

Vergaderjaar 1994–1995

24 042

Aanpassing van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer aan Richtlijn nr. 91/440 EEG en Verordening (EEG) nr. 1893/91

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Dit wetsvoorstel strekt allereerst tot implementatie van EEG-regelgeving, te weten:

- richtlijn nr. 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG van 24 augustus 1991, nr. L 237), aangeduid als «de richtlijn», mede in het licht van het zogenaamde interim-acquis bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (PbEG van 28 juni 1994, nr. L 160),
- verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 juni 1991 tot wijziging van de verordening (EEG) nr. 1191/69, betreffende het optreden van de Lid-Staten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PbEG van 29 juni 1991, nr. L 169), aangeduid als: de verordening.

Voorts wordt een aanpassing in de Spoorwegwet aangebracht in verband met de regeling van de gevonden voorwerpen en de overeenkomst van personenvervoer in het Burgerlijk Wetboek.

Hieronder wordt nader ingegaan op deze wijzigingen.

2. Met de richtlijn wordt onder meer beoogd de spoorwegondernemingen de status te geven van een volgens commerciële beginselen functionerende onafhankelijke onderneming die zich richt naar de behoeften van de markt. Zo wordt in artikel 5, derde lid, van de richtlijn bepaald dat de spoorwegondernemingen in het bijzonder vrij zijn om onder andere toezicht te houden op de levering van diensten en de marketing van diensten, de tarieven vast te stellen en hun marktaandeel uit te breiden.

Deze richtlijn is niet van toepassing op spoorwegondernemingen waarvan de activiteiten zich beperken tot de exploitatie van stads-, voorstads- en regionaal vervoer.

3. De verordening schrijft voor dat de met het begrip openbare dienst verbonden wettelijke verplichtingen op het gebied van het vervoer per

spoor, over de weg en over de binnenwateren moeten worden opgeheven. Deze openbare dienstverplichtingen kunnen wel gehandhaafd blijven voor stads-, voorstads- en regionale vervoerdiensten voor personenvervoer.

Teneinde toereikende vervoerdiensten te waarborgen, biedt de verordening de mogelijkheid om met een vervoersonderneming zgn. openbare-dienstcontracten af te sluiten. In een dergelijk contract kunnen de door de Lid-Staten gewenste vervoerdiensten en de tarieven voor bepaalde categorieën reizigers of voor bepaalde verbindingen geregeld worden.

Dit betekent dat het stelsel van het eenzijdig door de Lid-Staten opleggen van een openbare dienstverplichting met daaraan gekoppeld de verplichting voor die Lid-Staten de hieruit voortvloeiende economische nadelen te compenseren, wordt opgeheven en vervangen door de mogelijkheid van het sluiten van een contract.

Opgemerkt kan worden dat het vorenstaande alleen gevolgen heeft voor het vervoer van personen per trein. Bij het goederenvervoer per spoor en over de weg, alsmede bij het vervoer over de binnenwateren is in het kader van de nationale wetgeving geen sprake van een openbare dienstverplichting. De bestaande verplichtingen voor lokaal en interlokaal vervoer van personen over de weg en per tram en metro (exploitatie- en tariefplicht in het kader van de Wet personenvervoer), kunnen op basis van de verordening gehandhaafd blijven.

4. In concreto betekenen de richtlijn en de verordening dat de in de Wet personenvervoer geregelde verplichting ten aanzien van het interlokaal openbaar vervoer per trein niet gehandhaafd kan blijven. Het gaat hierbij om onderwerpen zoals de dienstregeling, de tarieven en de financiële bijdrage voor de exploitatie.

Voor wat betreft de dienstregeling bepaalt artikel 19 van de Wet personenvervoer dat de Minister van Verkeer en Waterstaat deze goedkeurt. Tevens is de vervoerder verplicht deze uit te voeren en is het verboden vervoer te verrichten anders dan volgens de goedgekeurde dienstregeling (de artikelen 17 en 18).

Ten aanzien van de tarieven wordt bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de algemene tariefhoogte vaststelt en de tarieven goedkeurt (artikel 27, derde lid). Ook hier geldt de verplichting te vervoeren tegen de goedgekeurde tarieven en is het verboden hiervan af te wijken (de artikelen 28 en 29).

Deze voorafgaande goedkeuringen en exploitatieverplichtingen zijn, voor zover het gaat om interlokaal openbaar vervoer per trein, niet in overeenstemming met de richtlijn en de verordening en moeten voor die vervoerssoort komen te vervallen.

Daarnaast wordt op grond van artikel 35 van de Wet personenvervoer jaarlijks een financiële bijdrage verleend voor de exploitatie van interlokaal openbaar vervoer per trein. Op grond van verordening (EEG) nr. 1191/69 bestond de verplichting deze bijdrage te verstrekken, ter compensatie van de nadelige gevolgen van de openbare dienstverplichting voor de exploitatie-resultaten. Nu de wettelijke openbare dienstverplichting wordt vervangen door de mogelijkheid van het sluiten van openbare dienstcontracten, heeft dit voor de Wet personenvervoer tot gevolg dat het stelsel van de financiële bijdrage voor het interlokaal openbaar vervoer per trein kan vervallen.

5. In verband met het bovenstaande zijn, vooruitlopend op het onderhavige voorstel, de desbetreffende onderdelen en daarmee samenhangende bepalingen van de Wet personenvervoer, met gebruik-

making van de mogelijkheid van artikel 2, tweede lid, van die wet, door middel van een wijziging van het Besluit personenvervoer (artikel 5a), reeds buiten toepassing verklaard op het interlokaal openbaar vervoer per trein (Besluit van 19 mei 1993, Stb. 291).

Uit een oogpunt van duidelijkheid is het echter gewenst ook de Wet personenvervoer zelf te wijzigen in genoemde zin. Dit wetsvoorstel strekt daartoe.

Overigens betekent dit dat bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel artikel 5a van het Besluit personenvervoer zal vervallen.

6. Behalve de Wet personenvervoer kent ook de Spoorwegwet bepalingen die een exploitatieverplichting inhouden. Die bepalingen gelden voor het personenvervoer en het goederenvervoer per trein. Het gaat daarbij om de artikelen 8 (vervangende vervoerplicht), 25 (aanwijzing van stations), 26 (dienstregeling), 28 tot en met 32 (onder andere goedkeuring van de tarieven), 45 en 46 (verplicht kosteloos vervoer ten behoeve van de krijgsmacht, etc.) van de Spoorwegwet.

Deze bepalingen dienen in verband met de richtlijn eveneens te vervallen.

Deze bepalingen waren voor het personenvervoer per trein reeds met ingang van 1 januari 1988 grotendeels buiten werking gesteld door de regeling van de exploitatieverplichtingen in de Wet personenvervoer (zie artikel 69a van de Spoorwegwet, gewijzigd bij artikel 96 van de Wet personenvervoer).

Voor het goederenvervoer hebben deze bepalingen in de praktijk eveneens grotendeels hun betekenis verloren, omdat het de NS werd toegestaan af te wijken van de (goedgekeurde) dienstregeling en tarieven voor het goederenvervoer.

Opgemerkt kan nog worden dat tevens bij vorengenoemd Besluit van 19 mei 1993 ook het Algemeen Reglement Vervoer (ARV) en het Reglement Dienst Hoofd- en Lokaalspoorwegen (RDHL), beide op de Spoorwegwet gebaseerd, zijn gewijzigd. Het ging hierbij om het vervallen met ingang van 1 januari 1993 van de in deze reglementen vervatte regelingen op het gebied van de vervoerplicht en de dienstregeling, die ook op het goederenvervoer van toepassing waren.

7. De bovengenoemde richtlijn bevat naast artikel 5, derde lid, ook andere bepalingen die voor implementatie in aanmerking komen. Zo wordt in artikel 6 van de richtlijn voorgeschreven dat het beheer van spoorweginfrastructuur tenminste boekhoudkundig moet worden gescheiden van de exploitatie van vervoersdiensten. Artikel 8 schrijft voor dat de beheerder van de spoorweginfrastructuur voor het gebruik daarvan een vergoeding berekent. Artikel 10 verplicht de beheerder om bepaalde categorieën van spoorwegondernemingen toe te laten tot het spoorwegnet. Deze richtlijnbevestigingen zijn, in samenhang met de eerder bedoelde wijziging van het Besluit personenvervoer, geïmplementeerd door middel van een wijziging van de aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen (NS) verleende concessie tot exploitatie van spoor- en tramwegen (Stcrt. 1937, 253). Thans wordt voorgesteld de bepalingen van de richtlijn die strekken tot het verlenen van rechten aan derden, op advies van de Raad van State, alsnog in de Spoorwegwet te implementeren (hoofdstuk III).

8. Met betrekking tot vorengenoemd besluit van 19 mei 1993, waarbij het Besluit personenvervoer en het ARV en het RDHL zijn gewijzigd, en de wijziging van de concessie kan nog opgemerkt worden dat deze voorstellen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn voorgelegd. Van die zijde is medegedeeld dat de voorgelegde (concept)

uitvoeringsmaatregelen inzake de aanpassing van het Besluit personenvervoer en van de concessie haar geen aanleiding gaven tot opmerkingen. Het onderhavige voorstel van wet verankert de noodzakelijke wijzigingen van de regelgeving thans op het niveau van de formele wet. In verband hiermee is er aanvankelijk vanaf gezien om de commissie opnieuw te consulteren. Het advies van de Raad van State heeft mij aanleiding gegeven om, bij gelegenheid van aanbidding aan de Staten-Generaal, het onderhavige voorstel alsnog voor te leggen aan de commissie, temeer daar het onderhavige voorstel mede strekt tot aanpassing van de Spoorwegwet. Deze wijziging werd in de toelichting bij het eerdergenoemde besluit reeds aangekondigd. Anders dan ten aanzien van de Wet personenvervoer bestond evenwel niet de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur reeds een voorziening tot implementatie van de richtlijn in de Spoorwegwetgeving te treffen. In zoverre bevat het onderhavige wetsvoorstel een nieuw element; de commissie is daarover wel geïnformeerd, maar zij heeft zich over de uitwerking nog geen oordeel kunnen vormen. Mocht de commissie bezwaren uiten tegen de voorgestelde wijze van implementatie, dan zal ik de naar aanleiding daarvan noodzakelijke wijzigingsvoorstellen op korte termijn voor aanbidding aan de Staten-Generaal gereed maken.

9. In verband met de plicht om bepaalde categorieën van buitenlandse spoorwegondernemingen toe te laten tot het Nederlandse spoorwegnet (artikel 10 van de richtlijn), is het daarnaast nodig artikel 9, tweede lid, van de Spoorwegwet, houdende de eis van ingezetene van Nederland van tenminste een der bestuurders van een spoorwegonderneming, te schrappen.

10. Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt een tweetal artikelen van de Spoorwegwet aan te passen in verband met het Burgerlijk Wetboek. Het gaat hier om bepalingen die betrekking hebben op de civielrechtelijke aspecten van het vervoer van personen en de regeling van gevonden voorwerpen, te weten de artikelen 27 en 32a (thans artikel 9a). Deze materie wordt thans geregeld in de Boeken 5 en 8 van het Burgerlijk Wetboek.

Bij het eerdergenoemde Besluit van 19 mei 1993 zijn de desbetreffende uitvoeringsbepalingen in het Algemeen Reglement Vervoer reeds grotendeels geschrapt.

De civielrechtelijke regeling van het goederenvervoer per spoor op basis van artikel 27 van de Spoorwegwet, en uitgewerkt in het Algemeen Reglement Vervoer, blijft vooralsnog gehandhaafd totdat ook dit onderwerp in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek zal zijn geregeld.

II. Artikelen

Artikel 1

Zoals in het algemeen deel is aangegeven behelzen deze wijzigingen allereerst het vervallen van een aantal artikelen, te weten de artikelen 8, 25, 26, 28 tot en met 32, 45 en 46, in verband met de richtlijn.

In artikel 9 vervalt de eis van ingezetene van Nederland in verband met de in de richtlijn geregelde toegang op het Nederlandse spoorwegnet. Aangezien de richtlijnbevestigingen zijn geïmplementeerd in hoofdstuk III en artikel 32a met die materie geen verband houdt, is de daarin neergelegde bepaling verwerkt in een nieuw artikel 9a. De artikelen 27 en 32a (nu 9a) worden gewijzigd in verband met de Boeken 5 en 8 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikelen II en III

Hierbij wordt een aantal artikelen van de Wet personenvervoer niet van toepassing verklaard op het interlokaal openbaar vervoer per trein. Het gaat hier om de goedkeuring van de dienstregeling en de tarieven en de vaststelling van de tariefhoogte, alsmede de verlening van de financiële bijdrage voor de exploitatie. Verwezen kan worden naar het algemeen deel.

De wijziging van artikel 27, zevende lid, betreft de correctie van een misstelling.

Waar de richtlijn strekt tot het verlenen van rechten aan derden ligt implementatie van de daarop betrekking hebbende bepalingen in een concessie, die immers uitsluitend de relatie overheid-concessiehouder betreft, niet in de rede. Met het oog op de vereiste «derdenwerking» zijn op advies van de Raad van State in het wetsvoorstel alsnog bepalingen neergelegd ter implementatie van artikel 10, en in samenhang daarmee artikel 8, van de richtlijn (hoofdstuk III van de Spoorwegwet). Teneinde ruimte te creëren om richtlijnen ter uitwerking van richtlijn 91/440 te implementeren is voorzien in de mogelijkheid tot het stellen van nadere voorschriften.

In verband met het vorenstaande kan artikel 5a van het Besluit personenvervoer vervallen.

Artikel IV

De implementatie van de richtlijn in de Spoorwegwet werkt terug tot en met 1 januari 1993. Hierdoor wordt aangesloten bij de implementatietermijn van de richtlijn en de in het algemeen deel vermelde wijziging van het ARV en het RDHL.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

TRANSPONERINGSTABEL

Richtlijn 91/440	Implementatie
Artikel 4	(geen nadere implementatie nodig naast de Wet tot reorganisatie van het spoorwegbedrijf)
Artikel 5, derde lid	Vervallen artikelen in de Spoorwegwet: 8 vervangende vervoerplicht 25 aanwijzing stations 26 vaststelling dienstregeling 28-32 voorschriften tarieven 45-46 vervoerplicht militairen e.a. Buiten toepassing verklaren artikelen Wet personenvervoer: 17-18 vervoerplicht cf. dienstregeling 19 goedkeuring dienstregeling 21-25 delegatie min. bevoegdheid 23 nadere regels dienstregeling 27 vaststelling tarieven en vervoerbewijzen 28-29 vervoerplicht cf. vastgestelde tarieven 35-36, 40 rijksbijdrage exploitatie
artikel 6	NS concessie
artikel 7	(geen nadere implementatie vereist naast Spoorwegwet)
artikel 8	artikelen 30 en 31 Spoorwegwet
artikel 10, leden 1 en 2	artikel 29, lid 1, Spoorwegwet
artikel 10, lid 3	artikel 29, lid 2, Spoorwegwet