

Vergaderjaar 1999–2000

**26 456**

## **Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000)**

**Nr. 83**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 april 2000

De veelheid aan moties en amendementen die tijdens de mondelinge behandeling van de Wet personenvervoer 2000 is ingediend, hebben mij aanleiding gegeven om tijdens de derde termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet personenvervoer 2000 (26 456), een overzicht in het vooruitzicht te stellen dat nogmaals duidelijk mijn oordeel over die amendementen en moties op voornoemd wetsvoorstel weergeeft. Onder punt 3 vindt u dit overzicht waarmee ik hoop uw Kamer ten behoeve van de stemming over het wetsvoorstel een overzichtelijk hulpmiddel te geven.

Voordat ik inga op de in stemming te brengen amendementen en moties, wil ik naar aanleiding van de discussie in de derde termijn over het inmiddels ingetrokken amendement nr. 76 van het lid Hindriks en motie nr. 79 van hetzelfde lid, stilstaan bij de taak die de Nederlandse Mededingingsautoriteit heeft inzake het algemeen mededingingsrecht en de bijzondere taak die deze instantie krijgt opgedragen op grond van dit wetsvoorstel.

#### **1. NMa-taken op grond van de Mededingingswet**

De Mededingingswet is, als algemeen kader voor het mededingingsrecht, ook van toepassing op het openbaar vervoer. Dat betekent in de eerste plaats dat de NMa in het kader van die wet erop toeziet dat vervoerders geen misbruik maken van eventuele economische machtsposities (artikel 24). Als misbruik kan worden aangemerkt het geval dat een vervoerder met een economische machtspositie concurrerende vervoerders uit de markt probeert te houden met tarieven beneden de kostprijs («predatory pricing»). Het is een onderneming met een economische machtspositie ook verboden onredelijke voorwaarden, zoals excessief hoge prijzen, te hanteren. De aanbestedende overheid kan overigens ook concessievoorwaarden vaststellen om onwenselijk gedrag van een vervoerder te voorkomen.

De Mededingingswet biedt de NMa voorts via het concentratietoezicht de bevoegdheden om te voorkomen dat machtconcentraties op een markt ontstaan. Een onderneming kan groeien naar een groot marktaandeel en daarmee naar een economische machtspositie. De Mededingingswet kent daartoe een door de NMa uitgevoerde toets om het ontstaan of versterken van een economische machtspositie via een concentratie (dat wil zeggen fusies, overnames en bepaalde joint ventures) te voorkomen. De NMa geeft voor een voorgenomen concentratie geen vergunning af indien daardoor een economische machtspositie zal ontstaan of worden versterkt die tot gevolg hebben dat een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd. Een economische machtspositie stelt onderneming(en) in staat zich in belangrijke mate onafhankelijk van concurrenten, leveranciers, afnemers of eindgebruikers te gedragen, waardoor de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd. De vraag of sprake is van een economische machtspositie is onder meer afhankelijk van het marktaandeel van de onderneming(en) en van de concurrenten, maar ook van andere omstandigheden die een voorsprong kunnen geven op de concurrenten, zoals financiële reserves en technologische kennis, en van toetredingsbelemmeringen tot de markt. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat een marktaandeel van meer dan 50% een economische machtspositie oplevert. Evenwel laat de NMa zijn oordeel over de machtspositie niet alleen afhangen van het marktaandeel, maar worden ook andere marktomstandigheden in ogenschouw genomen. Die combinatie van marktfactoren kunnen ertoe leiden dat de NMa reeds bij 25% marktaandeel tot de conclusie moet komen dat sprake is van een ongewenste machtsconcentratie. De NMa beoordeelt de situatie van geval tot geval en afhankelijk van de specifieke omstandigheden en ik heb er alle vertrouwen in dat de NMa deze taak ook nauwgezet ten aanzien van de OV-markt zal uitoefenen.

## **2. NMa-taken op grond van de Wet personenvervoer 2000**

De NMa kan derhalve optreden bij concentraties en bij misbruik van economische machtsposities. Voorts ontleent de NMa bevoegdheden aan de marktmachtbepalingen in de Wet personenvervoer 2000.

De marktmachtbepalingen in de Wet personenvervoer 2000 kunnen beschouwd worden als pendant van het concentratietoezicht uit de Mededingingswet. Met het marktmachtartikel wordt voorkomen dat ondernemingen door het aan elkaar rijgen van concessies een te grote marktmacht krijgen. De norm wat een te grote marktmacht is, wordt in een uitvoeringsbesluit (het Besluit personenvervoer 2000) vastgelegd dat bij uw Kamer zal worden voorgehangen. De NMa controleert of aan die norm wordt voldaan en geeft, indien dit het geval is, de verklaring van geen bezwaar af. Het is mijn bedoeling dat de NMa direct vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet de ontwikkelingen in de markt volgt en mij hierover rapporteert. Hij zal daarbij ingaan op de vraag of er voldoende reële aanbieders per concessie zijn. Mede op basis van deze rapportage van de NMa zal worden afgewogen of het marktmachtartikel al dan niet in werking zal treden.

Kort samengevat komt het erop neer dat de NMa bij de toezicht op de concurrentieverhoudingen op de openbaar vervoer markt eerstens bevoegdheden heeft voortvloeiend uit zijn algemene mededingingstaken, te weten het toezicht op het verbod tot misbruik van een economische machtspositie en fusiecontrole. Ten tweede ontleent de NMa bevoegdheden aan de Wet personenvervoer 2000 tot het verlenen van verklaringen van geen bezwaar en oefent op die manier preventief toezicht uit

op het ontstaan van economische machtsposities. Totdat de bepalingen omtrent de marktmacht worden ingevoerd, zal ik de NMa verzoeken via onderzoek de concurrentieverhoudingen op de OV-markt te volgen opdat tijdig kan worden ingegrepen indien de ontwikkeling van de OV-markt dit noodzakelijk maakt.

### **3. Oordeel amendementen en moties**

Hieronder ga ik met name in op die amendementen en moties die uit oogpunt van zorgvuldige wetgeving, rechtszekerheid, praktischeffecten of andere hieronder aangegeven redenen mij met zorg vervullen. Met name vraag ik aandacht voor de amendementen nrs. 21, 22, 52, 74 en 77 en de moties nrs. 68 en 69.

Ik doe een klemmend beroep op u om mijn overwegingen serieus in overweging te nemen.

**Amendement nr. 16 van het lid Van der Steenhoven wordt ontraden.** Het amendement beoogt om nu reeds ook voor het vervoer per trein kaartintegratie te laten plaatsvinden. Dit amendement is in strijd met Europese regelgeving en zou naar mijn oordeel om die reden moeten worden ingetrokken. De met het amendement voorgestelde verplichting is, uitgaande van het in de Wp 2000 nu neergelegde stelsel voor openbaar vervoer per trein (handhaving van het bestaande vergunningstelsel), zonder twijfel een openbare-dienstverplichting als bedoeld in artikel 2 van Verordening (EEG) nr. 1191/69. Zo'n verplichting mag ingevolge artikel 1, vierde lid, van deze verordening alleen worden opgelegd door middel van een openbare dienstcontract. Dit betekent niet dat ik de noodzaak tot kaartintegratie in het spoorvervoer niet onderschrijf. In de Concessiewet zal daartoe een concreet voorstel worden gedaan. De concessie die op grond van die wet zal worden verleend heeft het karakter van een openbare-dienstcontract als bedoeld in Verordening (EEG) nr. 1191/69.

#### **Nr 19. Amendement van het lid Van der Steenhoven**

Doel van dit amendement is de concessieduur door de concessieverlener te laten bepalen. **Ik ontraad dit amendement** omdat het decentraal bepalen van de concessieduur in een fase van openstelling van de markt niet zal leiden tot de juiste dynamiek. Deze dynamiek in de markt ontstaat juist door een regelmatige aanbesteding van concessies. Het wetsvoorstel biedt overigens een ontheffingsmogelijkheid van de maximum concessieduur in de gevallen waarin dat nodig is. Ik heb u toegezegd niet met een bekrompen blik eventuele verzoeken tot ontheffing te bezien. Om dezelfde redenen ontraad ik het **amendement nr. 36 van het lid Poppe dat de concessieduur wil oprekken naar 15 jaar.**

#### **Nr. 20. Amendement van het lid Van der Steenhoven**

Doel van dit amendement is om de nationale reciprociteit te schrappen zodat gemeentelijke vervoerbedrijven ongehinderd kunnen deelnemen aan aanbestedingen van concessies buiten hun eigen vervoersgebied. **Ik ontraad dit amendement** om redenen van het waarborgen van gezonde concurrentieverhoudingen op de OV-markt. Het voordeel om op hun thuismarkt niet aan concurrentie onderhevig te zijn, mag niet door die bedrijven worden aangewend ten koste van vervoersbedrijven die dit voordeel niet hebben. Ik roep daarbij in herinnering dat dezelfde overwegingen, de zorg om gezonde concurrentieverhoudingen, ten grondslag liggen aan de bepaling over de internationale reciprociteit, een voorziening waarop Uw Kamer indertijd heeft aangedrongen.

**De amendementen nrs. 21 en 22 van het lid Van der Steenhoven en nr. 77 van het lid Reitsma** beogen de aanbestedingsplicht van concessies aan particuliere ondernemingen en gemeentelijke vervoerbe-

drijven uit de wet te schrappen waarmee aanbesteding een facultatieve aangelegenheid wordt van de concessieverlener. Deze amendementen raken de kern van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt via het aanbestedingsinstrument marktwerking op de OV-markt te bewerkstelligen. Zo deze amendementen om die reden niet reeds buiten de orde zijn, **ontraad ik deze amendementen ten sterkste.**

**Amendement nr. 26 van het lid Stellingwerf** dat het eindbeeld ten aanzien van aanbesteding van openbaar vervoernetwerken uit de wet schrapt, **ontraad ik met klem** omdat hierdoor de geboden rechtszekerheid aan met name vervoerders en concessieverleners omtrent de toekomst wordt ontnomen. Voor een zorgvuldige invoering van marktwerking is het noodzakelijk dat deze partijen een voldoende zeker toekomstperspectief wordt geboden die hen in staat stelt zich daarop voor te bereiden.

**Amendement nr. 29 van het lid Stellingwerf** betreft een voorziening die openbaar vervoer garandeert gedurende de periode dat geen openbaar vervoer wordt verricht omdat de concessie van rechtswege is vervallen of ingetrokken. Naar mijn oordeel zal er gelegenheid zijn om in zo'n situatie tijdig in vervangend openbaar vervoer te voorzien. Niettemin sta ik **niet onwelwillend** tegenover de voorgestelde vervangende voorziening waarmee «het zekere voor het onzekere» wordt genomen. Ik heb daarom geen bezwaar tegen dit amendement.

**Amendement nr. 30 van het lid Stellingwerf** heeft ten doel het vaststellen van het marktaandeel als optie in plaats van verplichting in de wet neer te leggen met als reden dat om de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven niet te beperken, het mogelijk moet zijn af te zien van marktmachtbepalingen. Ik ben van mening dat dit amendement door de bij **8e nota van wijziging** uitgestelde marktmacht **overbodig** is geworden. Immers, de marktmachtbepalingen worden eerst ingevoerd indien dat nodig is voor een gezonde ontwikkeling van concurrentieverhoudingen op de OV-markt.

**Amendement nr. 32 van het lid Van der Steenhoven** dat ten doel heeft de landelijke reisinformatie gratis toegankelijk te maken voor de consument, moet ik **ontraden**. De kosten die een vervoerder maakt voor deze reisinformatie zal uiteindelijk aan de klant worden doorberekend. Niet ondenkbaar is dat de reiziger uiteindelijk via het tarief of door minder OV-aanbod alsnog de reisinformatie betaalt. Kosten minimaal 5 mln per jaar.

**Amendement nr. 34 van het lid Van der Steenhoven** dat de verantwoordelijkheid voor een nationale integratie van het openbaar vervoernetwerk bij de Minister van VenW legt, wil ik **ten sterkste ontraden**. Dit amendement staat haaks op de bedoeling van de wet dat uitgaat van decentralisatie van bevoegdheden zoals die reeds in de vigerende Wet personenvervoer gestalte heeft gekregen. Op basis van de huidige wet zijn de gemeenten sinds jaar en dag bevoegd voor openbaar vervoer binnen hun gemeente en sinds 1998 zijn de provincies bevoegd voor openbaar vervoer binnen de provincie. De in dit wetsvoorstel neergelegde bevoegdheidsverdeling gaat van hetzelfde principe uit.

**Amendement nr. 35 van het lid Van der Steenhoven** dat ten doel heeft de marktmachtbepaling te laten vervallen, acht ik eveneens overbodig om dezelfde reden als amendement nr. 30. De voorziening die door mij bij **8e nota van wijziging** is voorgesteld, komt aan beide amendementen tegemoet. Het laten vervallen van de marktmachtbepaling zonder mogelijkheid om in te grijpen in de markt, zoals dit amendement voorstel,

**ontraad ik.** Het moet mogelijk zijn om, indien de ontwikkeling van de markt dit noodzakelijk maakt, in te grijpen.

**Amendement nr. 37 van het lid Poppe** dat ertoe strekt het tarief voor personen ouder dan 65 jaar de helft te laten bedragen, **ontraad ik** omdat het in strijd is met de in het wetsvoorstel neergelegde systematiek ten aanzien van tariefstructuur. Op grond van artikel 27 is het mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het nationaal tarief, waarbij ook rekening kan worden gehouden met specifieke groepen.

**Amendement nr. 41 van het lid Hofstra** dat ertoe strekt de regeling inzake de overgang van personeel te vervangen door de regeling in het Burgerlijk Wetboek inzake de overgang van een onderneming **ontraad ik** omdat hiermee het rapport van de Commissie Laan, het accordt tussen de sociale partners, terzijde wordt geschoven. Omwille van een zorgvuldige omgang met het in het OV werkzame personeel hecht ik eraan de in het wetsvoorstel neergelegde regeling omtrent de overname van personeel ongewijzigd te laten.

**Van amendement nr. 46 van het lid Stellingwerf** heb ik uw Kamer reeds aangegeven dit te willen **overnemen**.

**Amendement nr. 49 van het lid Hindriks** dat ertoe strekt de concessiehouder een wettelijk verplichting op te leggen voor de zorg van vervoerend vervoer als gevolg van langdurig stagnaties, acht ik **overbodig doch niet bezwaarlijk**. Hoewel ik het op zich wijs vind dat hierover iets wordt geregeld, ben ik van mening dat de concessieverlener dit reeds in de voorschriften van de concessie kan regelen.

**Amendement nr. 51 van het lid Hindriks** dat ertoe strekt om aanbestedende diensten te stimuleren ook de ontwikkelingsfunctie aan te besteden, ontmoet bij mij **geen bezwaren** aangezien het de concessieverlener vrij laat in zijn keuze om alleen de uitvoeringsfunctie dan wel tevens de ontwikkelingsfunctie aan te besteden.

**Amendement nr. 52 van het lid Hindriks** heeft als effect dat gemeentelijke vervoerbedrijven gedwongen zijn te privatiseren willen zij in de toekomst nog openbaar vervoer kunnen verrichten. **Ik ontraad** dit amendement met klem. Ik vind het te vergaand om via de wet verzelfstandiging op deze manier af te dwingen. Er is juist voor gekozen om de verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven op een andere manier, al dan niet met hulp van het speciaal daartoe opgerichte participatiefonds, te bewerkstelligen. Het laat zich raden dat dit amendement ook uit bedrijfseconomisch oogpunt zeer onverstandig is. Daarnaast biedt het wetsvoorstel nu reeds voorzieningen inzake functionele incompatibiliteiten en nationale reciprociteit die een zorgvuldige aanbesteding faciliteren.

**Amendement nr. 53 van het lid Hindriks** dat de implementatietermijnen voor de aanbestedingsplicht voor gvb-vervoer versneld, ontmoet bij mij **geen bezwaar**.

#### **Nr 55 Motie van het lid Poppe**

In deze motie verzoekt dhr. Poppe naast kaartintegratie ook tariefintegratie te garanderen, zodat reizigers slechts éénmaal het hoge starttarief hoeven te betalen. **Ik ontraad deze motie** daar dit **haaks** staat op de gedachte van decentralisatie van bevoegdheden. Het is uiteindelijk aan de decentrale overheden om de tariefstructuur te bepalen. Nu al aangegeven hoe zij in alle omstandigheden met het starttarief zouden moeten omgaan, gaat me te ver. Daarbij is er voor mij geen reden om aan te nemen dat de

vervoerder en de decentrale overheid geen aandacht hebben voor de tariefintegratie.

**Amendement nr. 59 van het lid Stellingwerf** dat in de wet vastlegt dat de relevante markt ook bestaat uit de contractsector spoorvervoer, **ontraad ik**. Het onderhavig wetsvoorstel heeft alleen betrekking op stad/streekvervoer zodat het niet logisch is om de spoormarkt nu reeds deel uit te laten maken van de relevante markt voor het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar inzake stad/streek vervoer. Met de Concessiewet zal het spoorvervoer onderdeel gaan uitmaken van de relevante markt.

**Motie nr. 61 van het lid Hindriks** waarin wordt verzocht te voorkomen dat er onomkeerbare stappen worden genomen richting volledige privatisering, is niet logisch in het licht van het door hem ingediende amendement nr. 52 dat juist een gedwongen verzelfstandiging van gvb's tot gevolg zal hebben. **Ik ontraad** de motie mede omdat ik van mening ben dat de verzelfstandiging van gvb's, dat volgens een weloverwogen proces moet verlopen, een positieve bijdrage levert aan de marktwerking binnen het openbaar vervoer.

**Motie nr. 66 van het lid Hofstra** verzoekt om afschaffing van het huidige WROOV voor 1 januari 2002 en om een afkoop-operatie voor de exploitatiebudgetten te onderzoeken, waaronder de mogelijkheid van persoonsgebonden budgetten. Deze motie **ontraad ik**. Afschaffing van het WROOV is, zoals ik reeds heb aangegeven, afhankelijk van de invoering van de chipkaart waarvan de datum van invoering nog niet vaststaat. Ik kan derhalve nu niet toezeggen dat de afschaffing van het WROOV per 1 januari 2002 een feit zal zijn.

**Motie nr. 67 van de leden Hofstra, Hindriks, Reitsma en Van Walsem** welke een invoering van de chipkaart op uiterlijk 1 januari 2002 wenst, moet ik **ontraden**. Voor het realiseren van de chipkaart ben ik met name afhankelijk van de branche. Het garanderen van een bepaalde datum op voorhand is derhalve niet mogelijk. Ik wil de genoemde datum wel als streven hanteren.

Tegen de uitvoering van **Motie nr. 68 van de leden Hofstra en Hindriks** waarin wordt verzocht om voor 1 januari 2003 de bij het Rijk aanwezige menskracht, kennis en overhead-budgetten evenredig naar ander overheden te zullen overhevelen, heb ik reeds aangegeven **ernstig bezwaar** te hebben. Overigens heeft reeds overheveling plaatsgevonden ter gelegenheid van de decentralisatie van OV-bevoegdheden aan de provincie per 1 januari 1998.

**Motie nr. 69 van het lid Hofstra** waarin wordt verzocht om de CAO's in de vervoersector niet algemeen verbindend te verklaren, wil ik **ten sterkste ontraden**.

**Motie nr. 70 van de leden Hofstra, Van Walsem en Reitsma** waarin wordt verzocht de statuten van Connexxion aan te passen voor 1 januari 2001, is **overbodig** omdat deze motie reeds wordt uitgevoerd.

**Motie nr. 72 van het lid Hofstra** waarin wordt verzocht te bewerkstelligen dat het overheidsaandeel bij openbaar vervoerbedrijven per 1 januari 2005 is teruggebracht tot 49%, **ontraad ik**. Ik ben niet in de positie om bij de eigenaren van gemeentelijke vervoerbedrijven verzelfstandiging af te dwingen. Wel wordt onder meer door middel van het participatiefonds verzelfstandiging gestimuleerd.

**Amendement nr. 74 van de leden Van der Steenhoven en Stellingwerf** dat beoogt de eis van dienstbetrekking in het besloten busvervoer en de naleving daarvan door de Minister van Verkeer en Waterstaat te handhaven, **ontraad ik**. Handhaven van de eis van dienstbetrekking levert geen bijdrage aan een verbetering van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Het bewaken van de naleving van de CAO besloten busvervoer is naar mijn mening een zaak van sociale partners en dient niet in een Wet personenvervoer 2000 te worden geregeld. Ik verwijs tevens naar mijn brief van 14 april 2000 waarin ik u mededeel te zullen overgaan tot introductie van een chauffeurspas in het besloten busvervoer naar analogie van de pas in het taxivervoer.

**Amendement nr. 75 van het lid Hofstra** dat de omzet van minderheidsdeelnemingen van de vervoerder voor zijn marktmacht meetelt, **ontraad ik**. Het amendement is in strijd met de overwegingen die het aan de marktmachtbepaling ten grondslag liggen.

**Amendement nr. 78 van het lid van der Steenhoven** met als doel een grondslag in de wet op te nemen voor het stellen voor landelijke toegankelijkheidseisen, is naar mijn mening **overbodig**. Allereerst geeft artikel 95 van het wetsvoorstel reeds de grondslag voor het stellen van inrichtings- en uitrustingseisen. Voorts worden constructie-eisen gesteld op grond van de Wegenverkeerswet 1994, in het Voertuigreglement.

Voor een uitgebreide uiteenzetting van mijn reactie op **motie nr. 79 van het lid Hindriks** verwijs ik naar hetgeen ik heb opgemerkt over de rol en bevoegdheden van de NMa ten aanzien van de markt voor openbaar vervoer.

Ik hoop op deze wijze een inzicht te hebben gegeven in de naar mijn oordeel noodzakelijke samenhang van de in het wetsvoorstel aan de orde zijnde bepalingen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos