

Vergaderjaar 2020–2021

**35 396**

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

**Nr. 11**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 25 november 2020

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft na ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag d.d. 26 oktober 2020 (Kamerstuk 35 396, nr. 10) besloten tot het uitbrengen van een nader verslag over het wetsvoorstel. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
Inleiding	1
Algemeen deel	2
Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan	4
Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording	7
Hoofdpijnen van het voorstel	8
Gevolgen voor betrokkenen	12
Verhouding tot Europese regelgeving	16
Advies	16
Internetconsultatie	16

### **Inleiding**

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben wederom kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden merken op dat een aantal vragen uit een eerdere schriftelijke ronde niet is beantwoord. Zij zijn daarom blij met

de extra schriftelijke ronde die is aangevraagd. Deze leden zijn van mening dat de nota naar aanleiding van het verslag zelfs voor meer onduidelijkheid heeft gezorgd. Daarom vragen de leden de beantwoording per vraag één voor één te behandelen en niet samen te voegen in algemene teksten, zoals in de eerste nota naar aanleiding van het verslag is gebeurd. De leden van de CDA-fractie stellen als belangrijke randvoorwaarde eerst een afronding van de totale fiscale afspraken. Zij zien deze graag zwart op wit en gedeeld met de Kamer voordat de wet verder wordt behandeld. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Zij zijn nog allerminst overtuigd van de noodzaak om ProRail om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan, en hebben daarom nog een aantal vragen.

### **Algemeen deel**

De leden van de PVV-fractie stellen de vraag waarom in de antwoorden op de vorige set vragen van de Kamer het lijkt of het ministerie de Kamer bewust het bos in wil sturen: in plaats van dat de vragen elk afzonderlijk worden beantwoord (zoals in de voorlaatste versie nog wel gebeurde) is er nu gekozen voor bundeling van antwoorden en teksten. Daardoor is er een brei gemaakt van de antwoorden die het lastig, zo niet onmogelijk maakt om te zien welk antwoord nu op welke vraag gegeven wordt en om vast te stellen of de vragen wel goed en volledig beantwoord zijn. Dat laatste lijkt niet het geval. Kan de regering daarom alsnog de vorige set vragen van de Kamer één voor één beantwoorden, in detail en met één antwoord per vraag? Is de regering tevens bereid om de nu volgende vragen één voor één afzonderlijk te beantwoorden?

De leden van de PVV-fractie stellen de vraag waarom de regering de omvorming onder meer beargumenteert met het argument dat «deze taken – dus de kerntaken van ProRail --zich niet lenen voor marktwerking» en grotendeels bekostigd worden door rijks geld. Dat laat onverlet dat de afgelopen vijftien jaar ProRail ook als besloten vennootschap kon fungeren, dat er meerdere privaatrechtelijke staatsdeelnemingen zijn zonder winstoogmerk en dat ProRail ook substantiële inkomsten ontvangt van vervoerders en decentrale overheden (0,7 miljard euro). Bovendien zijn partijen als TenneT of de regionale netbeheerders ook privaatrechtelijke, publieke deelnemingen zonder winstoogmerk. En er zijn veel bv's zonder winstoogmerk. Omgekeerd heeft de vorm van besloten vennootschap wel voordelen in termen van persoonlijke aansprakelijkheden, fiscale voordelen (die ten voordeel vallen van spoorse investeringen) en gelijkwaardigheid in de spoorketen met andere spelers. Deze leden hebben daarom de volgende vragen:

- a. Hoe verklaart de regering dat er juist heel veel besloten vennootschappen zijn zonder winstoogmerk, die evengoed publieke deelnemingen zijn met publieke taken en die gefinancierd worden met publiek geld?
- b. Waarom ligt dat volgens de regering dan anders bij ProRail en hoe wijkt ProRail, volgens de regering, af van deze deelnemingen of bv's zonder winstoogmerk?
- c. Kan de regering daarnaast toelichten waarom die afwijkingen volgens haar zo omvangrijk zijn dat het de meest ingrijpende omvorming tot zelfstandig bestuursorgaan (zbo) ooit in de geschiedenis zou legitimeren?

Deze leden ontvangen daartoe graag een zowel kwalitatief als kwantitatief onderbouwde, gedetailleerde toelichting.

De leden van de CDA-fractie lezen dat na de publiekrechtelijke omvorming van ProRail de wijze van aansturing en rechtsvorm beter toegepast zijn op de taken van de organisatie. Deze leden vragen waarom dit zo is. Tevens vragen zij waarom de huidige vorm van rechtspersoon niet goed past bij de taken van ProRail.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering zeer tevreden is met de prestaties van ProRail op het gebied van hoofdspoorweginfrastructuur-beheer. Deze leden onderschrijven dat. Daarom vragen deze leden wat de noodzaak is voor de omvorming. Voorts lezen deze leden ook dat de samenwerking tussen ProRail, spoorwegondernemingen en andere betrokkenen in de spoorsector steeds beter verloopt. Is de regering niet bang dat deze samenwerking juist moeilijker wordt als de rechtspositie van ProRail verandert?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe de verantwoording naar de Kamer en de invloed van de Kamer verandert ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering de nieuwe situatie van ProRail na omvorming tot zbo vergelijkt met het agentschap Rijkswaterstaat. Deze leden weten dat een zbo niet dezelfde rechtsvorm is als een agentschap. Zo zijn zbo's onafhankelijker en vallen zij niet onder het direct gezag van een bewindspersoon. Waarom vergelijkt de regering dit met elkaar? Deelt de regering de mening dat ProRail niet als agentschap moet dienen?

De leden van de CDA-fractie zien dat de regering een opsomming geeft van voordelen van de omvorming van ProRail. Kan de regering ook een opsomming geven van mogelijke nadelen van de omvorming van ProRail?

De leden van de CDA-fractie vragen wat de informatiepositie van de zogeheten zbo-driehoek is en hoe dit verschilt met de huidige situatie. Wat is de invloed van de Kamer hierop?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering een aantal, in hun ogen discutabele, voordelen opsomt van de voordelen van de omvorming van ProRail naar een zbo. Kan de regering ook de nadelen opsommen die met de omvorming samenhangen? Is daar een overzicht of analyse van gemaakt? Kan die gedeeld worden met de Kamer en kan de regering toelichten wat de afweging is geweest waarbij de voordelen zwaarder wogen dan de nadelen?

De leden van de SP-fractie lezen dat de omvorming het werk eenvoudiger moet maken. Hoe verhoudt zich dat tot de situatie straks waarin ProRail een deels dubbele boekhouding moet gaan bijhouden om de wel en niet btw-plichtige activiteiten en diensten te administreren?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering stelt dat de zbo-structuur meer stabiliteit geeft, omdat de beheerconcessie nu niet meer elke zoveel jaar opnieuw verleend hoeft te worden. Maar verderop in het wetsvoorstel schijft de regering dat er geen marktwerking is in de markt waar ProRail actief is. Wat is dan precies het probleem met de louter administratieve handeling van het gunnen van de beheerconcessie? Welke extra stabiliteit boven op de huidige administratieve handeling wordt er gewonnen met de omvorming?

## **Principiële beslissing tot omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan**

De leden van de PVV-fractie stellen dat de regering als argument voor de omvorming voert dat zij ProRail dan als «trusted advisor» kan inzetten. Deelt de regering de opvatting, dat dit nu ook al kan en dat voor die rol dus geen omvorming nodig is? Kan de regering toelichten waarom zij nu – kennelijk – geen gebruikmaakt van de «trusted» rol van ProRail? Waarom werkt het ministerie op dit punt niet voldoende samen met ProRail? Deelt de regering de opvatting dat het probleem daarmee meer bij het ministerie, dan bij ProRail zelf ligt?

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering naar haar eerdere belofte kijkt dat er draagvlak in de sector moet zijn, nu duidelijk is geworden dat de hele of minstens nagenoeg de hele sector tegen de omvorming is, en ook de ondernemingsraad (or) van ProRail (en dus haar personeel) tegen is? Deelt de regering de mening dat, nu de belofte voor draagvlak niet ingevuld is, het dossier stopgezet moet worden? Kan de regering gedetailleerd uiteenzetten hoe zij met de massale tegengeluiden omgaat en hoe zij denkt dat, bij gebrek aan draagvlak, deze omvorming een succes kan worden? Voor wie doet zij dit?

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering heeft opgelet bij de parlementaire enquête inzake uitvoeringsorganisaties en de rol die ministeries zelf spelen bij het al dan niet succesvol zijn van uitvoeringsorganisaties. Deze leden vragen op welke wijze de regering de lessen die naar aanleiding van deze parlementaire enquête geleerd zijn interpreteert. Herkent de regering dat vooral de politieke druk en ambtelijke wispelturigheid die uitvoeringsorganisaties klemzetten? Herkent zij ook de conclusie, dat ongevraagde adviezen van uitvoeringsorganisaties door ministeries worden genegeerd? Kan zij daarop reflecteren in de context van de voorgenomen omvorming van ProRail en uitleggen waarom zij niet van die lessen leert?

De leden van de PVV-fractie vragen opheldering over de problemen die de omvorming zou moeten oplossen. In de vorige vragenronde vroeg de Kamer de regering welke problemen er door de beoogde omvorming zouden worden opgelost. De beantwoording maakt duidelijk dat er geen sprake is van problemen, behalve twee voorbeelden waarbij het blijkt te gaan om uitspraken van de vorige topman van ProRail die de bewindspersoon niet kon waarden. Dergelijke subjectieve afwegingen kunnen echter geen rol spelen in een majeure ingreep zoals de regering die wil uitvoeren. Het hoofddoel lijkt dan ook te zijn, dat de regering de «principiële keuze» uit het regeerakkoord wil uitvoeren. Dat akkoord is inmiddels bijna vier jaar oud en ten einde. In de tussentijd is er veel gebeurd. Kan de regering uitleggen hoe zij, met de kennis van nu en de wetenschap van de enorme weerstand vanuit de spoorsector en (de or en het personeel van) ProRail zelf, kan vinden dat die «principiële keuze» nog altijd opweegt tegen alle kosten, nadelen, weerstand, onrust, onzekere resultaten naar de toekomst, juridische onzekerheden, kostenstijgingen en overige problemen die de omvorming veroorzaakt?

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat de coronacrisis de openbaarvervoersector (ov-sector) in grote problemen gebracht heeft en veel onzekerheid heeft gebracht. Zo ja, waarom legt zij de focus dan niet op het bestrijden van de crisis en het bedienen van de ov-sector in meer zekerheid, in plaats van het creëren van meer onzekerheid door vast te houden aan de omvorming van ProRail? Kan zij haar antwoord toelichten, inclusief de afweging tussen de beide belangen die zij op dit punt maakt, en daarbij meenemen dat, zoals ook uit het

rondetafelgesprek hierover bleek, de onzekerheid bij personeel en sectorpartijen nog altijd niet weggenomen is?

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering bereid is om haar prioriteiten en die van het departement bij te buigen naar het juiste niveau, waarbij het ministerie alle energie steekt in het oplossen van de coronacrisis en het herstel van de sector, in plaats van een hobbyproject zoals de omvorming.

De leden van de PVV-fractie vragen naar de zogenoemde positieve balans. De regering schrijft dat zij de financiële nadelen en risico's, inspanningen en algemene risico's van omvorming heeft afgezet tegen de baten van omvorming en de balans positief zou uitslaan in het voordeel van de laatste. Maar deze leden hebben die afweging en de bijbehorende analyse die zij kennelijk gemaakt heeft, niet gezien. Kan de regering die alsnog met spoed naar de Kamer sturen, zodat de Kamer haar redenering en afweging kan volgen? Kan de regering dat doen in de vorm van een kwantitatieve analyse? De regering stelt verder, dat de huidige sturing van ProRail complex zou zijn. Kan zij aangeven op welke elementen deze sturing complexer is dan de aansturing van NS?

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering daarnaast de beweerde verschillen in complexiteit uiteen kan zetten, zoals die gelden bij de huidige situatie en die straks zouden gelden, na omvorming. Kan zij daarbij ook gedetailleerd ingaan op de opmerkingen rondom de complexiteit, zoals die onder meer door de heer Van Boxtel van de NS en andere stakeholders zijn gemaakt tijdens het rondetafelgesprek over de omvorming van ProRail?

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering verder de opvatting deelt dat de vigerende complexiteit grotendeels door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is veroorzaakt, bijvoorbeeld door de separate rapportages die het ministerie op programma's en projecten vraagt. Kan de regering bij het antwoord op deze vragen de rol van het ministerie kritisch belichten en gedetailleerd antwoorden? Kan de regering in kaart brengen op welke wijze deze bestaande sturing kan worden gedecomplieerd zonder structuurwijziging, zodat de Kamer op dit punt een afweging kan maken?

De leden van de PVV-fractie vragen naar de opmerking over het maken van winst. Op pagina 70 van de nota zegt de Staatssecretaris dat ProRail nu een bedrijf is dat gericht is op het maken van winst. Deze leden hebben altijd begrepen dat voor staatsdeelneming ProRail statutair is vastgelegd dat zij geen winst kan en zal maken. Kan de regering toelichten of en op welke wijze ProRail in de huidige vorm winst maakt, of dat hier sprake is van een vergissing? Kan zij in dat laatste geval tevens toelichten of die vergissing bedoeld is om de Kamer op het verkeerde been te zetten?

De leden van de PVV-fractie vragen met welke partijen en hoe vaak de regering na het rondetafelgesprek in de Kamer heeft overlegd, om na te gaan of zij het draagvlak voor de omvorming kan verbeteren? Welke consequenties verbindt de regering aan het uitblijven van vertrouwen in de sector en binnen ProRail zelf rondom de beoogde omvorming?

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering bereid is om te stoppen met deze poppenkast, het dossier te sluiten en echt aan het werk te gaan met belangrijker zaken, zoals het weer op de rit krijgen van het ov en het behouden van een gezonde ov-sector in Nederland.

De leden van de PVV-fractie vragen waar de regering precies op doelt als zij stelt: «een deel van de zorgen heeft zijn oorzaak niet in de omvorming zelf, maar heeft te maken met andere aspecten, zoals de communicatie met de partijen of te maken strategische en inhoudelijke keuzes». Over welke strategische en inhoudelijke keuzes gaat het dan en welke stakeholders betreft dit?

De leden van de GroenLinks-fractie staan zeer sympathiek tegenover het uitgangspunt dat essentiële infrastructuur direct in handen van de overheid zou moeten zijn. Dat geldt zeker ook voor wegen en spoorwegen. Voor deze leden staat echter het doel, in dit geval het zo goed mogelijk faciliteren van het reizen per trein, voorop. Deze leden ontkomen niet aan het feit dat dit, op dit moment, in de praktijk heel erg goed gaat. Deze leden ontkomen ook niet aan het feit dat een grootschalige verbouwing zoals omvorming naar een zbo tot grote risico's leidt, die het nu goed functionerende proces tussen ProRail en hun belangrijkste partner, de NS, gaat verstoren. De vraag die deze leden eerder stelden en die ook de Raad van State tot kern van haar kritiek maakte, namelijk «voor welk probleem is dit een oplossing?», blijft ondanks de vragen van bijna alle partijen grotendeels onbeantwoord.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de grote problemen van begin deze eeuw, in zowel de uitvoering van de taken van ProRail als de samenwerking en de aansturing, er nu niet meer zijn. Deze zijn met een serie relatief beperkte wijzigingen in de organisatie en sturingsvorm succesvol aangepakt. Deze leden vragen de regering hoe de potentiële grote problemen voor reizigers door conflicten en problemen bij de samenwerking tussen de nieuwe zbo ProRail en de vervoerders gewogen moeten worden ten opzichte van de voordelen die meer publieke aansturing met zich meebrengt? Deze leden gaan ervan uit dat de meeste reizigers de voorkeur geven aan een goed treinverloop, ongeacht wie er hoe aanstuurt. De vraag is dan ook hoe de potentiële winst en de potentiële risico's zich tot elkaar verhouden en wat dit voor de reiziger betekent.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering de vergelijking maakt met Rijkswaterstaat als wegbeheerder, maar dat zij er niet in slaagt aan te tonen dat Rijkswaterstaat een effectievere beheerder van haar domein is dan ProRail van het raildomein. De grote problemen met uitgesteld en achterstallig onderhoud, niet voorziene onderhoudsopgaven en de lange serie mislukte aanbestedingen van nieuwe projecten, vertragingen bij het ontwikkelen van nieuwe projecten en andere kerntaken van Rijkswaterstaat, maken het vooruitzicht dat ProRail op eenzelfde manier zal worden aangestuurd, niet erg aantrekkelijk.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben goed gekeken naar de antwoorden op de eerste inbreng van het verslag. Het valt deze leden op dat op vrijwel elk benoemd risico of mogelijk ongewenst effect het antwoord van de regering is dat zij erop zal toezien dat dit niet gebeurt. Dat de prestatieafspraken niet wijzigen, is natuurlijk geen garantie dat de prestaties hetzelfde blijven. Deze leden kunnen hun zorgen dat er zaken mis kunnen gaan natuurlijk niet onderbouwen met harde feiten die nog moeten plaatsvinden. Maar de regering heeft ook niet kunnen onderbouwen waarom het allemaal wel goed gaat komen, behoudens ieders intentie om de omvorming te laten slagen. Dat vraagt wel erg veel vertrouwen van de controleurs van de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn wel overtuigd van het argument van de regering dat de aansturing voor de middellangetermijn erg gebaat is bij een directe politieke verantwoordelijkheid. ProRail staat een hele

grote investeringsopgave te wachten, met zowel uitbreiding, als vervanging en vernieuwing van de bestaande infrastructuur. Dat was natuurlijk altijd al een belangrijke taak van ProRail. Maar deze leden zien een opgave voor ProRail die fors groter is dan tot nu toe gebruikelijk is en ook in een hoger tempo. De huidige vrees om geen fouten te maken die de prestatieafspraken in gevaar brengen, staat mogelijk de ambitie in de weg om fors te vernieuwen. Dat laatste is wat deze leden betreft wel nodig en vereist politiek doorzettingsvermogen. Dat kan eerder worden verwacht van een bewindspersoon dan van een directeur.

*Privaatrechtelijke rechtsvorm voor infrastructuurbeheerder is minder wenselijk*

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering het huidige functioneren van ProRail over het geheel als goed waarden, maar dat dit een oude wens is die zij, nu er rust is, graag wil doorvoeren. Deze leden willen weten welke onrust dit weer te weeg zal brengen. Niet alleen bij ProRail, maar ook gebruikers van het spoor. In het bijzonder de grootgebruiker van het spoor, de NS. Waarom kiest de regering ervoor om de na jaren verkregen rust weer te doorbreken?

De leden van de SP-fractie lezen daarnaast dat de regering stelt dat de privaatrechtelijke constructie van een bv onwenselijk is wanneer het bedrijf niet in een markt met marktwerking functioneert. Kan de regering voorbeelden noemen van andere aan de overheid verbonden bv's die ook in een gebied zonder of feitelijk zonder marktwerking functioneren? Welke omvormingsvoorstellen liggen er voor deze bv's voor? Te denken valt bijvoorbeeld aan TenneT BV.

Daarop voortbordurend vragen deze leden de regering toe te lichten waarom het niet-bestaan van marktwerking voor de taken van ProRail en het niet kunnen behalen van winst nu als argument wordt aangevoerd voor de omvorming. Marktwerking op het beheervlak is toch nooit een issue geweest?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering stelt dat de kennis en kunde uit de sector beter benut kan worden door de omvorming. Hiervoor is een omvorming niet noodzakelijk, de regering is nu reeds systeemverantwoordelijke. Schuift de regering deze rol in de nieuwe vorm dan meer naar ProRail?

### **Vereenvoudiging van aansturing en versterking van publieke verantwoording**

De leden van de GroenLinks-fractie steunen, zoals gezegd, het principe van de directe publieke aansturing en verantwoording. Rails, wegen, dijken, maar ook andere essentiële infra, hoort wat deze leden betreft in publieke handen. Maar de omvorming vindt haar echte rechtvaardiging in die verbeterde aansturing en verantwoording. De crux zit nu in wat er beter wordt ten opzichte van we nu praktisch al hebben. De regering herhaalt voortdurend dat het zbo-model beter past bij de rol van ProRail, maar kan onvoldoende benoemen wat het parlement nu mist. Immers via de regering en via het budgetrecht kan de Kamer nu ook meesturen tot op het niveau dat past bij de rol van de Kamer. Deze leden zouden graag horen waar de regering een verbetering van het instrumentarium van de Kamer ziet in relatie tot het functioneren van ProRail.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn zich ervan bewust dat de slechte prestaties en verhoudingen begin deze eeuw en de gebrekkige manier waarop de regering destijds kon aansturen met een reeks kleinere wijzigingen sterk zijn verbeterd. Op alle fronten gaat het nu gelukkig beter.

Deze leden zijn zich er ook van bewust dat het huidige mooi-weer-scenario wellicht weinig aanleiding geeft tot verandering, maar ook geen garantie biedt, dat een stevigere directere aansturing nodig zou kunnen zijn, als er dingen mis gaan of er om andere reden stevig moet worden ingegrepen. Deze leden kunnen zich situaties en omstandigheden voorstellen waarbij direct ingrijpen en aansturen nodig kan zijn. Een dergelijke hypothetische (crisis)situatie is wat deze leden betreft het slechtste moment voor een structuurwijziging. Dat zou ervoor pleiten om wel juist nu tot een structuur te komen die directere aansturing mogelijk maakt dan we nu nodig hebben.

#### *Vereenvoudiging van aansturing*

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering de aansturing van de ProRail als bv lastig vindt en dat zij verwacht dat de omvorming een makkelijkere aansturing tot gevolg zal hebben. Welke sturing is er nu niet, die er na de omvorming wel is? Wat houdt de regering momenteel tegen om de wijze van aansturing bij ProRail nu al aan te passen? En welke concrete problemen, anders dan dat de regering het lastig vindt, zijn er te noemen in de huidige aansturing die zo een grondige omvorming rechtvaardigen?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering zegt dat na de omvorming van ProRail tot zbo de sturing vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat beter juridisch zou zijn geborgd. Waarom gaat de regering niet in op de argumenten die de wetenschappers hebben geuit tijdens het rondetafelgesprek in de Kamer van 10 september 2020, waarin dit argument inhoudelijk is weerlegd? De wetenschappers geven aan dat als het gaat om de aansturing, het juridisch niet uitmaakt of er sprake is van een privaatrechtelijke rechtsvorm of een zbo. Hoe verklaart de regering dit? Is hier niet sprake van een tunnelvisie van de regering?

#### *Versterking van publieke verantwoording door en over ProRail*

De leden van de SP-fractie vragen de regering naar voorbeelden uit het recente verleden waarin de huidige bv-structuur van ProRail heeft geleid tot een slechte of onvolledige informatiepositie van de regering en de Kamer.

### **Hoofdpijnen van het voorstel**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering in de antwoorden op eerder gestelde vragen over hoe de bestaande kaders tekortschieten om het publieke belang adequaat te bedienen, met een opsomming komt van verbeteringen waarvan deze leden van mening zijn dat die binnen de bestaande kaders ook al kunnen worden gerealiseerd. Bovendien stelt de regering dat het nieuwe stelsel eenvoudiger wordt. Deze leden vragen waarom het eenvoudiger wordt en ten opzichte van wie. Deze leden lezen in diezelfde beantwoording dat de regering als doel stelt een continue strategische dialoog te houden. Wat wordt hiermee bedoeld?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij kan toelichten hoe de adviesfunctie die zij beoogt bij ProRail, genaamd «trusted advisor», past binnen de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen? Deze leden vragen de regering of deze adviesfunctie niet ook al mogelijk is binnen de huidige situatie rondom ProRail. Zo ja, waarom wordt daar niet nu al gebruik van gemaakt? Zo nee, waarom niet?



De leden van de CDA-fractie vragen de regering uit te leggen waarom het «verder aanbrengen van veranderingen binnen de huidige privaatrechtelijke vormgeving (...) slechts leidt tot een toenemende spagaat»? Tevens vragen deze leden waarom het ontbreken van een structurele verandering niet effectief is op lange termijn.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering stelt dat de verhouding tussen ProRail en de rest van de spoorsector na de omvorming ongewijzigd blijft. Deze leden zijn kritisch op deze constatering. Na omvorming wordt ProRail een zbo en daarmee de overheid. Is de regering het met deze leden eens dat de overheid niet op gelijke voet staat met marktpartijen? Zo ja, hoe kan na de omvorming van ProRail de samenwerking dan ongewijzigd blijven? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering stelt dat het huidige spoorstelsel behouden blijft. Deze leden zijn het niet met die bewering eens. ProRail wordt een publiekrechtelijke zbo, waarbij de overgang naar overheid fundamenteel anders is dan de huidige situatie. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering vaak de toekomstige planning- en controlecyclus van ProRail als zbo aanhaalt. De focus moet daarbij verschuiven naar de middellange termijn. Deze leden vragen de regering waarom dat binnen de huidige situatie van ProRail niet kan.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de huidige informatie-uitwisseling tussen de Staatssecretaris en ProRail goed is. Wat verandert daaraan als de omvorming naar een zbo plaatsvindt? Deze leden vragen zich af wat het voordeel hiervan is.

De leden van de CDA-fractie missen het antwoord op de eerder gestelde vraag van de leden van de SGP-fractie op welke punten de huidige samenwerking tussen het Ministerie van IenW en ProRail niet goed verloopt. Graag vernemen deze leden het antwoord op deze vraag.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een overzicht te geven van spoorwegbeheerders in andere Europese landen en hun rol, rechtspositie en verhouding met de nationale overheid te inventariseren. Vervolgens zijn deze leden benieuwd hoe de situatie van voor de omvorming en na de omvorming van ProRail zich verhoudt tot de situaties in andere Europese landen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de hogere financiële effecten als gevolg van een andere btw-behandeling na omvorming van ProRail niet wordt doorberekend aan derden en dat de rijksoverheid ProRail hiervoor zal compenseren. Om hoeveel kosten gaat dit? Hoe wordt dit gefinancierd? Deze leden vragen zich af of dit is opgenomen in de begroting Infrastructuur en Waterstaat voor 2021. Of wordt dit vanuit het Ministerie van Financiën geregeld?

De leden van de CDA-fractie lezen dat eind dit jaar het onderzoek over de optimalisatie van de capaciteitsverdeling naar de Kamer komt. Deze leden hechten waarde aan het betrekken van dit onderzoek bij de verdere behandeling van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie merken op dat een aantal vragen onbeantwoord is gebleven in de nota naar aanleiding van het verslag. Daarom stellen deze leden die vragen nog een keer.

De leden van de CDA-fractie vragen wederom of de regering een principe belangrijker vindt dan de energie te richten op oplossingen voor bestaande problemen. Deze leden vinden het antwoord hierop niet adequaat.

De leden van de CDA-fractie vragen ook naar de negatieve neveneffecten en risico's die kunnen ontstaan bij de omvorming van ProRail en vragen de regering hier een opsomming of overzicht van te geven. Deze leden vinden de eerdere beantwoording niet volledig.

#### *Instelling van het zbo*

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten wat er is gewijzigd ten opzichte van 2002, toen ook de principiële vraag over wel of geen zbo-vorming voor ProRail aan de orde is geweest (vergaderjaar 2002–2003, Kamerstukken 27 216 en 27 482, nr. 29)? Argument van de regering was toen om juist niet te kiezen voor een zbo-vorm omdat een horizontale relatie tussen beheerder en vervoerders meer waarborgen biedt voor een goede samenwerking dan bij een zbo, waarbij eerder een verticale gezagsrelatie bestaat. Waarom gelden deze juridische argumenten nu niet meer?

Daarnaast stellen deze leden dat het argument toen bovendien was dat via een concessierelatie de mate van aansturing van de beheerder juist veel gedetailleerder kan worden vormgegeven dan bij een zbo-vorm. Als er problemen zijn in de aansturing tussen de regering en de infrastructuurbeheerder ProRail kan via een beheerconcessie gedetailleerd worden bijgestuurd, nog los van de privaatrechtelijke aanpassingen die mogelijk zijn via de staatsdeelneming in de governance. Op basis van deze juridische (sturings)instrumenten kan toch ook tijdig en regelmatig worden bijgestuurd indien nodig?

De leden van de SP-fractie constateren dat in het kader van de evaluatie van de spoorwegwetgeving in 2007–2008 door de commissie-Sorgdrager, is geconstateerd dat het spoorstelsel functioneert. Toen is niet besloten tot omvorming. Deze leden willen weten wat het maakt dat nu wel tot omvorming wordt besloten? Waar zitten aantoonbare en inhoudelijke verschillen tussen de situatie nu en toen?

#### *Adviestaken richting Minister en regionale concessieverleners*

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering aangeeft dat zij samen met de rest van de sector strategisch vooruit wil kijken, meer dan nu gebeurt met de beheerconcessie en dat zij daarbij de uitvoeringskennis van ProRail als «trusted public advisor» beter denkt te benutten voor de beleidsvorming van het departement. Deze leden vragen waarom de regering denkt dat zij dit doel nu niet al kan bereiken. Dat kan in de huidige situatie ook al via de beheerconcessie van ProRail. In die beheerconcessie is immers al vastgelegd dat ProRail voorstellen kan doen aan het departement, individueel of gezamenlijk met spoorvervoerders en decentrale overheden.

De leden van de SP-fractie willen weten wat het verschil is tussen nu en straks met de rol van de trusted public advisor. Hoe verhoudt de rol van trusted public advisor zich tot de strategische samenwerking met andere spoorpartijen? Kan ProRail zich in deze rol van «huisadviseur» van het ministerie, nog onafhankelijk en kritisch opstellen tegenover hetzelfde ministerie? Schuilt hier niet het gevaar in zoals we bij veel uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid inmiddels gezien hebben, namelijk die van politiek gestuurde entiteiten die zelf niet meer kritisch durven en mogen zijn met negatieve gevolgen voor de uitvoering zelf?

### *Betrokkenheid stakeholders*

De leden van de SP-fractie lezen dat de stakeholders en gerechtigden de mogelijkheid krijgen om te reageren op de vierjaarlijkse meerjarenplannen, en als deze worden opgesteld, op de «bijstellingsdocumenten». Hoe waarborgt de regering dat de formele mogelijkheden voor gerechtigden voor kortetermijnplannen niet verloren gaan? Het is niet ondenkbaar dat ook binnen de vier jaren van de cyclus aanpassingen worden gedaan, zonder dat dat tot bijstellingsdocumenten leidt. Hoe wordt de sector hier dan bij betrokken? Wanneer is sprake van een wezenlijke wijziging van het meerjarenplan die wel leidt tot een bijstellingsdocument en een tussentijds consultatierecht van gerechtigden? Wie beoordeelt dat?

De leden van de SP-fractie constateren dat de adviesrechten van consumentenorganisaties er in het wetsvoorstel op achteruitgaan ten opzichte van de huidige situatie. Ook zal er sprake zijn van consultatie van eenmaal per vier jaar, in plaats van één keer per jaar zoals nu het geval is. Dat betekent dat urgente adviezen en klachten in het hier en nu niet meer door ProRail gehoord kunnen worden. Hoe kan dit punt worden teruggedraaid? Ziet de regering zelf ook niet dat dit nadelig kan uitpakken wanneer er geen externe kritische partijen zijn die problemen kunnen adresseren bij ProRail?

De leden van de SP-fractie lezen daarnaast dat de regering aangeeft dat zij het beeld van Rover niet deelt dat de formele invloed van consumentenorganisaties wordt ingeperkt. In haar antwoord bevestigt de regering wel dat de formele inspraak in het slechtste geval eenmaal per vier jaar zal zijn en niet zoals nu jaarlijks. Kan de regering garanderen dat deze inspraak gewaarborgd wordt en dit ook wettelijk vastleggen?

De leden van de SP-fractie lezen in de antwoorden lezen dat de regering een invulling geeft van dat wat volgens haar een «wezenlijke wijziging» is. Het gaat vooral om situaties waarin sprake is van een nieuwe of andere aanpak c.q. werkwijze. Dit is een zeer beperkte uitleg en holt de adviesrechten van de gerechtigden verder uit. Wil de regering nogmaals bevestigen en wettelijk vastleggen dat de huidige adviesrechten niet verloren gaan, bijvoorbeeld door een jaarlijks adviesrecht in te voeren of door te werken met een rolling forecast?

De leden van de SP-fractie stellen dat de regering met regelmaat het belang van een goede advisering uit de spoorsector zelf benoemt. Het huidige wetsvoorstel beperkt echter gek genoeg de mogelijkheden van advisering voor de gebruikers van het spoor. Brede advisering, niet alleen vanuit slechts infrastructuur, is evident wenselijk in de spoorsector ten behoeve van hoogstaand reizigers- en goederenvervoer. Wil de regering het wetsvoorstel dusdanig aanpassen dat ook andere belanghebbenden zoals vervoerders, verladers en consumentenorganisaties, bij kunnen dragen aan deze advisering?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering wil gaan sturen door middel van een beleidsregel sturing van en toezicht op ProRail. Is deze beleidsregel al in ontwikkeling? Wijzigt deze ieder jaar? Wat komt erin te staan? Hoe zijn de consultatierechten van stakeholders geregeld? Op welke wijze wordt de Kamer hier nog bij betrokken en wanneer gebeurt dit?

## **Gevolgen voor betrokkenen**

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel deze hele onzinnige operatie tot nu toe gekost heeft voor het ministerie, ProRail en de andere betrokken partijen. Kan de regering de kosten over de afgelopen vijf jaar nauwgezet in kaart brengen, gecategoriseerd naar de kosten die de overheid, respectievelijk ProRail heeft moeten maken en de kosten die betaald zijn voor extern advies? Kan de regering daarnaast eenzelfde overzicht voor de komende vijf jaar maken, waarbij de kosten van de omvorming en implementatie daarvan helder, gecategoriseerd en gedetailleerd in beeld gebracht zijn?

De leden van de PVV-fractie hebben een vraag over de opmerking van de regering dat het spoorstelsel eenvoudiger en stabiel wordt door de omvorming. Dit is voor de Tweede Kamer niet te controleren omdat de lagere regelgeving nog niet bekend, noch uitgewerkt is. Waarom wordt het volledige pakket aan wet- en regelgeving niet aan de Kamer toegezonden, mogelijk met een voorhangprocedure?

De leden van de PVV-fractie hebben vragen over een ogenschijnlijke tegenstelling. Het feit dat ProRail de belangrijkste adviseur wordt van het ministerie maakt dat ProRail evident een andere rol krijgt in het spoorstelsel. De regering heeft echter op meerdere punten aangegeven geen wijzigingen in dit spoorbestel aan te willen brengen. Hoe verklaart de regering deze ogenschijnlijke tegenstelling?

De leden van de PVV-fractie vragen om openheid van zaken omtrent de kosten voor derden. Sinds november 2019 is meerdere malen aan de regering gevraagd of en, zo ja, op welke wijze derden worden gecompenseerd in fiscale schade die zij lijden als gevolg van de omvorming van ProRail tot zbo. Steeds is deze vraag beantwoord met de toezegging dat de omvorming niet zal leiden tot hogere kosten voor reizigers, verladers en andere spoorpartijen. In de nota naar aanleiding van het verslag lijkt de regering nu te zeggen dat zij erin is geslaagd om vorm te geven aan deze belangrijke randvoorwaarde. Op welke wijze is hier nu concreet vorm aan gegeven? Waarom blijft dit schimmig en wordt er geen openheid gegeven?

De leden van de PVV-fractie vragen wat de reden is dat financiële gevolgen van de omvorming naar een zbo maar tot maximaal 2040 (en mogelijk zelfs 2034) worden gecompenseerd. Gelet op de termijn voor investeringen in de spoorsector heeft een einddatum alsnog het gevolg dat uiteenlopende spoorpartijen financiële effecten ervaren van deze omvorming.

De leden van de CDA-fractie willen duidelijkheid hebben rondom de goedkeuring door de Europese Commissie. Deze leden vragen welke onderdelen van de omvorming van ProRail goedgekeurd zijn door de Europese Commissie. Zijn er onderdelen waar dit nog bij moet gebeuren? Wanneer heeft de regering deze voorstellen voorgelegd aan de Europese Commissie? Kan de regering dit proces, de uitkomsten van de beoordeling en de schriftelijke goedkeuring van de Europese Commissie op alle details van onderhavig wetsvoorstel naar de Kamer sturen? Deze leden hechten waarde aan deze stukken voor verdere behandeling van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij met zekerheid kan garanderen dat de compensatie rondom de kosten voor ProRail niet kan worden aangemerkt als ongewenste staatssteun door de Europese

Commissie, bijvoorbeeld bij de voorgenomen compensatie via de gebruikskostenvergoeding.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de omvorming van ProRail naar een zbo betekent voor alle lopende contracten naar onderaannemers, decentrale overheden en andere contractuele belanghebbenden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat er verandert voor de positie van nieuwe werknemers in deze nieuwe zbo-organisatie in vergelijking met de werknemers in de huidige situatie.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn zich zeer bewust van de grote veranderingen die de zbo-vorming teweegbrengt in de relatie met de vervoerders. Deze leden zien ook de vrees bij de NS, die nu gelijkwaardig naast ProRail staat in haar relatie met de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en moet toezien hoe ProRail straks naar de overkant van de tafel schuift. Die huidige gelijkwaardigheid maakt het aanpakken en oplossen van problemen tot een gezamenlijke taak, met groot succes. Deze leden vrezen dat dit verloren dreigt te gaan. Het antwoord van de regering dat zij erop toe zal zien dat iedereen zijn werk blijft doen, is dan natuurlijk onvoldoende. Een cultuur van samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid is niet per wetwijziging te realiseren. Die cultuur is nu de praktijk, en de vraag is hoe de regering dit ook in de toekomst kan borgen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn ook van mening dat de NS, als concessiehouder van het hoofdrailnet (HRN) qua belang even groot is als ProRail. De theoretische situatie dat ook een ander bedrijf de taken van de NS kan uitvoeren is wat deze leden betreft tamelijk fictief en geen verdere overweging waard. Dat maakt ProRail als infrabeheerder voor de reizigers en voor Nederland nooit beter of belangrijker dan de NS. De trein rijdt of hij rijdt niet. De ying en yang van ProRail en NS moeten dus ook in de nieuwe situatie behouden blijven. Dat de NS in de wet en de memorie van toelichting amper voorkomt, onderstreept begrijpelijkerwijs de zorgen bij de NS. Deze leden delen dit. Zij horen graag van de regering hoe zij de rol van de NS ziet in het nieuwe verband. Want als de door de regering telkens weer genoemde principes consequent worden toegepast, dan zou de NS toch eveneens een zbo moeten worden? De rol van de concessiehouder van het hoofdrailnet is wat deze leden betreft onvergelijkbaar met die van de provinciale concessies die enkele stoptreinen laten rijden.

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering herhaalt dat er geen financiële gevolgen zullen zijn voor reizigers, verladers of vervoerder en derden. Echter, de regering lijkt zichzelf tegen te spreken, aangezien er in de nota naar aanleiding van het verslag op pagina 8 wordt gezegd dat «alles is opgelost» terwijl op pagina 9 staat dat «er nog enkele punten openstaan». Wat is nu waar? Hoe verklaart de regering deze tegenstellingen?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering zegt de zorgen van de stakeholders belangrijk te vinden en mee te nemen. Echter, bij lezing van de antwoorden in de nota naar aanleiding van het verslag stuiten deze leden op vele holle frases «dat er helemaal niets verandert» en dat alles blijft zoals het is in de sector. Hoe kan het dat bijna de gehele sector dit beeld van de regering niet deelt? Zou de regering er niet goed aan doen om serieus te luisteren naar de sector en kritieken?

### *Gevolgen voor vervoerders, reizigers en verladers*

De leden van de SP-fractie zien dat de regering stelt dat de reiziger profiteert van de verbeterde samenwerking. De prestaties van ProRail en NS zijn – geabstraheerd van de huidige COVID-19 crisis – nog nooit zo goed geweest als in 2020. Dat is te danken aan de huidige ordening die nu optimaal is ingericht en goed werkt. Waarom wil de regering iets dat goed werkt structureel gaan wijzigen, met alle risico's van dien? Ook reizigers- en consumentenorganisaties hebben herhaaldelijk gewezen op de risico's van een transitieproces en de gevolgen daarvan voor reizigers. Waarom gaat de regering hieraan voorbij?

### *Gevolgen voor de samenwerking met de spoorsector*

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering stelt dat de samenwerking zou moeten worden verbeterd. Hoe verklaart de regering deze opmerking gelet op de uitkomsten van de midterm-review van ProRail? In haar brief van 11 juni 2020 schrijft de regering ook: «De onderzoekers constateren tevens dat de samenwerking tussen lenW en ProRail sterk is verbeterd.» Wat is de noodzaak om deze samenwerking dan te wijzigen?

De leden van de SP-fractie zien daarnaast dat de regering op diverse plaatsen herhaalt dat samenwerking in de sector als geheel van groot belang is. Waarom is er dan slechts gekozen voor een zeer algemene en voor ProRail straks vrijblijvende samenwerkingsbepaling in de wet, waar diverse spoorpartijen kritiek op hebben geuit? Waarom werkt de regering niet aan een meer gedifferentieerde samenwerking zoals ook nu het geval is?

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten wat voor consequenties het omvormingsproces, met grote impact op de governance, juridische (samenwerkings)overeenkomsten en financiën, heeft op de spoorsector? Wat zijn de consequenties van een omvormingsproces van jaren voor vervoerders, verladers en aannemers, nu zij allemaal met de financieel desastreuze gevolgen van COVID-19 te maken hebben? Is het wel verantwoord om deze transitie naar een zbo door te zetten tijdens de coronacrisis waarin spoorondernemingen zich bevinden?

### *Financiële effecten omvorming*

De leden van de CDA-fractie missen de beantwoording op de vragen gesteld over de fiscale «rulings» met de Belastingdienst. Deze leden hechten zeer veel waarde aan deze rulings. Vandaar dat zij de vragen opnieuw stellen. Deze leden vragen de regering een overzicht te delen met de Tweede Kamer van welke fiscale afspraken er gemaakt zijn en zijn vastgelegd in «rulings». Graag ontvangen deze leden een overzicht waarin één voor één de inhoudelijke en financiële afspraken zijn weergegeven. Zijn alle financiële afspraken nu formeel afgerond met het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst? Zo ja, wanneer is dit gebeurd? Zo nee, waarom nog niet? Bovengenoemde leden willen graag weten in hoeverre er na de omvorming gebruik wordt gemaakt van fiscale constructies om het btw-aftrekrecht te krijgen. Bestaat er een risico dat de prikkel om te investeren uitblijft en dat door de btw-compensatie ProRail meer geld overhoudt indien zij weinig investeert? Deze leden willen graag dat deze vragen één voor één beantwoord worden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering nog niet kan zeggen of het uiteindelijke eenmalige btw-bedrag hoger of lager uit zal komen, omdat nieuwe berekeningen moeten worden gemaakt. Deze leden zouden graag eerst deze berekeningen willen afwachten voordat onderhavig

wetvoorstel verder behandeld wordt. Kan de regering een tijdsindicatie geven wanneer dit naar de Kamer komt?

De leden van de CDA-fractie vragen een overzicht van de kosten na omvorming voor decentrale overheden, omdat bepaalde fiscale voordelen wegvallen door de transitie van BV ProRail naar zbo ProRail.

De leden van de CDA-fractie vragen een totaaloverzicht van alle gemaakte kosten in verband met de omvorming van ProRail van de laatste zes jaar en daar de externe inhuur, personele kosten en tijdskosten in mee te nemen. Graag vernemen deze leden als toevoeging hierop de kosten die de omvorming zelf met zich meebrengt om een totaalplaatje te krijgen.

De leden van de CDA-fractie vragen de totale kosten voor het Rijk, decentrale overheden en de Belastingdienst in een tabel te zetten en naar de Kamer te sturen.

De leden van de CDA-fractie hebben in een eerdere nota gevraagd naar de financiële en fiscale gevolgen voor alle betrokkenen, niet alleen voor ProRail. Dit antwoord mist echter in de beantwoording. Wat zijn de financiële en fiscale gevolgen van de omvorming voor derden en andere sectorpartijen? Graag zien de leden deze gevolgen toegevoegd in het financiële schema. Acht de regering deze gevolgen voor derden wenselijk? Deze leden vragen zich ook af of het btw-nadeel als gevolg van de omvorming aan derden wordt doorberekend.

De leden van de CDA-fractie stellen als belangrijke randvoorwaarde voor het verder behandelen van het wetsvoorstel dat alle fiscale afspraken zwart op wit staat en met de Kamer zijn gedeeld. Is de regering hiertoe bereid? Zo ja, binnen welke termijn? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de periode van beoogde inwerkingtreding van de omvorming van ProRail. Deze leden hebben grote vraagtekens bij de inwerkingtreding van de omvorming midden in een boekjaar. Deze leden zien dat het liefst na afronding van een boekjaar. Zo vragen deze leden welke negatieve effecten er optreden als halverwege een boekjaar de omvorming plaatsvindt, zoals beoogd. Wat betekent dit voor de boekhouding? Wat betekent dit voor de systemen waar men mee werkt? Wat betekent dit voor de cao en de positie van werknemers? Wat betekent dit voor de reeds afgesloten contracten? Waarom kiest de regering niet voor een afgesloten boekjaar als beoogde inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering aangeeft dat over «enkele complexe situaties en de hoogte van de effecten als gevolg van de transactie voor de compensatie van neveneffecten voor deze situaties» nog gesprekken met de Belastingdienst lopen. Welke complexe situaties en effecten betreft dit? Hoe verlopen de gesprekken met de Belastingdienst? Wat zijn daarvan de uitkomsten en kunnen deze met de Tweede Kamer gedeeld worden? Zo nee, wat is hiervan de reden en wanneer wordt de Kamer dan wel op de hoogte gesteld door de regering van deze «complexe situatie en effecten»?

De leden van de SP-fractie lezen in het verslag dat de vraag of naast ProRail ook andere instanties dan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat financiële gevolgen ondervinden, stellig met «nee» wordt beantwoord. De financiële gevolgen van de omvorming bij andere instanties zouden alleen betrekking hebben op de gewijzigde fiscale positie van ProRail. Wordt hiermee ontkend dat derden zelf ook met

fiscale schade kunnen worden geconfronteerd als gevolg van de omvorming?

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering met regelmaat stelt dat de omvorming enkel de relatie tussen haar en ProRail raakt. Gelet op de reacties van de sector constateren deze leden dat de sector hier niet van overtuigd is. Dit wordt versterkt door het feit dat er nog geen volledige duidelijkheid is over de wet- en regelgeving. Hoe komt de regering tegemoet aan de door de spoorsector geuite bezwaren? De enkele stelling is hiervoor onvoldoende. Kan de regering onderbouwen waarom zij de kritiek uit de sector niet deelt?

### **Verhouding tot Europese regelgeving**

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de Europese Commissie gevraagd heeft om een staatssteuntoets op de financiële oplossingen die zij voorstelt, zoals het bieden van compensatie voor belastingverhoging via de gebruikskostenvergoeding. Zo ja, kan zij alle correspondentie met de Europese Commissie op dit punt aan de Kamer toesturen, inclusief de schriftelijke instemming van de Europese Commissie?

#### *Richtlijn 2012/34/EU*

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering de compensatie van de fiscale gevolgen van de gebruikskostenvergoeding vast wil leggen in de implementatie van de richtlijn 2012/34/EU. Kan de regering toelichten of de Europese Commissie het hier ook mee eens is? Kan zij de reactie van de Europese Commissie toevoegen aan het antwoord?

### **Advies**

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat onderhavig wetsvoorstel in zijn totaliteit, dat wil zeggen inclusief de lagere onderliggende wetgeving, voorgelegd moet worden aan de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. Hierbij willen deze leden graag ook dat de fiscale rulings worden getoetst. Is de regering hiertoe bereid?

De leden van de SP-fractie stellen dat, gelet op de fundamentele bezwaren van de Raad van State, het niet ondenkbaar is dat zij daarom geen juridische of wetstechnische opmerkingen heeft gemaakt. Heeft de regering, nu zij ondanks het advies de omvorming doorzet, een herhaald verzoek bij de Raad van State voorgelegd?

### **Internetconsultatie**

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering in haar beantwoording spreekt van «het modernste zbo». Deze leden vragen de regering dit concept uit te leggen. In hoeverre verschilt dit van bestaande zbo's?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering stelt dat het spoorstelsel eenvoudiger en stabiel wordt. Deze leden vragen de regering hoe zij dit ziet in relatie tot de onzekerheid waar diverse partijen op hebben gewezen in de openbare internetconsultaties op het



wetsvoorstel en lagere regelgeving? Zorgt een structuurverandering, in ieder geval in de eerste jaren, niet inherent voor onduidelijkheden en onstabielere situaties?

De voorzitter van de commissie,  
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,  
Van der Zande