

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
De heer drs/MA J. Koeman
Directie Openbaar Vervoer en Spoor
Directoraat-Generaal Mobiliteit
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Nederland

Betreft: reactie RailGood internetconsultatie wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail

Maarn, 30 november 2018

Geachte heer Koeman,

Hierbij ontvangt u van RailGood namens Rotterdam Rail Feeding, LTE Netherlands, Captrain Netherlands, Lineas, SBB Cargo International, Rail Force One, Raillogix, TX Logistiek, Rail Transport Services, Shunter Tractie en DistriRail op de internetconsultatie van het wetsvoorstel voor de publiekrechtelijke omvorming ProRail.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna I&W) is voornemens ProRail om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan (hierna ZBO). Dat is een principiële politiek-bestuurlijke keuze. Deze keuze is ingegeven vanuit de overtuiging dat de huidige rechtsvorm en het daarbij behorende aansturing- en toezichtmechanisme niet goed aansluiten op publieke besteding van middelen. De regering concludeert dat marktwerking m.b.t. 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 volgens de regering in de rede om 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. De regering kiest daarbij voor een publiekrechtelijk model en een heldere positionering, waardoor de aansturing eenvoudiger kan en de verantwoording wordt versterkt. ProRail wordt omgevormd tot een ZBO met als doel:

- 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) te versterken.

I&W bereidt daarom de *Wet Publiekrechtelijke omvorming ProRail* voor. Met deze wet wordt de B.V. ProRail omgevormd naar een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. Dit wetsvoorstel moet zorgen voor een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de minister van I&W en ProRail. Daarnaast moet het ook zorgen voor een sturing- en toezichtarrangement dat is toegespitst op de publieke taak¹ van ProRail. Hiermee moeten de publieke belangen met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur zo goed en efficiënt mogelijk kunnen worden verwezenlijkt. Een belangrijke randvoorwaarde voor de omvorming is dat er voldaan moet worden aan de onafhankelijkheidseisen die door Europese richtlijnen aan de spoorweginfrastructuurbeheerder worden gesteld. Het wetsontwerp moet ervoor zorgen dat ProRail onafhankelijk blijft van vervoerders bij de non-discriminatoire capaciteitsverdeling. ProRail moet volgens het wetsvoorstel met vervoerders blijven samenwerken om de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van het spoor verder te verbeteren. ProRail moet als ZBO bij al zijn beslissingen en

¹ Het hoofdspoorweginfrastructuurbeheer is naar het oordeel van de regering een publieke taak.

werkzaamheden zowel de belangen van vervoerders als het publieke belang in acht nemen. Relevant daarbij is natuurlijk wel wat publiek belang dan precies is en hoe dat wordt gemeten en beoordeeld. ProRail moet zich richten op het maken van een integrale afweging waarin ProRail uiteindelijk de meest effectieve en efficiënte oplossing zal kiezen voor reiziger, verlader en belastingbetaler. Hier zou RailGood graag aan hebben toegevoegd ook de vervoerders. ProRail moet de vervoerders immers ook effectief en efficiënt bedienen, ook in het belang van de verladers en de duurzame en efficiënte bereikbaarheid van de Nederlandse havens, terminals, handel en industrie.

Op basis van bovenstaande heeft RailGood geen principiële bezwaren tegen de omvorming van ProRail tot ZBO, los van het feit nog vele zaken nader moeten worden uitgewerkt, besproken en besloten. Langjarig is (helaas) vaak genoeg gebleken dat de huidige ordening slecht functioneert voor het spoorgoederenvervoer. RailGood is er tegelijkertijd op basis van de huidige stand van zaken nog niet van overtuigd dat de publiekrechtelijke omvorming van ProRail ook daadwerkelijk gaat leiden tot hard noodzakelijke verbeteringen bij ProRail op het gebied van markt- en klantgerichtheid, efficiëntie en kostenbewustzijn alsmede daadkracht en afrekenbaarheid op tastbare resultaten in het faciliteren van en bijdragen aan een concurrerend spoorgoederenvervoer. RailGood kan op dit moment de daadwerkelijk te verwachten gevolgen voor het spoorgoederenvervoer nog niet goed overzien. Kernvraag is hoe gaat worden geborgd dat het belang van spoorgoederenvervoer óók voorop komt staan? Meer specifiek: draagt ZBO ProRail aantoonbaar en wezenlijk bij aan een concurrerend spoorgoederenvervoer in Nederland (en dus ook Europa, 90% van het spoorgoederenvervoer is internationaal)? Is ZBO ProRail als natuurlijk monopolist kostenefficiënt? Hoe worden vervoerders, operatoren en verladers beschermd tegen kostenstijgingen van de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur? Wat wordt daarbij bij de uitvoeringsorganisaties (ACM, ILenT) wel en niet en extra belegd? RailGood verwacht in ieder geval een beduidend doelgerichtere en efficiëntere aansturing door I&W van ProRail dan in de afgelopen jaren.

Aanvullend op bovenstaande hieronder puntsgewijs andere punten die RailGood hierbij als consultatiereactie inbrengt:

1) Artikel 11, lid 3 en 4:

De minister/staatssecretaris van I&W blijft verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de hoofdspoorweginfrastructuur, het spoorstelsel als geheel en het beleid daarover. Kortom: I&W formuleert het beleid en de kaders en ProRail adviseert en voert uit. In lid 3 en 4 van artikel 11 staat vervolgens dat dit ten aanzien van een aantal essentiële functies niet zo is. Onduidelijk daarbij is wat essentiële functies zijn. RailGood ziet sowieso graag dat dit duidelijk beschreven wordt in de wet. RailGood vindt verder dat I&W voor alle essentiële taken het beleid en de kaders voor ProRail moet stellen, dat I&W aanspreekbaar is en ingrijpt zodra ProRail deze taken niet naar behoren uitvoert en dat de minister/staatssecretaris van I&W verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer.

2) Om de horizontale betrokkenheid te waarborgen wordt in het eerste lid van artikel 12 *Samenwerking en efficiëntie* van het wetsvoorstel de verplichting opgenomen om samen te werken met partijen in de spoorsector. Deze verplichting houdt ook een optimalisatie van het stakeholdersproces in. Letterlijk: 'De beheerder werkt in het belang van een goede dienstverlening op het spoor samen met partijen in de spoorsector'. Wat wordt hier overigens precies bedoeld met de spoorsector (welke partijen zijn dat)? Onduidelijk is wat de verplichting voor ProRail om samen te werken met partijen in de spoorsector precies betekent en welke gevolgen dat voor spoorwagondernemingen heeft.

Probleem is dat ProRail nu niet goed samenwerkt met de goederenvervoerders aan een concurrerend spoorgoederenproduct. De bij RailGood aangesloten goederenvervoerders en operatoren ervaren over het algemeen bij ProRail een gebrek aan focus op efficiency en continue verbetering van prestaties van ProRail en dienstverlening door ProRail. Het is noodzakelijk dat

hier slagvaardig aantoonbare verbeteringen in kosten/efficiency, prestaties en dienstverlening worden gerealiseerd. Hoe gaat I&W dit aansturen en monitoren? RailGood gaat hierover graag in gesprek met I&W. In dit verband doet zich ook de vraag voor hoe wordt de positie van het spoorgoederenvervoer geborgd en aangestuurd bij ZBO ProRail? RailGood vraagt aan I&W om dit bij een verantwoordelijk raad-van-bestuurslid te beleggen met effectieve prestatieprikkels in het managementcontract.

- 3) In artikel 13 *Kwaliteitsmanagement* is vastgelegd dat de infrastructuurbeheerder zijn organisatieprocessen op zodanige wijze organiseert dat de organisatie gericht is op beheersing en continue verbetering van de bedrijfsvoering en taakuitvoering. Dit is een relevant artikel. Papier is namelijk geduldigd.
De Plan Do Check Act cyclus van ProRail functioneert t.a.v. het spoorgoederenvervoer structureel niet of slecht (zie ook vorig punt). Hoe is I&W voornemens de eindverantwoordelijkheid voor de prestaties van ProRail in te gaan vullen?
- 4) In vervolg op punt 2 en 3: Op samenwerking, implementatie-, efficiëntie- en kwaliteitsmanagement is veel misgegaan in de afgelopen jaren ondanks een heldere strategie met duidelijke doelen in de LTSA, een aanvalsplan spoorgoederenvervoer, de maatregelenbrief spoorgoederenvervoer van 19 juni 2018 alsmede een aantal verplichtingen in de beheerconcessie om stakeholders te betrekken met als doel de taakuitoefening van de beheerder en de daarbij behorende processen te blijven verbeteren. Er zijn duidelijk problemen in de sturing en de cultuur. Dat kan nooit alleen aan ProRail liggen, maar ook aan I&W. Deze problematiek wordt niet alleen opgelost door van ProRail een ZBO te maken. Governance en hoe met goederenvervoerders, operatoren en andere ketenpartners efficiënt, doelgericht, resultaatgericht en marktgericht wordt samengewerkt zijn van eminent belang. Hierbij heeft RailGood de volgende vragen en aandachtspunten:
 - a. Hoe gaat I&W borgen dat duidelijk is waaraan het functioneren van ZBO ProRail wordt afgemeten en waarop de ZBO wordt afgerekend? I&W moet daarbij ook waarborgen dat er niet (politiek gedreven) incident-gedreven wordt gehandeld. Concreet moet worden vastgelegd aan welke prestatie-indicatoren in het segment spoorgoederenvervoer ZBO ProRail moet voldoen. RailGood ziet in ieder geval graag een volumedoelstelling van 60 miljoen ton spoorgoederenvervoer in 2030 als één van de sturings-KPI's.
 - b. Gegeven het risico op de informatie-asymmetrie tussen toezichthouder I&W en ZBO ProRail, is een toezichtagenda van groot belang. Daarin geeft de toezichthouder aan welke inhoudelijke prestaties door ZBO ProRail moeten worden geleverd. Op de naleving daarvan moet worden toegezien. Duidelijk moet zijn op welke inhoudelijke prestaties ZBO ProRail worden beoordeeld, ook wat betreft de prestaties van de dienstverlening aan en het faciliteren van spoorgoederenvervoer. Wat moet ZBO ProRail leveren op het gebied van doelmatigheid, op het terrein van klanttevredenheid, organisatieontwikkeling (een directeur goederenvervoer), etc.? Wanneer heeft een raad van bestuur voortreffelijk werk afgeleverd? Aan welke criteria dient dan te worden voldaan? Heeft I&W geborgd dat hiervoor tijdig voldoende expertise beschikbaar is?
 - c. Hoe gaat I&W borgen dat het toezicht zich niet alleen op bedrijfsvoering (zowel rechtmatigheid als doelmatigheid) richt, maar vooral ook op de publieke belangen, inclusief die van het spoorgoederenvervoer. Zijn er zinvolle dingen gedaan met de verstrekte publieke middelen? Meer specifiek: draagt ZBO ProRail aantoonbaar en wezenlijk bij aan een concurrerend en veilig spoorgoederenvervoer in Nederland en bedrijfseconomisch verantwoorde vermindering van de omgevingseffecten? Is ZBO ProRail een kostenefficiënte organisatie en dienstverlener? Een effectieve organisatie ziet toe op een stabiele bedrijfsvoering en werkt tegelijkertijd daadkrachtig en zichtbaar aan kostenefficiëntie, verbetering en vernieuwing. Heeft I&W geborgd dat hiervoor tijdig voldoende expertise beschikbaar is?

- d. Stakeholders- en klantenmanagement: hoe gaat goed worden geborgd dat het stakeholders/klanten-management met het spoorgoederenvervoer op orde is? Voorkomen moet worden dat vooral contact wordt onderhouden met het beleid dat de grootste opdrachtgeverrol vervult en niet of weinig met stakeholders/klanten in het spoorgoederenvervoer.
- e. Een door de eigenaar I&W te organiseren opdrachtgevers- en klanten/stakeholdersberaad kan tot een zorgvuldiger afweging bijdragen van door het ZBO op te pakken activiteiten en de prioritering versterken. Daarmee wordt tevens een bijdrage geleverd aan het beoogde maximaliseren van de effectiviteit. Wat zijn de plannen van I&W hieromtrent?
- 5) Bij artikel 11. Afwijkingen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, lid 2:
"In afwijking van artikel 17, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, behoeft 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."
De vaststelling van de extra heffing behoeft geen goedkeuring van de minister. Volgens artikel 11e van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte bepaalt de minister, na overleg met de infrastructuurbeheerder, echter wel welk deel van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten toegerekend mag worden aan de extra heffing die de infrastructuurbeheerder moet heffen op grond van artikel 11d lid 1 van dat besluit. De minister/staatssecretaris van I&W bepaalt dan feitelijk dus nog steeds de hoogte van de extra heffing. Los van het feit dat de verplichte extra heffing voor het spoorgoederenvervoer, die andere modaliteiten niet kennen, de concurrentiepositie en rentabiliteit van het spoorgoederenvervoer schaadt, zou deze niet verplicht door ZBO ProRail bepaald moeten worden. RailGood verzoekt I&W hierbij de verplichte extra heffing af te schaffen of tenminste facultatief te maken. Het toepassen van de extra heffing is conform artikel 32 lid 1 van richtlijn 2012/34/EU mag, maar is geen verplichting. Letterlijk: "Om de volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen, kan een lidstaat, zo de markt dit aankan, extra heffingen toepassen op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen, waarbij een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten wordt gewaarborgd. De heffingsregeling moet productiviteitsstijgingen die de spoorwegondernemingen hebben verwezenlijkt, respecteren".
- 6) Bij artikel 8. Taken infrastructuurbeheerder: RailGood vraagt zich af waarom onder artikel 8 Taken van de beheerder het beheer van diensten en in het bijzonder de opstel- en rangeersporen niet zijn meegenomen.
In de conceptversie van het ontwerp-wetsvoorstel valt alleen het verlenen van het minimumtoegangspakket, bedoeld in bijlage II, punt 1, van richtlijn 2012/34/EU, onder de taken van de infrastructuurbeheerder. In de memorie van toelichting staat wel dat met de activiteiten van ProRail zijn de volgende publieke belangen gemeoid:
- 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.

RailGood vraagt het Ministerie van I&W de memorie van toelichting en de taken van ProRail geheel in lijn met elkaar te brengen om minsinterpretaties en misverstanden te voorkomen.

- 7) Bij artikel 15o. Toezicht op de beheerder:
RailGood is er nog niet gerust op dat de in de Europese regelgeving voorgeschreven onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder inzake capaciteitsverdeling voldoende gebord is in onderhavig. Die onafhankelijkheid is voor de goederenvervoerders en operatoren van groot belang omdat de infrastructuurbeheerder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en vanuit de behoeften van de spoorgoederenmarkt zijn beheer en interne organisatie dient vorm te geven.
- 8) “De minister van I&W draagt er zorg voor dat de omvorming van ProRail niet zal leiden tot hogere kosten voor derden”: RailGood wenst dat het woord ‘zorgdragen’ wordt vervangen door ‘waarborgen’. Kostenverhogingen als gevolg van de BTW in de gebruiksvergoeding moeten altijd worden voorkomen door aanpassing van de lagere regelgeving waarin de gebruiksvergoeding is geregeld. Vastgelegd moet worden in (lagere) wetgeving dat ProRail niet-aftrekbare BTW niet in de gebruiksvergoeding mag doorberekenen. Dit om te voorkomen dat de omvorming via een hogere gebruiksvergoeding alsnog leidt tot hogere kosten voor verladers en een verslechtering van de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer. RailGood is er daarbij nog niet van overtuigd dat de BTW problematiek geheel onder controle is. Dit is nog steeds een risico dat de I&W c.q. de regering in ieder geval nooit op vrije marktpartijen mag afwentelen bij de publiekrechtelijke omvorming van ProRail. Indien dit risico zich mocht materialiseren zal dat grote negatieve impact op de concurrentiepositie en bedrijfseconomische rentabiliteit (en mogelijk zelfs continuïteit) van spoorgoederenvervoerders hebben. Hierbij derhalve met klem de oproep aan I&W en de regering om dit risico zo snel mogelijk tot nul te reduceren en hierover met regelmaat RailGood te informeren.
- 9) Hoe wordt geborgd dat ProRail efficiënt samenwerkt met aangrenzende spoorbeheerders om concurrerende spoorcapaciteit voor goederenvervoer en een voor goederenvervoerders en operatoren efficiënte operatie (processen/werkwijzen, informatie-uitwisseling, prestatie management) te realiseren?

Tot slot

Hiermee vertrouw ik erop, mede namens Rotterdam Rail Feeding, LTE Netherlands, Captrain Netherlands, Lineas, SBB Cargo International, Rail Force One, Raillogix, TX Logistiek, Rail Transport Services, Shunter Tractie en DistriRail een heldere en bruikbare consultatiereactie te hebben gegeven.

Voor vragen of nadere afstemming staan RailGood en achterban graag ter beschikking. Aarzel in dat geval niet contact met mij op te nemen.

Met vriendelijke groet,

Hans-Willem Vroon, MSc
Directeur RailGood