u ook om dit duidelijk aan te geven in de toelichting.

Zorg ervoor dat de sector niet opdraait voor de schade van een ander

NS constateert dat de regeling inzake werken voor derden potentieel zeer nadelig is voor de derde partijen.²⁰ Uit de huidige bewoordingen van artikel 9 en 10 van de Regeling kan worden afgeleid dat NS en andere vervoerders, ook alle kosten dragen die voortvloeien uit schade ontstaan door een toerekenbare tekortkoming van andere partijen dan ProRail, terwijl de beheerder deze andere partijen contracteert. Denk bijvoorbeeld aan de constructeur, architect, installatieadviseur, aannemer of andere hulppersoon betrokken bij het project. Dat kan niet de bedoeling zijn. NS gaat ervan uit dat als ProRail schade kan verhalen bij contractspartijen, zij dit ook zal doen en dit risico derhalve niet bij NS komt te liggen. Immers, NS zou deze schade niet kunnen verhalen omdat zij geen contractuele relatie heeft met deze partijen. Het uitgangspunt zou volgens NS moeten zijn dat degene die het best op risico's kan sturen, die risico's ook draagt. NS stelt voor om dit in de toelichting te verduidelijken. Een oplossing zou kunnen zijn dat ProRail op verzoek van een derde een reële prijsopgave doet voor deze risico's als onderdeel van de afkoopsom.²¹

Daarnaast is het ook niet duidelijk op welke wijze de integrale apparaatskosten zoals genoemd in artikel 11 van de Regeling worden bepaald en of na jaarlijkse vaststelling van de tarieven hiertegen bezwaar en beroep open staat of een klachtregeling bestaat. NS stelt voor om dat te verduidelijken.

¹⁶ Op grond van artikel 3, derde lid, van de Regeling. Hierop zal dus het bepaalde in artikel 9, 10 en 11 van de Regeling van toepassing zijn.

¹⁷ Artikel 3, tweede lid, van de Regeling

¹⁸ Dit is goed verankerd in artikel 3, tweede lid, artikel 9 en artikel 10, eerste lid, onder c, van de Regeling.

¹⁹ Bijvoorbeeld voor extra commerciële voorzieningen waarvoor per project, net zoals nu, privaatrechtelijke afspraken kunnen worden gemaakt met ProRail voor de uitvoering.

²⁰ In het bijzonder het bepaalde in artikel 10, eerste lid, onder b, van de Regeling.

²¹ Als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder f, van de Regeling.



5. Creër tijdige duidelijkheid voor de sector

Het afgelopen half jaar zijn – door de Lagere Regelgeving en het Wetsvoorstel – de contouren van hoe ProRail als ZBO moet gaan werken steeds duidelijker geworden. Desondanks en ondanks eerdere toezeggingen²² is er nog steeds geen volledig beeld van het functioneren van ProRail als ZBO en de effecten hiervan (zie ook hiervoor). Dit komt bijvoorbeeld doordat de *Beleidsregel sturing van en toezicht op ProRail* nog niet beschikbaar is. Juist deze beleidsregel is van belang voor NS, omdat hier een deel van de principes van de gelijkgerichte sturing zijn beslag zal krijgen.²³ NS heeft eerder opgemerkt dat het vanwege de ingrijpende aard van de omvorming noodzakelijk is dat er een volledig uitgewerkt pakket van wet- en (lagere) regelgeving is. In de antwoorden d.d. 25 maart heeft IenW opgemerkt hierover gedurende de implementatie over in gesprek te willen gaan. Omdat NS het wenselijk acht dat deze bepalingen gecodificeerd worden, heeft zij diverse tekstvoorstellen gedaan, met betrekking tot *samenwerking, beperking adviesrecht en prestatieafspraken* (zie onder 26, 40, 41 en 47 van de **BIJLAGE**).

COMMENTAAR OP DE LAGERE REGELGEVING

Naast deze hoofdpunten treft u in de **BIJLAGE** een (daar waar mogelijk artikelsgewijs) commentaar van NS aan op de Lagere Regelgeving. Daarbij treft u ook diverse suggesties aan voor verbeteringen. Korthedshalve verwijst NS daarnaar.

AFSLUITEND

Zoals NS eerder heeft opgemerkt is de publiekrechtelijke omvorming van ProRail tot een ZBO een uitzonderlijk traject dat op deze schaal nog niet heeft plaatsgevonden. De voorgestelde omvorming betreft een grote stelselwijziging. Deze wijzigingen leiden af van de kern: het blijven leveren van een goed product voor de reiziger, ook in tijden van flinke reizigersgroei. Bovendien is hier relevant dat stelselwijzigingen in andere sectoren, zoals de decentralisatie van de jeugdzorg of wijzigingen binnen de Belastingdienst, laten zien dat deze niet zelden complexer uitpakken dan gedacht. NS heeft dan ook zorgen geuit over de snelheid, over het vooruitlopen op de uitkomsten van de marktordeningsonderzoeken, over de (potentiële) directe en indirecte gevolgen, en over het ontbreken van een parlementaire controle van de Lagere Regelgeving. Ondanks de opgelopen vertraging is de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving nog steeds voorzien op 1 januari 2021. Nog los van het feit dat door het voorgenomen tijdstraject de omvorming voor het nog te voeren debat over de marktordering op het spoor vanaf 2025 naar de Tweede Kamer is gestuurd, zorgt de beperkte resterende tijd tot de voorgenomen inwerkingtreding voor lastige opgave(n) die op zichzelf ook al een verstorend effect kunnen hebben op het spoorstelsel.

Zoals u bekend is, zijn de jaarcycli van NS en ProRail (geheel) op elkaar afgestemd. NS en ProRail hebben gezamenlijke prestatie-indicatoren, gezamenlijke programma's en projecten en hebben beiden jaarlijkse beheer- en vervoerplannen. Ook speelt hier de intensieve samenwerking tussen NS en ProRail op de stations een belangrijke rol. Het voorgestelde tijdspad zorgt ervoor dat er veel tijd en energie nodig is om ervoor te zorgen dat de cyclus voor 2021 (en daarna) goed verloopt. NS is bezorgd dat hiervoor (te) weinig doorlooptijd resteert en dat dit zijn gevolg zal hebben voor de operationele prestaties in 2021 en de jaren daarna.

²² Kamerbrief van 16 juli 2019, Verslag AO Spoor 6 december 2018. "Uiterlijk bij de indiening van het wetsvoorstel bij uw Kamer, start de openbare internetconsultatie voor de lagere regelgeving. Deze consultatie zal worden afgerond voordat de plenaire wetsbehandeling in uw Kamer plaatsvindt zodat uw Kamer het wetsvoorstel in samenhang kan beoordelen."

²³ NS verstaat onder gelijkgerichte sturing niet alleen prestatie-indicatoren maar ook gezamenlijke projecten en programma's, samenwerking en deelname aan overleggen.



Uiteraard hebben wij oog voor de parlementaire besluitvorming, maar gezien de verwachte impact vragen wij u te kijken naar onze zienswijze en het effect daarvan op de snelheid van dit omvormingsproces. Onze 1,3 miljoen dagelijkse reizigers zijn niet gebaat bij afnemende operationele prestaties. NS verzoekt IenW dan ook met klem om hier rekening mee te houden en de inwerkingtreding per 1 januari 2021 te heroverwegen.

NS is uiteraard bereid om deze reactie nader toe te lichten. Ook is zij vanzelfsprekend bereid haar medewerking te verlenen aan de nadere uitwerking van de Lagere Regelgeving.

Met vriendelijke groet,

R.H.L.M. van Boxtel

BIJLAGE – COMMENTAAR NS BIJ LAGERE REGELGEVING

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
1.	Artikel 8, zevende lid, Wetsvoorstel	Dit besluit is gebaseerd op artikel 8, zevende lid, van het Wetsvoorstel. Het besluit bevat een nadere uitwerking van de taken van ProRail. Niet is opgenomen in het Wetsvoorstel dat het Besluit taken ProRail eerst aan de Tweede Kamer dient te worden voorgelegd (voorhang). Gezien de relevantie van dit besluit is dit wenselijk.	NS stelt voor om in het Wetsvoorstel een voorhang-procedure op te nemen als volgt: <i>De voordracht krachtens het zevende lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan na vier weken nadat het ontwerp aan de beide Kamers der Staten-Generaal is voorgelegd.</i>
2.	Artikel 1 Besluit taken ProRail	In dit artikel ontbreekt de definitie van beheerder.	NS stelt voor om aan dit artikel de volgende definitie toe te voegen: <i>“beheerder: de beheerder als bedoeld in artikel 7 Spoorwegwet.”</i>
3.	Artikel 2 Besluit taken ProRail	Deze bepaling lijkt te moeten worden opgenomen in het Besluit spoor- verkeer. Daar hoort het qua onderwerp beter thuis.	NS geeft als suggestie het artikel naar het Besluit spoorverkeer te verplaatsen.
4.	Artikel 3 Besluit taken ProRail (toelichting)	Ondanks dat NS begrijpt dat dit een implementatie betreft van artikel 7 sexies Richtlijn 2012/34/EU, is niet duidelijk hoe de hier bedoelde coördinatie in de Nederlandse situatie wordt vormgegeven. De opsomming van onderwerpen die onderworpen is aan coördinatie is tamelijk algemeen en bovendien niet limitatief omschreven. Ook is niet duidelijk wat de inhoud en status van de door ProRail in overleg met de belanghebbenden op te stellen “richtsnoeren” zijn. De woorden “in overleg met” veronderstellen overleg, onderhandeling en overeenstemming / consensus met spoorwegondernemingen, maar dit wordt niet nader geduïd.	NS verzoekt u dit te verduidelijken in de toelichting op dit artikel.
5.	Artikel 4 Besluit taken ProRail (toelichting)	Het artikel betreft een implementatie van artikel 7 ter, derde lid, van Richtlijn 2012/34/EU. Het is aanbevelenswaardig om de gehanteerde termen “groot onderhoud” en/of “grote vernieuwing” nader te duiden. Besteed hierbij aandacht aan de definitie van “vernieuwing” zoals gehanteerd in	NS verzoekt u dit aan te passen en te verduidelijken in de toelichting op dit artikel. Ook merkt NS dat dit artikel, gelet op de inhoud, beter past in het Besluit spoorverkeer.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>artikel 3.15 van de Interoperabiliteitsrichtlijn.</p> <p>De toelichting op artikel 4, derde lid, verwijst naar Bijlage VII van Richtlijn 2012/34/EU voor de momenten waarop in ieder geval raadpleging dient plaats te vinden. Deze verwijzing is onjuist. Bijlage VII ziet op de dienstregeling en het tijdschema voor de toewijzing van capaciteit, niet op de langetermijnplanning voor groot onderhoud of grote vernieuwingen.</p>	
6.	Artikel 5, tweede lid, Besluit taken ProRail	In het tweede lid wordt gesproken over <i>“een gedeelde verantwoordelijkheid met derden”</i> en <i>“werken de beheerder en derden samen ten behoeve van een gezamenlijk resultaat van prestatieverbetering voor de reiziger en de verlader”</i> . Onduidelijk is of hiermee wordt bedoeld op een bepaalde mate van gelijkgerichte sturing of dat dit andere (operationele) aspecten betreft. Ook is onduidelijk hoe deze samenwerking moet worden geconcretiseerd.	NS verzoekt u dit te verduidelijken in de toelichting op dit artikel.
7.	Artikel 5, derde lid, Besluit taken ProRail	Dit artikel is de codificatie van artikel 4, vierde lid, van de Beheerconcessie. Dit artikel 5, derde lid, miskent echter de systeemverantwoordelijkheid van de minister. Er is niet voorzien in een wettelijke plicht van de minister om hierop aanvullende acties te ondernemen, dit terwijl dit reeds nu noodzakelijk is (opstelcapaciteit, asdruk etc.). ProRail als ZBO wordt gedwongen om binnen het huidige kader te blijven opereren met een andere allocatie van gelden.	NS verzoekt dit artikel zo aan te passen dat hierin duidelijk wordt gemaakt wat de minister zal gaan doen met informatie en welke acties zij zal ondernemen. Wij stellen voor het derde lid aan te vullen met de volgende zin: <i>Onze Minister zal de voorstellen en financieringsaanvragen steeds in overweging nemen en betrekken bij de jaarlijkse begroting.</i>
8.	Artikel 5 Besluit taken ProRail (toelichting)	In de toelichting op dit artikel lijkt de verwijzing naar artikel 4, eerste lid, (tweemaal) onjuist. NS vermoedt dat wordt bedoeld te verwijzen naar artikel 8, zevende lid, van het Wetsvoorstel of naar paragraaf 3 van de Regeling.	NS verzoekt u dit te verduidelijken in de toelichting op dit artikel.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		In de toelichting wordt eveneens gesproken over “ <i>een kwalitatieve richting</i> ”. Het is niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld, terwijl dit van belang is voor de duiding van de artikelen 5 tot en met 8 van de Regeling sturing van en toezicht op ProRail.	
9.	Besluit wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur	Dit besluit bevat in artikel IV onder B een bepaling met betrekking tot de compensatie voor eventuele btw-effecten. Om die reden moet deze algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 62, vierde lid, van de Spoorwegwet eerst aan de Tweede en Eerste Kamer worden aangeboden. NS verneemt graag dat de voorhangprocedure overeenkomstig artikel 62, twaalfde lid, van de Spoorwegwet zal worden gevolgd.	NS verzoekt de verplichte voorhangprocedure te volgen.
10.	Artikel IV Besluit wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur	Aan artikel 4 van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EG wordt een lid toegevoegd dat de bij de beheerder in rekening gebrachte omzetbelasting (BTW) geen deel uitmaakt van de kostenbasis als bedoeld in artikel 3, eerste lid. Daarnaast wordt artikel 19a geïntroduceerd met hetzelfde doel. NS begrijpt echter dat de Belastinginspecteur zich hier nog over moet uitspreken en dat nog niet alle financiële gevolgen zijn afgekaart. Spoorwegondernemingen mogen niet het risico lopen dat bijvoorbeeld de Belastingkamer van de Hoge Raad of het Europese Hof van Justitie in een later stadium deze bepaling ongeldig verklaart waardoor alsnog en met terugwerkende kracht omzetbelasting moet worden betaald.	NS stelt voor het oordeel van de Belastinginspecteur af te wachten alvorens de maatregelen te bespreken in de Tweede Kamer. NS zou zich daarbij kunnen voorstellen dat aanvullende (financiële) van de Rijksoverheid garanties verlangd mogen worden
11.	Artikel VI Besluit wijziging van enkele algemene	De voorgestelde wijziging is niet noodzakelijk. De TSI Exploitatie en verkeersleiding is gegoten in de	NS suggereert dit artikel te schrappen omdat het overbodig is.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
	maatregelen van bestuur	<p>vorm van een Europese Uitvoeringsverordening. Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat (artikel 288 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie). Dat betekent dat niet alleen de beheerder maar alle andere adressanten van deze TSI – zoals de spoorwegondernemingen – deze TSI moeten toepassen.</p>	
12.	Artikel VI Besluit wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (toelichting)	<p>De voorgestelde wijziging wordt gebaseerd op het vervallen van artikel 16 van de Spoorwegwet. Dit artikel 16 biedt echter enkel de grondslag voor de Beheerconcessie en ziet niet op de verplichting de TSI Exploitatie en verkeersleiding in acht te nemen.</p>	NS suggereert dit artikel en daarmee ook de toelichting te schrappen.
13.	Regeling sturing van en toezicht op ProRail	<p>De rol van ProRail ten aanzien van de transfervoorzieningen in de eigendommen van NS is in de memorie van toelichting op het Wetsvoorstel (pagina 35) correct beschreven. NS acht het zinvol dat dit ook in de Lagere Regelgeving wordt overgenomen. Dit om eventuele verwarring te voorkomen.</p> <p>Daarbij speelt ook dat uit artikel 22, eerste lid, onder b, van het Wetsvoorstel blijkt dat het verboden is om de HSWI af te breken, te verplaatsen of te wijzigen zonder ontheffing. Het verlenen van deze ontheffing is een publiekrechtelijke bevoegdheid van ProRail. NS hecht eraan om in de toelichting vast te leggen dat ten aanzien van transfervoorzieningen dit alleen geldt voor het gedeelte van de transfervoorzieningen dat onderdeel is van de hoofdspoorweginfrastructuur en niet voor het overige gedeelte. Dit is van belang indien NS Stations werkzaamheden wenst te verrichten bijvoorbeeld ter</p>	NS stelt voor om in de Lagere Regelgeving of in de nota van toelichting op te nemen dat de beheertaak van ProRail een normstellend karakter betreft en dat de uitvoering van die taken geen inbreuk maakt op de eigendommen van NS. Hiervoor kan aansluiting worden gezocht bij de tekst in de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>uitvoering van het dagelijks beheer van stations. Dit is in lijn met hiervoor genoemde de afbakening in het Wetsvoorstel.</p>	
14.	Regeling sturing van en toezicht op ProRail	<p>De beoogde systematiek van de wet is zo dat ProRail op grond van artikel 8 van het Wetsvoorstel wettelijke taken heeft gekregen die, kort gezegd, zien op de HSWI. Artikel 9 ziet op opdrachten van derden aan, op of nabij de HSWI, ook dit betreft derhalve de uitvoering van wettelijke taken van ProRail maar dan in opdracht van een derde. Artikel 10 ziet op andere (niet-wettelijke) activiteiten die ProRail uitvoert in opdracht van een derde. Deze systematiek vormt een voldoende grondslag voor ProRail om de taken die zij nu uitvoert te kunnen blijven uitvoeren.</p> <p>Concreet betekent dit dat als er bijvoorbeeld opdracht wordt gegeven voor de ontwikkeling en vernieuwing van een station, die opdracht door de minister wordt gegeven voor zover die onder de reikwijdte van artikel 8 valt (dit gaat over werkzaamheden aan/binnen de HSWI), en door NS voor zover de opdracht onder de reikwijdte van artikel 10 valt (dit gaat over werkzaamheden niet aan/binnen de HSWI). Hierbij is sprake van een samenstel van afspraken in de ontvlechtigingsafspraken waarbij ook de rijksoverheid betrokken is, dit mag niet uit het oog worden verloren.</p> <p>Geldstromen zouden overeenkomstig de wetsystematiek dienen te worden vormgegeven. Daarmee wordt recht gedaan aan de uitgangspunten van gelijkwaardigheid en eigendomsverhoudingen. Geborgd moet worden dat de huidige financieringen in het</p>	NS adviseert dit te waarborgen.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>stationsdomein vanuit de Staat in stand blijven. NS en ProRail gaan graag samen met IenW in gesprek om tot een optimale oplossing te komen om de gelijkblijvende financiering vanuit de rijksoverheid vorm te geven en derhalve recht te doen aan systeemverantwoordelijkheid van de minister voor de financiering van deze projecten.</p>	
15.	<p>Artikel 1 Regeling sturing van en toezicht op ProRail</p>	<p>In dit artikel ontbreekt de definitie van beheerder.</p>	<p>NS stelt voor om aan dit artikel de volgende definitie toe te voegen: <i>“beheerder: de beheerder als bedoeld in artikel 7 Spoorwegwet.”</i></p>
16.	<p>Artikel 3 Regeling sturing van en toezicht op ProRail</p>	<p>Het artikel zorgt voor (rol)onduidelijkheid. Zo neemt ProRail in bepaalde gevallen deel aan bepaalde activiteiten terwijl dit bij de andere taken niet gebeurt. Daaruit zou mogelijk kunnen worden afgeleid dat de bijdrage van ProRail ten aanzien van die taken verder zou moeten reiken dan de enkele deelname daaraan. Het moet logisch zijn dat, daar waar ProRail geen eigendomspositie heeft, de taak niet verder kan gaan dan deelnemen met instemming van de eigenaar, om een beleidsneutrale omvorming te realiseren. Het past daarom beter de taken onder te brengen bij de activiteiten als bedoeld in artikel 10 van het Wetsvoorstel en artikel 12 van de Regeling.</p> <p>In de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel is in dit kader kort gezegd opgenomen dat (i) huidige taakverdeling (zoals vastgelegd in de DZI en de RIT overeenkomst) gehandhaafd blijft, (ii) dat NS zelf vorm geeft aan haar eigen verantwoordelijkheid in haar eigendom, (iii) dat ProRail in afstemming met NS de normen voor de transferfunctie en het daarbij behorende instrumentarium</p>	<p>NS adviseert de navolgende voorstellen over te nemen.</p>

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>vaststelt, (iv) dat de wettelijke beheertaak van ProRail ten aanzien van de looproutes in de GI geen inbreuk maakt op de eigendomspositie van NS en (v) dat ProRail en NS (privaatrechtelijke) afspraken maken over de verdere invulling van de wettelijke taakverdeling van de HSWI. Hiermee wordt deze beheertaak van ProRail voor zover het de eigendommen van NS betreft afgebakend.</p> <p>In de Lagere Regelgeving lijkt deze taak (maar ook andere) weer te worden verruimd (zie ook de oplegbrief). De taken van ProRail bevatten namelijk de deelname aan ontwikkeling, exploitatie, onderhoud en vernieuwing van stations alsmede ontwikkeling, onderhoud en vernieuwing van voorzieningen ten behoeve van de transfer in stations en “<i>de ontwikkeling, onderhoud en vernieuwing van fietsenstallingen</i>”. Het lijkt NS niet de bedoeling dat ProRail een ruimere beheertaak in de eigendommen van NS krijgt, dan het stellen van normen voor de veiligheid van de transferroutes in de gemengde infrastructuur.</p> <p>ProRail lijkt hiermee onder meer tot taak krijgen om onder meer activiteiten te verrichten in het station en in de commerciële ruimten op de stations die in eigendom zijn van NS. Hetgeen niet de bedoeling kan zijn.</p> <p>De voorstellen die NS hierna doet om artikel 3 te wijzigen zijn bedoeld om dit te ondervangen en recht te doen aan de gelijkwaardigheid van beide partijen.</p>	

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
17.	Artikel 3, eerste lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	In de tekst van artikel 3 wordt niet duidelijk waarom dit “ <i>tijdelijke taken</i> ” betreffen. NS begrijpt dat dit komt, omdat de taken zijn toegekend in afwachting van de uitkomsten van de ordeningsdiscussie, maar het lijkt ons van belang om daarover duidelijkheid in de Regeling te scheppen. Het kan in de praktijk gemakkelijk tot onduidelijkheid leiden. Daarnaast kunnen deze “ <i>tijdelijke taken</i> ” een permanente status aannemen als niet duidelijk uit de tekst volgt tot wanneer deze taken gelden. Om die redenen stelt NS voor om dit te verduidelijken door een tijdsperiode in de tekst op te nemen.	NS stelt voor het eerste lid als volgt te laten luiden: <i>Aan de beheerder worden voor de duur van [nader te bepalen] de volgende taken opgedragen</i>
18.	Artikel 3, eerste lid, onder a, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	NS stelt voor om het bepaalde in artikel 3, eerste lid, onder a, te schrappen. Deze bepaling overlapt namelijk met de taak die aan ProRail is toegekend op grond van artikel 8 van het Wetsvoorstel ten aanzien van de HSWI en deels met de taken die ProRail kan uitvoeren op grond van artikel 9 en 10 van het Wetsvoorstel. Het is derhalve niet noodzakelijk is om dit vast te leggen in artikel 3. Die artikelen vormen reeds een voldoende grondslag voor ProRail om de taken die zij nu uitvoert te kunnen blijven uitvoeren. De toevoeging in deze bepaling is daarvoor niet nodig. Bovendien legt deze bepaling op de wijze waarop deze nu is geformuleerd additionele taken aan ProRail op. ProRail heeft momenteel bijvoorbeeld geen exploitatietaak ten aanzien van delen van de stations en in de ontvlechtigingsafspraken is overeengekomen dat onderhoud en dagelijkse operatie van stations is belegd bij NS. Hieronder valt derhalve ook onderhoud met een bijdrage van de Rijksoverheid.	NS stelt voor het bepaalde onder a te schrappen.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
19.	Artikel 3, eerste lid, onder b, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	NS stelt ook voor om de bepaling in artikel 3, eerste lid, onder b, te schrappen. Deze bepaling lijkt overbodig. In artikel 9 en 10 van het Wetsvoorstel is al geregeld dat ProRail werken voor derden kan uitvoeren. In artikel 9 zijn werken die ProRail voor derden kan uitvoeren gekoppeld aan artikel 22 van de Spoorwegwet (na invoering van het Wetsvoorstel) indien geen ontheffing kan worden verleend. Artikel 22 van de Spoorwegwet (na invoering van het Wetsvoorstel) ziet op activiteiten die zijn gekoppeld aan de HSWI en aan de hoofdspoorweg. De taken die daarbuiten vallen, kunnen worden uitgevoerd in opdracht van derden op grond van artikel 10 van het Wetsvoorstel.	NS stelt voor het bepaalde onder b te schrappen.
20.	Artikel 3, eerste lid, onder c, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	<p>De taken van ProRail ten aanzien van de voorzieningen ten behoeve van de transfer in stations zijn voldoende duidelijk omschreven in artikel 8 van het Wetsvoorstel.</p> <p>Indien ProRail ontwikkelings-, onderhouds- en vernieuwingstaken uitvoert ten aanzien van de voorzieningen in de transfers in stations die buiten de taken zoals omschreven in artikel 8 van het Wetsvoorstel vallen, dan gebeurt dit in de praktijk met instemming van NS. Die taken vallen onder artikel 10 van het Wetsvoorstel. In de toelichting kan worden opgenomen dat de minister deze toestemming verleent inclusief financiering voor een aantal specifieke objecten zoals bijvoorbeeld de reisinformatiemiddelen, outillage, etc. Ten aanzien van technische hulpmiddelen die worden geplaatst in het kader van het borgen van de transfer geldt dat dit wordt uitgevoerd door asset-eigenaar met inachtneming van de normering zoals bepaald in de memorie van</p>	NS stelt voor het bepaalde onder c te schrappen.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		toelichting. Dat kan derhalve niet als tijdelijke taak van ProRail worden aangemerkt.	
21.	Artikel 3, eerste lid, onder d, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	<p>De ontwikkeling, het onderhoud en de vernieuwing van fietsenstallingen bij stations die in eigendom zijn van NS. Voor zover ProRail zich bezighoudt met die taken, doet ProRail dit op aangeven van NS. Daarvoor biedt artikel 10 van het Wetsvoorstel een grondslag waarbij er moet worden gezorgd dat een gelijkblijvende financiering vanuit de rijksoverheid geborgd wordt.</p> <p>Dit artikel heeft alleen toegevoegde waarde voor zover dit artikel ziet op fietsenstallingen van ProRail.</p>	NS stelt voor om aan het bepaalde onder d toe te voegen: <i>“voor zover deze in eigendom zijn van de beheerder”</i> .
22.	Artikel 3, eerste lid, onder e, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Nog los van het feit dat de tijdelijkheid van deze taak twijfelachtig is, de landelijke uitrol van ERTMS zal immers lopen tot 2050, is het zeer de vraag of met deze taak de expliciete coördinatie volledig bij ProRail wordt belegd. Op grond van artikel 28 van de Spoorweggereguleerwet (EU) 2016/796 treedt de ERA op als systeemautoriteit voor ERTMS ten behoeve van een gecoördineerde ontwikkeling. Daarnaast komt het NS voor dat de minister hier als systeemverantwoordelijke ook een belangrijke rol in te vervullen heeft. Daar komt bij dat NS vanuit Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet eveneens een rol heeft bij de uitrol van ERTMS.	NS verzoekt te verduidelijken dat ook de ERA en de minister als systeemverantwoordelijke een rol heeft in de coördinatie van ERTMS.
23.	Artikel 3, tweede lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Dit artikel dient in overeenstemming te worden gebracht met de in het voorgaande voorgestelde wijzigingen.	NS verzoekt het artikel aan te passen, met inachtneming van voornoemde wijzigingen.
24.	Artikel 3, derde lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	NS stelt ook voor om de bepaling in artikel 3, derde lid, te schrappen. Deze bepaling lijkt overbodig. In artikel 9 en 10 van het Wetsvoorstel is al geregeld dat ProRail werken voor derden kan uitvoeren. In artikel 9 zijn werken die ProRail	NS stelt voor het derde lid te schrappen.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>voor derden kan uitvoeren gekoppeld aan artikel 22 van het Wetsvoorstel. Artikel 22 van het Wetvoorstel ziet op activiteiten die zijn gekoppeld aan de HSWI en aan de hoofdspoorweg. De taken die daarbuiten vallen, kunnen worden uitgevoerd in opdracht van derden op grond van artikel 10 van het Wetsvoorstel.</p> <p>Dit laat onverlet de afspraken in de DZI ten aanzien van de financiering van de ontwikkeling en vernieuwing van stations. De minister is immers (systeem)verantwoordelijke voor de financiering van deze projecten.</p>	
25.	Artikel 5 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	<p>De in dit artikel bedoelde prestatiegebieden zijn ontleend aan artikel 4 van de Beheerconcessie. NS vraagt zich echter af of deze prestatiegebieden in lijn zijn met de Aanwijzing voor de regelgeving, in het bijzonder aanwijzing 2.6 (Duidelijkheid, eenvoud en bestendigheid) en aanwijzing 2.7 (Handhaafbaarheid). Uiteraard bestaat er op dit punt nog onduidelijkheid omdat de inhoud van de nog op te stellen <i>Beleidsregel sturing van en toezicht op ProRail</i> nu nog niet bekend is.</p>	NS verzoekt IenW dit artikel in dit licht kritisch te bezien.
26.	Artikelen 5 tot en met 8 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	<p>In deze artikelen worden de prestatiegebieden voor ProRail benoemd. Uit de toelichting bij de Regeling volgt dat de prestatiegebieden een nadere beleidsmatige inkleuring betreffen van de wettelijke taken van ProRail (NS gaat uit van de beheertaken), maar de inhoud van de prestatiegebieden valt voor een deel buiten de reikwijdte van de taken. Een voorbeeld daarvan is dat ProRail bijvoorbeeld als prestatiegebied “een aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers” heeft, waaronder ook “reisinformatie” valt. Dit strookt niet met het doel</p>	NS heeft in het navolgende diversen suggesties gedaan om de Regeling in lijn te brengen met de doelstellingen.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		waarmee de prestatiegebieden in de Regeling zijn opgenomen, namelijk het geven van een nadere inkleuring aan die wettelijke taken.	
27.	Artikel 5, aanhef, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	De aanhef suggereert dat de bij de uitvoering van alle taken van artikel 8 van het Wetsvoorstel, de prestatiegebieden in acht moeten worden genomen. Door de gekozen formulering omvatten de prestatiegebieden dus ook de tijdelijke taken zoals geformuleerd in artikel 3. Dit lijkt NS niet de bedoeling, gelet op de achterliggende gedachte van de tijdelijke taken zoals verwoordt in de toelichting. NS stelt voor de prestatiegebieden alleen te laten zien op de wettelijke <i>beheertaken</i> van ProRail zoals nu reeds het geval is bij de prestatiegebieden zoals geformuleerd in de Beheerconcessie.	NS stelt voor om aan dit artikel als volgt te wijzigen: “ <i>De beheerder geeft bij de uitvoering van zijn taken als bedoeld in artikel 8, eerste, tweede en vierde lid, van de wet ...</i> ”.
28.	Artikel 5, onder a, sub b, en artikel 6, derde lid, onder c en d, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	<p>In lijn met de eerdere opmerkingen geldt ten aanzien van de bepalingen en de toelichting aangaande sociale veiligheid en <i>security</i> dat zij onvoldoende aangeven wat de taak, rol, bevoegdheid en verantwoordelijkheid van ProRail wordt ten aanzien deze prestatiegebieden en hoe invulling aan de samenwerking met spoorondernemingen gegeven dient te worden. Daarnaast wordt niet ingegaan op de financieringsaspecten van deze prestatiegebieden.</p> <p>NS verwacht dat de huidige afspraken, taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen NS en ProRail aangaande de prestatiegebieden sociale veiligheid en <i>security</i> ongewijzigd zullen blijven. De huidige tekst kan echter zo geïnterpreteerd worden dat ProRail vanuit een wettelijke taak de volledige verantwoordelijkheid</p>	NS verzoekt u duidelijkheid aangaande de financiering en de taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van ProRail ten aanzien van sociale veiligheid en <i>security</i> te geven en hoe invulling aan de samenwerking met NS gegeven dient te worden.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>voor sociale veiligheid en <i>security</i> zal dragen. Dit is volgens NS niet de bedoeling. NS verzoekt IenW dit te verduidelijken.</p> <p>In geval ProRail deze eindverantwoordelijkheid wel zou moeten dragen, zullen de met deze prestatiegebieden gemoeide kosten en financiering grotendeels ten laste van ProRail komen en niet aan NS doorbelast kunnen worden.</p> <p>Deze onduidelijkheid baart NS zorgen, in het bijzonder aangaande de onderstaande punten. Denk hierbij aan (i) de beheerste toegang stations (OVCP poorten) en de overige gerelateerde voorzieningen, (ii) de regie, financiering, inzet en aansturing van -technische en personele- <i>securitymiddelen</i> voor de sociale veiligheid, <i>security</i> en <i>crowd control</i> op stations, (iii) de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid voor de camerabeelden van het CTOV-systeem en het hiermee gecreëerde integrale beeld op de - sociale - veiligheid van stations(gebieden), (iv) de overdracht van reizigers van boord naar de wal en (v) de invulling aan regie, intake en opvolging van incidenten, aanslagen en calamiteiten. Deze onduidelijkheid zorgt voor potentieel grote problemen.</p>	
29.	Artikel 5, onder c, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	NS stelt voor om in de toelichting te verduidelijken dat dit prestatiegebied voor zover het mogelijk ziet op de eigendommen van anderen (zoals NS) beperkt is tot het stellen van normen (in afstemming met NS), zoals ook is opgenomen in de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel. Zie ook hiervoor.	NS verzoekt dit in de toelichting te verduidelijken.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
30.	Artikel 6, eerste lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Aan spoorvoertuigen worden vanuit het Europese kader en vanuit de Regeling indienststelling spoorvoertuigen gedetailleerde eisen gesteld ten aanzien van veiligheid en interoperabiliteit, maar voor de HSWI gelden, naast TSI's, slechts enkele algemene voorschriften die geen concrete en handhaafbare norm bevatten. Met andere woorden: ILT en de spoorwegondernemingen kunnen een gewenste basiskwaliteit van de infrastructuur nooit afdwingen.	NS verzoekt om aan ProRail concrete en afdwingbare eisen en criteria op te leggen met betrekking tot in ieder geval de betrouwbaarheid, beschikbaarheid en de veiligheid van de HSWI. NS verzoekt u dat te doen op een wijze dat ook derden zoals spoorwegondernemingen daar rechten aan kunnen ontlenu.
31.	Artikel 6, tweede lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	De prestatiegebieden zijn bedoeld om een nadere inkleuring te geven aan de wettelijke taken van ProRail. Dit betekent dat met deze prestatiegebieden geen additionele taken aan ProRail worden toegekend. Dit wordt hiermee verduidelijkt.	NS stelt voor om aan dit artikel als volgt te wijzigen: <i>Het prestatiegebied veiligheid, bedoeld in artikel 5, onderdeel a, onder 2°, bevat in ieder geval de volgende onderwerpen voor zover deze binnen de wettelijke taak van de beheerder vallen op grond van artikel 8, eerste, tweede en vierde lid, van de Wet:</i>
32.	Artikel 6, tweede lid, onder d, en artikel 29 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	In lijn met de opmerkingen bij artikel 5, onder a, sub b, en artikel 6, derde lid, onder c en d, van de Regeling is onduidelijk wat "de zorg voor security en cybersecurity van de organisatie en het spoorstelsel" inhoudt. Het komt NS voor dat dit te algemeen en breed geformuleerd en geïnterpreteerd is. ProRail heeft inderdaad hierin een verantwoordelijkheid maar is zeker niet de enige. Voorkomen moet worden dat door middel van het artikel ProRail een algemene verantwoordelijkheid (regierol) krijgt. Dit lijkt ook niet de bedoeling van IenW te zijn, gelet op de toelichting en artikel 29 van de Regeling.	NS verzoekt IenW dit te verduidelijken.
33.	Artikel 6, tweede lid, onder d, en artikel 29 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Voorts bestaat het risico van samenloop met de Wet en het Besluit beveiliging netwerk- en informatiesystemen. ProRail en spoorwegondernemingen kunnen met het oog op cybersecurity bij besluit van de minister van IenW	NS stelt voor om de aanvullende eisen op de reeds bestaande wettelijke verplichtingen te laten vervallen.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>worden aangewezen als een aanbieder van een algemene essentiële dienst (“AED”). Een aanbieder van een AED is verplicht om (i) ernstige ICT-incidenten te melden bij het NCTV/NCSC en de sectorale toezichthouder en (ii) passende technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen te treffen. Op grond van een Vitaliteitsbeoordeling door IenW is – aldus de toelichting bij het besluit – het spoorvervoer al gekwalificeerd als vitaal in de categorie B (zie voor deze kwalificatie Kamerstukken II 2014/15 30821, nr. 23, pag. 4.) Vervolgens worden op basis van een dreigings- en risicoanalyse AED’s geïdentificeerd en bij besluit van de minister aangewezen. Het zou dus heel goed kunnen zijn dat ProRail en NS (dan wel bepaalde AED’s) aldus gekwalificeerd gaan worden. Kortom: er is al een heel wettelijk kader dat van toepassing wordt en veel beter is toegesneden op <i>cybersecurity</i>. NS ziet niet in waarom hier in de Lagere Regelgeving nog aanvullende eisen aan zouden moeten worden gesteld.</p>	
34.	Artikel 7 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	<p>De opmerkingen geplaatst bij artikel 5 van de Regeling gaan eveneens op voor de prestatiegebieden opgenomen in artikel 7. De prestatiegebieden kunnen alleen zien op de wettelijke beheertaken, en niet zoals staat in de toelichting op wettelijke taken. De Regeling zorgt ervoor dat ProRail als ZBO kan worden afgerekend op een niet beheertaak, deze andere taken zouden privaatrechtelijk worden geregeld volgens de toelichting.</p>	NS verzoekt de aanpassingen zoals hiervoor voorgesteld ook hier door te voeren en toe te lichten.
35.	Artikel 7, eerste, tweede en derde lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	<p>De prestatiegebieden zijn bedoeld om een nadere inkleuring te geven aan de wettelijke taken van ProRail. Dit betekent dat met deze prestatiegebieden geen additionele taken aan ProRail worden</p>	NS stelt voor om aan deze artikelliden toe te voegen: ... voor zover deze binnen de wettelijke taak van de beheerder vallen op grond van artikel 8, eerste, tweede en vierde lid, van de Wet:

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		toegekend. Dit wordt hiermee verduidelijkt.	
36.	Artikel 10, eerste lid, onder a en b, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Volgens deze artikelen is de derde niet aansprakelijk voor de kosten /schade door opzet, grove schuld of bewuste roekeloosheid aan de zijde van de beheerder. Daarnaast is de gewone aansprakelijkheid van de beheerder voor de gehele overeenkomst gemaximeerd tot de integrale "Apparaatskosten beheerder". Dit biedt op dit moment onvoldoende duidelijkheid. Wat bijvoorbeeld moet worden verstaan onder de gehele overeenkomst bij gebruik van een Raamovereenkomst of deelovereenkomsten bij één project? Volgens de toelichting wordt dit maximum vaker toegepast in de grond-, weg- en waterbouwsector. Dit zorgt echter niet voor de gewenste duidelijkheid en zekerheid.	NS verzoekt IenW te verduidelijken wat de omvang van deze aansprakelijkheid zal zijn.
37.	Artikel 10, eerste lid, onder e en f, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Voor de regeling bedoeld in het eerste lid, onder e, heeft NS in de brief een alternatieve suggestie gedaan. Dit artikellid kan derhalve worden geschrapt. Daarnaast moet worden toegelicht dat deze kosten kunnen worden meegenomen in de afkoopsom.	NS stelt voor het bepaalde onder e te schrappen en het bepaalde onder f aan te vullen (in de toelichting).
38.	Artikel 10, eerste lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	In het licht van het voorgaande is het ook opvallend dat een bepaling ontbreekt waarin wordt vastgelegd dat ProRail jegens de derde verplicht is alle vorderingsrechten, aanspraken, garanties op hulppersonen en aannemers over te dragen en dat ProRail expliciet de taak krijgt in de nazorg. De huidige tarieven die door ProRail worden gehanteerd overstijgen het marktconforme tarief. Het lijkt ook wenselijk dat apparaatskosten per project kunnen worden begrepen in de afkoopsom.	NS stelt voor dit toe te voegen.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
39.	Artikel 10, tweede lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Uit artikel 10, tweede lid, van de Regeling blijkt overigens dat een afkoopsom uitsluitend kan worden overeengekomen voor de kosten voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing. NS stelt voor om hieraan toe te voegen dat ook de kosten voor ontwikkeling kunnen worden afgekocht (zonder restrisico).	NS stelt voor ontwikkeling aan dit artikellid toe te voegen.
40.	Artikel 12 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Dit artikel in combinatie met artikel 8 en 10 uit het Wetsvoorstel biedt voldoende grondslag voor ProRail om de activiteiten die zij momenteel uitvoert (al dan niet voor derden) uit te blijven voeren.	Geen voorgestelde aanpassingen.
41.	Artikel 15 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Dit artikel bepaalt dat de beheerder een jaarbrief van de minister ontvangt met onder meer de beleidsprioriteiten. Het is in de ogen van NS wenselijk dat gerechtigden (enige) invloed hebben op deze brief en de daarin genoemde prioriteiten. Om een integrale afweging te maken van de prioriteiten is het voor de systeemverantwoordelijke noodzakelijk dat zij een volledig beeld heeft.	NS verzoekt een adviesrecht ten aanzien van de jaarbrief voor de gerechtigden op te nemen. NS stelt voor de volgende drie leden toe te voegen. 3. De Minister vraagt advies als bedoeld in artikel 15e, tweede lid, van de wet over de in lid 3 beschreven onderdelen van de jaarbrief. 4. De Minister vraagt advies op een wijze en op een moment dat betrokken partijen een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de jaarbrief. 5. De Minister zal motiveren waarom een advies al dan niet is opgevolgd.
42.	Artikel 16 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Dit artikel ziet op het vierjaarlijkse meerjarenplan van de beheerder. Gerechtigden hebben in beginsel slechts éénmaal in de vier jaar een adviesrecht op de hoofdlijnen daarvan. Een mogelijkheid om de positie van gerechtigden te versterken is om te werken met een vierjaarlijkse planning op basis van een <i>rolling forecast</i> waardoor ieder jaar een nieuw vierde jaar wordt toegevoegd aan het Meerjarenplan, met steeds de mogelijkheid om het afgelopen jaar te evalueren en	NS verzoekt dit voorstel over te nemen om de adviesrechten jaarlijks en integraal te waarborgen en de integrale benadering van de sector door de minister te borgen. NS stelt daartoe de volgende aanvullingen en wijzigingen voor: 1.Het meerjarenplan, bedoeld in artikel 15e, eerste lid, van de wet, wordt jaarlijks door de beheerder vastgesteld steeds voor de duur van vier jaren.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>daarop bij te sturen, in lijn met geldende MIRT-systematiek. De sector heeft een formeel en inhoudelijk adviesrecht op deze <i>rolling forecast</i> die qua tijdschema vergelijkbaar is met de huidige situatie (Beheerconcessie). Dit adviesrecht zou ook niet beperkt mogen zijn tot de hoofdlijnen van het meerjarenplan.</p>	<p>2. (...) 3. (...) 4. <i>De beheerder vraagt jaarlijks advies als bedoeld in artikel 15e, tweede lid, van de wet over het meerjarenplan Dit advies ziet in eerste instantie op het integrale vierjaarlijkse meerjarenplan en vervolgens steeds op</i> (i) <i>het opvolgende nieuwe, vierde jaar; en</i> (ii) <i>wijzigingen in het Meerjarenplan van de overige eerste drie jaren.</i> 6. <i>De beheerder vraagt advies op een wijze en op een moment dat betrokken partijen een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het meerjarenplan.</i> 7. <i>De beheerder zal motiveren waarom een advies al dan niet is opgevolgd.</i></p>
43.	<p>Artikel 16, vierde lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail</p>	<p>Het huidige voorstel stelt dat de beheerder tijdig advies moet vragen aan gerechtigden als bedoeld in artikel 15e, tweede lid, van het Wetsvoorstel. Dit adviesrecht ziet enkel op de hoofdlijnen van het meerjarenplan voor zover betrekking hebbend op uitvoering van de wettelijke taken. NS begrijpt dat dit de aangewezen delen zijn, als bedoeld in artikel 15e, tweede lid, van het Wetsvoorstel. De huidige constructie komt overeen met het adviesrecht op de hoofdlijnen van het beheerplan (behoudens het hiervoor opgemerkte), maar doordat de reikwijdte van het adviesrecht bij ministeriële regeling is bepaald kan dit eenvoudig wijzigen. Dit kan leiden tot een beperking van het adviesrecht.</p>	<p>NS verzoekt de adviesrechten van de gerechtigden steviger wettelijk vast te leggen, dit is een noodzakelijke voorwaarde om het spoor ook voor de toekomst op een juiste wijze te blijven ontwikkelen.</p> <p>Zie het voorstel hierboven.</p>
44.	<p>Artikel 16, vijfde lid, Regeling sturing van en toezicht op ProRail</p>	<p>In dit artikellid is bepaald dat het advies tijdig moet worden gevraagd zodat partijen wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de inhoud. Dit betreft een planningsaspect. NS</p>	<p>NS verzoekt het artikel aan te passen op dusdanige wijze dat de beheerder moet motiveren als wat hij met de adviezen doet en dat de wezenlijke</p>

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>suggereert om toe te voegen dat het ziet op de inhoud van het Meerjarenplan.</p> <p>Daarnaast ontbreekt in het artikel de verplichting voor de beheerder om te beschrijven wat hij met de verkregen adviezen heeft gedaan.</p>	<p>invloed ziet op de inhoud van het Meerjarenplan.</p> <p>Zie tekstvoorstel hierboven.</p>
45.	Artikel 17 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Dit artikel gaat in op het zogenaamde bijstellingsdocument van de beheerder. NS heeft hierbij in de basis dezelfde opmerkingen als bij artikel 16, vijfde lid. NS gaat er vanuit dat alle onderdelen van het bijstellingsdocument nu vallen onder de reikwijdte van artikel 15e, vierde lid, van het Wetsvoorstel en dus niet beperkt is tot de onderdelen die als wezenlijke wijziging worden bestempeld, dit vanwege de brede reikwijdte van artikel 17, tweede en derde lid. Hetgeen NS ook wenselijk lijkt.	NS verzoekt het artikel conform het hiervoor gestelde aan te passen.
46.	Artikel 27 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Dit artikel bevat voorschriften voor ProRail om te voldoen aan overheidsvoorschriften: ProRail valt onder de scope van het Bureau ICT-toetsing. ProRail valt ook onder werking van de per 1 januari 2020 in werking getreden Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).	NS verzoekt om in de toelichting aan te geven wat de verwachte gevolgen hiervan zullen zijn voor de spoorsector, in het bijzonder voor NS die qua ICT op diverse aspecten (Donna, reisinformatie) nauw met ProRail is verbonden.
47.	Artikel 32 Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Het artikel bepaalt dat de beheerder tot hem gerichte "voorstellen tot taakopdracht door een ander bestuursorgaan" tijdig ter instemming moet voorleggen aan de Minister. Onduidelijk is wat de reikwijdte van dit artikel is, valt hieronder bijvoorbeeld ook een opdracht van ILT? Daarnaast is onduidelijk hoe dit artikel zich verhoudt tot de taakartikelen 8, 9 en 10 van het Wetsvoorstel.	NS verzoekt dit artikel in de toelichting te verduidelijken.
48.	Nieuw artikel Regeling sturing van en toezicht op ProRail	Zoals aangegeven in de begeleidende brief bevat artikel 12 van het Wetsvoorstel met betrekking tot samenwerking een algemene en open geformuleerde norm. Om deze	NS stelt voor het volgende artikel aan de Regeling toe te voegen.

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
		<p>samenwerkingsplicht van de beheerder meer duiding te geven, stelt NS voor dit artikel 12 en de Regeling aan te passen.</p> <p>Artikel 12 van het Wetsvoorstel zou als volgt komen te luiden:</p> <p>1. De beheerder werkt in het belang van een goede uitvoering van de taken als bedoeld in artikel 8, 9 en 10 en in het belang van een goede dienstverlening, samen met partijen in de spoorsector. Deze partijen zijn in ieder geval de gerechtigden zoals bedoeld in artikel 57, alsmede de Nederlandse gemeenten, de provincies, de stadsregio's, de consumentenorganisaties, de verladers, de havenbedrijven, andere infrastructuurbeheerders in verband met grensoverschrijdend vervoer, de N.V. Luchthaven Schiphol en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.</p> <p>2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld aan de samenwerking als bedoeld in het eerste lid.</p> <p>3. 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 bedoelde vergoeding zo laag mogelijk te houden.</p>	<p>1. De samenwerking als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet heeft in ieder geval betrekking op:</p> <p>a. een goede uitvoering van de taken als bedoeld in de artikelen 8, 9 en 10 van de wet;</p> <p>b. de voortdurende verbetering van de prestaties van de beheerder op de prestatiegebieden als bedoeld in paragraaf 3;</p> <p>c. de voorwaarden, risico's en tarieven voor werken voor derden als bedoeld in artikel 9, 10 en 11;</p> <p>d. de wijze waarop de beheerder invulling en uitvoering geeft aan de overige activiteiten als bedoeld in artikel 12 en 13;</p> <p>e. het meerjarenplan als bedoeld in artikel 16;</p> <p>f. het jaarlijkse bijstellingsdocument als bedoeld in artikel 17.</p> <p>2. De beheerder organiseert de samenwerking met de in artikel 12, eerste lid, van de wet bedoelde partijen. De beheerder zal in ieder geval deelnemen aan, dan wel lid zijn van, de volgende overlegverbanden:</p> <p>a. de door de minister ingerichte landsdelige en landelijke OV- en spoortafels;</p> <p>b. het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer;</p> <p>c. de Goederentafel, bedoeld in het vigerende beleidskader.</p> <p>3. De beheerder laat telkens in het op te stellen meerjarenplan als bedoeld in artikel 16 van de wet of, in de jaren dat van een meerjarenplan geen sprake is, telkens in het eerstvolgende jaarlijkse bijstellingsdocument als bedoeld in artikel 17 van de wet, zien op welke wijze de uitkomsten van de in het tweede lid genoemde overlegverbanden hun weerslag vinden, voor zover die uitkomsten</p>

#	Vindplaats Lagere Regelgeving	Bevindingen en/of commentaar	Suggestie
			<i>de uitvoering van de in het eerste lid bedoelde samenwerking betreffen.</i>