

Vergaderjaar 2001–2002

27 216

Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein)

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 5 februari 2002

Inleiding

De regering heeft geconstateerd dat er in het nader verslag sprake is van een grote samenhang in de door uw Kamer gestelde vragen. Om deze samenhang recht te doen in de beantwoording en in het belang van de leesbaarheid is in bloksgewijze delen op de vragen ingegaan. Hierdoor is niet overal verwezen naar concrete vragen van de fracties.

De Concessiewet personenvervoer per trein heeft in zijn kern drie oogmerken:

- Het introduceren van exclusiviteit van het openbaar personenvervoer voor in de concessie vastgelegde treindiensten voor een bepaalde periode (concurrentie om het spoor). Op dit moment is juridisch nog sprake van vrije toegang tot het binnenlandse personenvervoer.
- Het bieden van de grondslag voor het decentraliseren van de besluitvorming over personenvervoer per spoor voor bepaalde, kleinere, segmenten van het spoor. Noordned en Syntus rijden nu op grond van het experimenteerartikel van de Wet personenvervoer 2000. Dit mag slechts voor een beperkte periode.
- Het creëren van condities om in eerste instantie aanbesteding van deze laatste concessies mogelijk te maken.

Een concessie is van oudsher een instrument waarmee de overheid een activiteit die zij van publiek belang acht door een onderneming laat verrichten. Het is een juridisch instrument waarmee twee belangen in evenwicht kunnen worden gebracht.

- Enerzijds is een concessie een publiekrechtelijk instrument, met een wettelijke grondslag, waarmee een bestuursorgaan zijn publieke verantwoordelijkheid voor het algemeen belang kan waarmaken.
- Anderzijds is een concessie een wederkerige verbintenis die na onderhandeling en alleen na instemming ermee van de concessionaris tot stand kan komen.

Door deze twee aspecten van de concessie kan tegelijkertijd het publieke belang en de ondernemersvrijheid van de concessionaris worden geborgd. Deze evenwichtigheid van een concessie is van groot belang voor een goed functionerende spoorsector. De regering en het parlement

willen zekerheid dat het publiek belang wordt gewaarborgd en zonodig kan worden afgedwongen. De ondernemingen die concessies hebben willen duidelijkheid over de te leveren prestaties en de voorwaarden daarvoor en willen voor het overige ruimte om te ondernemen. Door deze wet in te voeren wordt de basis voor beide gelegd. In het bijzonder biedt de concessie de mogelijkheid van toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de verplichtingen van de concessiehouder. Hiermee beschikt de concessieverlener over het zware handhavingsinstrumentarium van het bestuursrecht en kan onder meer naleving gelasten en afdwingen.

Essentieel aan de vervoersconcessies op grond van dit wetsvoorstel is de tijdelijkheid ervan. De concessies creëren weliswaar monopolies, maar geen oneindige. Door het feit dat een onderneming haar concessie kan verliezen ontstaat druk op deze onderneming om zich, beter dan bij een permanent monopolie, te richten op de in te concessie vastgelegde prestaties.

De tijdelijkheid van een concessie creëert ook een probleem. Bij het einde en de overdracht van een concessie komen tegelijkertijd vier belangen mogelijk in het gedrang:

- Het publieke belang: continuïteit van het openbaar vervoer.
- Het ondernemersbelang van de zittende concessiehouders.
- Het belang van het personeel van de zittende concessiehouder.
- Het belang van de toekomstige concessiehouder.

De tweede nota van wijziging van de Concessiewet beoogt deze vier belangen nog beter en evenwichtiger te kunnen borgen dan in het wetsvoorstel reeds was opgenomen.

Hierbij dient men zich op voorhand te realiseren dat de aard en omvang van de concessies en de feitelijke ondernemingspraktijk dermate kunnen en zullen verschillen dat een enkelvoudige wettelijke regeling niet mogelijk is. In alle gevallen is maatwerk geboden. Dit geldt temeer nu de principiële keuze is gemaakt om personenvervoer per trein onder de werking van de Wet personenvervoer 2000 te brengen, onder meer om voor regionaal vervoer intermodale concessies mogelijk te maken.

Twee zaken moeten kunnen worden geregeld om de overdracht van individuele concessies verantwoord en met inachtneming van alle belangen vlot, maar rechtvaardig te kunnen laten verlopen. Dit zijn de overgang van het personeel en de overdracht van rechten en productiemiddelen.

Voor beide geldt ook dat de regeling zoals die per concessie wordt vastgelegd, vanwege het wederkerige karakter niet tot stand kan komen zonder de instemming van die concessionaris. Hierbij komt uitdrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid van elke concessiehouder in beeld.

De regelingen in de tweede nota van wijziging zijn gemaakt vanuit de optiek van de vier concrete belangen die bij de overgang van een concessie moeten worden gediend. Hierbij heeft de regering meegewogen dat per concessie de concessionaris aan tafel zit bij de bepaling van de rechtsgevolgen voor zijn personeel en voor (de waarde van) zijn productiemiddelen.

- De regelingen dienen in de eerste plaats de continuïteit van het vervoer.
- De regelingen garanderen de overdracht van personeel voor alle concessies met één uitzondering, te weten de in de concessie aangegeven feitelijk leidinggevend.
- De regelingen dienen het belang van de zittende concessiehouder, die vooraf weet welke productiemiddelen tegen een reële prijs naar zijn

- opvolger zullen overgaan als hij zijn concessie verliest, waardoor investeringen in productiemiddelen met een langere technische en economische levensduur dan de concessieperiode verantwoord zijn.
- De regelingen dienen het belang van de opvolgende concessiehouder die weet waarop hij biedt, die weet dat hij zijn eigen leidinggevendend zal kunnen aansturen en die weet dat hij over de mensen en de middelen voor de uitvoering van de concessie zal kunnen beschikken.

De wet regelt in artikel 43a, eerste lid, dat achteraf de oude en de nieuwe concessiehouder een andere regeling dan de in de concessie vastgelegde regeling kunnen treffen, mits de beide concessies worden nageleefd en in het bijzonder de continuïteit van het vervoer is gegarandeerd. Indien bijvoorbeeld de beide concessiehouders de overdracht van personeel en materieel door middel van een goedkope aandelentransactie willen doen in plaats van door de feitelijke overdracht van arbeidsovereenkomsten, treinen en onroerend goed, dan is dit maatwerk mogelijk.

1. Algemeen

In het systeem zijn ten eerste natuurlijke economische prikkels aanwezig. De concessiehouder zal bijvoorbeeld zoveel mogelijk klanten (reizigers) willen vervoeren, want dit is zijn enige bron van inkomsten. De concessiehouder heeft zodoende de natuurlijke prikkel om over voldoende materieel van goede kwaliteit te beschikken, want dat is waar de klant om vraagt.

Een concessie biedt vervolgens de mogelijkheid de kwaliteit van het openbaar vervoer te sturen waar de natuurlijke economische prikkels onvoldoende zijn of ontbreken.

Een concessie, op grond van wet en uitvoeringsregelingen, is daarvoor bij uitstek het instrument.

Op grond van de Wet personenvervoer 2000 en het wetsvoorstel Concessiewet personenvervoer per trein moeten in de concessie ten minste voorschriften worden opgenomen over :

- de onderwerpen waarover en de consumentenorganisaties waaraan de concessiehouder advies vraagt (dit betreft de voorgenomen wijziging van de dienstregeling, het tarief en overige in de concessie geregelde onderwerpen),
- de onderwerpen waarover en de wijze waarop de concessiehouder de consumentenorganisaties informeert,
- het verstrekken van informatie aan de concessieverlener ten behoeve van de controle op de uitvoering van de concessie,
- de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht alsmede de wijziging en openbaarmaking ervan,
- het opstellen van een financiële verantwoording van het uitvoeren van de concessie, welke verantwoording gescheiden is van die voor andere activiteiten,
- de wijziging, de openbaarmaking, de datum van ingang en de geldigheidsduur van de dienstregeling,
- de eisen aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer ten behoeve van reizigers met een handicap,
- het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid ten behoeve van zowel de reizigers als het personeel binnen het openbaar vervoer.

Daarnaast kan de concessieverlener ter sturing van de kwaliteit van het openbaar vervoer nog andere voorschriften opnemen. Voorbeelden

hiervan zijn voorschriften over aan het publiek kenbaar gemaakte doelstellingen van de concessiehouder over het door hem te verrichten openbaar vervoer, over een klachtenregeling en over een te realiseren vervoergroei. Deze voorschriften bieden de juiste handvatten om het publieke belang van het openbaar vervoer per trein te dienen.

Concessievoorschriften alleen zijn niet voldoende.

Prikkels en sancties gericht op naleving van de concessievoorschriften zijn een noodzakelijk complement. Ook hier bieden de Wet personenvervoer 2000 en het wetsvoorstel Concessiewet de juiste instrumenten voor. In oplopende mate van zwaarte zijn dit:

- overlegplicht;
- publicatieplicht met betrekking tot bepaalde prestaties (bijvoorbeeld publicatie van een klanttevredenheidsonderzoek);
- toezicht (artikel 87 Wet personenvervoer 2000);
- opleggen van een verbeterplan;
- bonus;
- malus of boete;
- bestuursdwang (artikel 93 Wet personenvervoer 2000);
- last onder dwangsom (op grond van de Algemene wet bestuursrecht);
- gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie.

Het wetsvoorstel voorziet erin dat bij intrekking van een spoorconcessie een managementaanbesteding plaatsvindt.

Met een directe bindende aanwijzing kan worden ingegrepen in de bedrijfsvoering van de concessiehouder waarmee naleving van de concessie kan worden afgedwongen. Dit instrument, de last onder dwangsom waarvoor een wettelijke grondslag nodig is, is het zwaarste (en nu ontbrekende) publieke instrument om naleving van de concessie af te kunnen dwingen.

De wet biedt het publieke instrumentarium en zo dient de verhouding tussen overheid en concessiehouder ook te worden geregeld. Is de concessiehouder echter een overheidsvennootschap en is de overheid genoodzaakt om haar zwaarste publieke instrumenten in te zetten, waardoor de onderneming ernstige financiële en economische schade leidt, dan kan het niet anders dan dat er sprake is van mismanagement, dat via de lijn van het aandeelhouderschap tot consequenties voor de betrokkenen kan leiden. Waar de overheid als concessieverlener vanuit het publieke belang handelt, gaat het de overheid in haar rol als aandeelhouder om de continuïteit van de onderneming.

Concessies kunnen tussentijds worden gewijzigd. Ten eerste kan dit in zijn algemeenheid als de concessieverlener en de concessiehouder dit beiden willen. Vervolgens kan een concessie op initiatief van één van beide partijen worden gewijzigd als hiervoor in de concessie een wijzigingsregeling is opgenomen. Een dergelijke wijzigingsregeling zal een regeling van de rechtsgevolgen bevatten, bijvoorbeeld financiële compensatie. Een concessie zal ten slotte een geschillenregeling bevatten (bijvoorbeeld bindende arbitrage) als partijen er onderling niet uitkomen.

Continuïteit en rechtszekerheid zouden gebaat zijn bij heel lange of oneindige concessies. Hiervoor is niet gekozen. Via periodieke betwistbaarheid van de concessies kan de overheid die de kwaliteit wil sturen het beste bod uitkiezen.

De keuze voor een concessie van circa tien jaar voor de hoofdrailnetdiensten sluit aan bij artikel 17 van richtlijn 2001/14/EG.

Voor de hoofdrailnetdiensten is sprake van de elementen «specifieke investeringen» en «omvangrijke investeringen op lange termijn», die de richtlijn noemt als redenen voor het verlenen van een meerjarig capaciteitsrecht voor een periode van in beginsel tien jaar.

2. Versterking van de positie van de consument

Overleg en advies

Veel fracties spreken zich positief uit over de versterking van de positie van de consumentenorganisaties.

Het Besluit personenvervoer 2002 bevat criteria waaraan consumentenorganisaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor deelname aan het overleg en de advisering. Het is aan de verantwoordelijke overheid om te bepalen welke organisaties worden uitgenodigd. Dit zal per concessie verschillen: voor en regionale concessie zijn andere partijen opportuun. Een organisatie die wel aan de criteria meent te voldoen maar niet wordt uitgenodigd, kan tegen dit overheidsbesluit bezwaar en beroep aantekenen.

Wanneer de consumentenorganisaties de motivering van een besluit niet voldoende vinden, kunnen ze de rechter vragen te beoordelen of de vervoerder in redelijkheid op grond van de gegeven motivering kan besluiten het advies niet over te nemen. Wanneer de rechter van oordeel is dat de motivering onvoldoende is, dan mag de vervoerder de voorgenomen maatregel niet treffen. De rechter kan echter niet besluiten dat in zo'n geval het advies wél moet worden uitgevoerd. Bij een negatief oordeel van de rechter kan de vervoerder óf de voorgenomen maatregel achterwege laten, óf een nieuwe maatregel voor advies voorleggen, óf een betere motivering geven voor het niet overnemen van het advies ten aanzien van de aanvankelijk voorgestelde maatregel.

Elke consumentenorganisatie die deelneemt aan het geïnstitutionaliseerde adviesorgaan heeft het recht om een minderheidsstandpunt in te nemen en elke organisatie heeft het recht om zelfstandig te besluiten de motivering voor het niet overnemen van een advies aan de rechter voor te leggen. Het is niet redelijk en niet passend te verlangen dat alle consumentenorganisaties unaniem adviseren of besluiten naar de rechter te gaan. Wel is het natuurlijk zo dat een advies zwaarder zal wegen als het een gemeenschappelijk advies is.

Het opleggen van een overlegplicht en een adviesrecht met rechtsbescherming heeft veel voordelen, maar ook enkele nadelen. Hoe meer partijen er bij besluitvorming worden betrokken, hoe langer het besluitvormingsproces over het algemeen zal duren. De uitdaging is om een goede balans te vinden tussen enerzijds het zorgvuldig omgaan met adviezen van consumentenorganisaties en anderzijds het waarborgen van de daad- en besluitkracht van overheden en vervoerders. Als gekeken wordt naar de ervaringen die opgedaan zijn met consumentenorganisaties in het Locov, dan is de conclusie van de regering dat de adviesprocedure de besluitvorming nauwelijks vertraagt. Dat risico is wellicht nadrukkelijker aanwezig met de introductie van de mogelijkheid van marginale toetsing. Aan die introductie is daarom de randvoorwaarde verbonden dat partijen een procedure moeten ontwikkelen die niet tot ongewenste, onredelijke vertraging in de besluitvorming leidt.

Om de consumentenorganisaties in staat te stellen een zo goed mogelijk advies op te stellen, zijn overheden en vervoerders verplicht de consumentenorganisaties in de gelegenheid te stellen vooraf over het

betreffende onderwerp de overleggen. Hiermee wordt niet alleen bedoeld dat men aan de overlegtafel moet verschijnen, maar ook dat men de consumentenorganisaties in de gelegenheid stelt tot zinvol inhoudelijk overleg door hen de informatie ter beschikking te stellen die ze nodig hebben om de mogelijke gevolgen van de voorgenomen maatregel voor de reizigers te kunnen beoordelen. Daarnaast is de verplichting voor overheden opgenomen om consumentenorganisaties jaarlijks over diverse zaken te informeren.

Consumententoezicht

In de tweede nota van wijziging is om principiële redenen niet gekozen voor de introductie van een onafhankelijke toezichthouder op de publieke relatie tussen concessieverlener en concessiehouder, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de consumentenbelangen. Deze past niet in het voorgestelde model en zou in een functie voorzien die in ons democratisch staatsbestel is toebedeeld aan het bestuur en de volksvertegenwoordiging.

Het consumentenbelang kan immers ook strijdig zijn met het algemeen belang. Daarom is de gepaste rol voor het consumentenbelang die van het gekwalificeerd adviesrecht aan enerzijds de concessieverlener en anderzijds de concessiehouder.

Het gaat om de verantwoordelijkheid voor het publieke belang. De concessieverlener zal zijn verantwoordelijkheid nemen bij het opstellen van de concessievoorschriften en bij het toezicht op de naleving daarvan. Voor het hoofdrailnet is dat de minister. Zowel op de inhoud van de voorschriften als op de wijze van toezicht op de nakoming daarvan wordt de minister gecontroleerd door de Tweede Kamer.

Aansprakelijkheid

Eind vorig jaar is de motie-Dijsselbloem/Eurlings aangenomen. In deze motie verzoekt de Kamer de regering om het Burgerlijk Wetboek en de Wet personenvervoer 2000 zodanig aan te passen dat vervoerders in het openbaar vervoer aansprakelijk kunnen worden gesteld voor gevolgschade. De regering is van mening dat de huidige bepalingen om goede redenen in de wet staan. Het introduceren van wettelijke regeling omtrent gevolgschade zal tot niet te overziene financiële schade voor vervoerders kunnen leiden en evenzeer tot mogelijke grote gevolgen voor de rijksbegroting.

Overige consumentenaangelegenheden

Het klanttevredenheidsonderzoek is ontwikkeld om vervoerders indirect te stimuleren tot betere prestaties en om de concessieverlener en de consumentenorganisaties informatie te verschaffen over de prestaties van de vervoerders. Input vanuit de reizigers kan dienen als aanleiding om zorgvuldig te kijken of de vervoerder zich op het betreffende punt houdt aan de afspraken.

In hoofdstuk IV van de Wet personenvervoer 2000, Bepalingen voor de reiziger, staan uitsluitend verplichtingen voor de reiziger genoemd en geen rechten voor de reiziger. De leden van de D66-fractie suggereren om hier een betere balans voor te vinden. De regering vindt dit een op het eerste gezicht logische en ook wel sympathieke benadering. De uitwerking ervan is echter niet zo eenduidig. In het verleden heeft ROVER eens een aantal artikelen voorgesteld waarin rechten van de reiziger vastgelegd zouden kunnen worden. Sommige van de door ROVER voorgestelde bepalingen horen eerder thuis in de concessie dan in de wet. Overigens

werkt de Europese Commissie aan een handvest van de rechten van de treinreiziger in navolging van de luchtvaartsector.

Er is geen wettelijke bepaling over de financiële steun voor consumentenorganisaties opgenomen. Het is principieel onjuist als consumentenorganisaties financieel afhankelijk zouden worden van vervoerders. Als het voor het goed functioneren van het systeem noodzakelijk wordt geacht dat consumentenorganisaties financieel ondersteund worden, dan moet dat door de overheid gebeuren en niet door vervoerders. Dat gebeurt ook in de praktijk. De Minister van Verkeer en Waterstaat verleent regelmatig subsidies aan consumentenorganisaties voor concrete projecten en activiteiten.

3. Overgang van materieel en andere productiemiddelen

Investeringsbereidheid

Een uitgangspunt van het regeringsbeleid is de tijdelijkheid van concessies is. Oneindige concessies zijn onwenselijk. Een monopolist moet scherp gehouden worden.

Inherent aan de tijdelijkheid van de concessies is de remmende werking hiervan op de investeringsbereidheid van een concessionaris. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van investeringen in productiemiddelen met een langere economische levensduur dan de concessieperiode en zeker aan het einde van de concessieperiode. De regering realiseert zich dit terdege. Naast de garantie van de continuïteit van het vervoer wordt juist deze problematiek het hoofd geboden met de regelingen over de overdracht van productiemiddelen. Er wordt gestreefd naar de situatie waarin een concessiehouder, zonder zich het hoofd te breken over de gevolgen van de beëindiging van zijn concessie, investeringen doet en blijft doen. Dit, als het ware, alsof de concessie in bedrijfseconomisch opzicht oneindig zou zijn.

Vragen over de waardebepaling van de productiemiddelen

Allereerst wordt erop gewezen dat de waardebepaling noch de wijze waarop deze geschiedt op wetsniveau kan worden vastgesteld. De waardebepaling is hiervoor te zeer verweven met de aard van de desbetreffende rechten en plichten van de verschillende concessies (hoofdrailnet, HSL, contractsector, intermodale regionale concessies). De inhoudelijke norm die op wetsniveau wordt vastgelegd, is dat de waarde de reële waarde van de productiemiddelen dient te zijn. Hiermee wordt uitgesloten dat de maximale waarde wordt vastgesteld. Ook wordt uitgesloten dat eenvoudigweg en zonder motivering de boekwaarde van de productiemiddelen wordt gehanteerd. Per concessie zal, in onderhandeling tussen de concessieverlener en de concessionaris, de wijze van waardebepaling worden vastgelegd. Bij een concessie voor een contractsectorlijn zal dit eenvoudig kunnen zijn. Het gaat om een beperkte hoeveelheid productiemiddelen met een waarde die binnen de risicosfeer van een concessionaris kunnen vallen.

Bij een omvangrijke concessie en zeker bij de concessie met NSR voor het hoofdrailnet zal deze operatie zeer omvangrijk en gecompliceerd zijn. De financiële belangen zijn hier groot. De vragen en zorgen van de verschillende fracties op dit punt zijn begrijpelijk. Echter, als juist voor deze concessie geen regeling omtrent de overdracht van productiemiddelen wordt getroffen, is het risico van discontinuïteit van het openbaar vervoer bij een eventuele overdracht van de concessie aan een andere onderneming in de verre toekomst te groot. Noch de regering noch NSR kan het

zich veroorloven dat bij overdracht van deze concessie NSR bijvoorbeeld met zijn materieel blijft zitten. De onderneming zou dan ogenblikkelijk failliet zijn en de Staat zou dan als enig aandeelhouder van de holding (die dan ook failliet gaat) eigenaar zijn van materieel waar hij niets mee kan en bovendien zou de nieuwe concessionaris niet tijdig over materieel kunnen beschikken, waardoor er discontinuïteit van het vervoer zou ontstaan. Kortom, er wordt in het voorstel een wettelijke basis gelegd voor een financieel en juridisch gecompliceerde operatie die de minister en NSR gezamenlijk in beider belang zullen moeten doen.

Zonder vooruit te lopen op de inhoud van deze besprekingen kan enig licht geworpen worden op mogelijke oplossingen. Een zoekrichting kan gevonden worden door vergelijking van verschillen en overeenkomsten tussen de concessie voor het hoofdrailnet en de concessieovereenkomst voor de HSL-Zuid. In die concessieovereenkomst zijn regelingen getroffen, inclusief een wijze van waardebeoordeling van verschillende met name genoemde productiemiddelen.

Voorts kan gedacht worden aan de inrichting van een aparte vennootschap waarin de betrokken productiemiddelen worden ondergebracht. Ten aanzien hiervan kan worden overeengekomen dat de waarde, gelijk aan het overnamerecht van de aandelen van de gehele onderneming pas in de toekomst, door onafhankelijk onderzoek en in onderhandeling worden vastgesteld.

Het is niet ondenkbaar dat bij de voorbereiding van de concessie voor het hoofdrailnet de precieze definiëring van de productiemiddelen en/of een adequate beschrijving van de methode van de waardebeoordeling te gecompliceerd blijkt. In de eerste plaats moet erop gewezen worden dat de wet niet verplicht tot het regelen van deze materie. Het betreft een facultatieve bepaling. De zesmaandentermijn van verlening van de concessie staat dus niet per se onder druk door de gecompliceerdheid van deze kwestie. Partijen kunnen deze regeling in latere jaren nog aan de concessie toevoegen. Zolang partijen zich maar blijven realiseren dat deze regeling in beider belang noodzakelijk is. Voorts wil de regering erop wijzen dat op korte termijn, ruimschoots voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet, gestart kan en zal worden met de ontwikkeling van en de besprekingen over concrete concessies. Ten slotte wijst de regering op de eigen verantwoordelijkheid van de toekomstige concessiehouders.

Lease

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regeling tevens van toepassing is op materieel dat is geleased. Leaseconstructies zijn zeer gebruikelijk bij spoorwegmaterieel. Concrete regelingen in concessies zullen overnamerechten en -plichten ten aanzien van leasecontracten moeten bevatten. Dergelijke constructies komen al regelmatig voor en de leasemaatschappijen zijn hieraan gewend. Continuïteit en zekerheid van het gebruik van hun materieel is tevens in hun belang.

De toekomstige concessiehouder kan tevens verplicht worden om de (lease-)contracten voor besteld maar nog niet geleverd materieel over te nemen.

4. Overgang van management

De Wet personenvervoer 2000 gaat ook na wijziging en aanvulling daarvan door de Concessiewet uit van de verlening (al dan niet na aanbesteding) van vervoersconcessies. De nota van wijziging laat de wettelijke systematiek onveranderd en voegt daar voor spoorvervoer mogelijkheden

aan toe, waaronder de managementaanbesteding. Bij managementaanbesteding komen personeel en treinen in beheer bij een ander moederbedrijf, dat nieuw management levert.

Ten aanzien van de overdracht van productiemiddelen in combinatie met de plicht tot overname van het personeel en de mogelijkheid om feitelijk leidinggevendens hiervan uit te sluiten, biedt het wetsvoorstel tevens mogelijkheden voor maatwerk. Daarbij gaat het niet om inhoudelijke verschillen, maar om juridische varianten, waaronder een vennootschapsrechtelijke.

De leden van alle fracties vragen naar verduidelijking omtrent het begrip «feitelijk leidinggevendens». Per concessie zal bepaald moeten worden wie de feitelijk leidinggevendens zijn. Hiervoor is in alle gevallen maatwerk en ook instemming van de concessiehouder nodig. Naar het oordeel van de regering zou het voor het hoofdrailnet bijvoorbeeld de statutaire directie en de directeuren van de belangrijkste dochterondernemingen van NS betreffen.

De concessies verschillen naar aard en omvang te zeer om op het niveau van de wet voor alle concessies dezelfde functionarissen te benoemen. Dit is naar het oordeel van de regering geen «uitholling» van de rechtspositie van betrokkenen. Er zijn tal van mogelijkheden voor de concessiehouder om, in overeenstemming met deze betrokkenen, een ordelijke regeling te treffen, zolang maar voorkomen wordt dat zij als gevolg van de dwingende regeling in de Wet personenvervoer 2000 mee overgaan met de concessie. Gebeurt dit toch, in de situatie waarin de concessiehouder deze regeling heeft geschonden, dan blijft de arbeidsovereenkomst in stand en gaat de betrokken functionaris mee over naar de nieuwe concessiehouder. Deze arbeidsovereenkomst is dan niet nietig en het reguliere arbeidsrecht met zijn rechtsbescherming is hierop van toepassing. De concessiehouder die deze regeling heeft geschonden is in een dergelijk geval schade en boeteplichtig jegens de nieuwe concessiehouder.

Er is bewust voor gekozen de regeling over de overgang van management voorshands te beperken tot de concessies voor openbaar vervoer per trein. Het is niet gewenst de reeds in gang zijnde concessieverlening bij het overige openbaar vervoer te verstoren door daar nu ook de regeling over de overgang van management te introduceren. Dit kan later alsnog worden overwogen, bijvoorbeeld in het kader van de voorziene evaluatie van de Wet personenvervoer 2000.

5. Toelichting op afzonderlijke onderdelen

Toegankelijkheid voor mensen met een handicap

De leden van de fractie van de PvdA stellen vragen over de inhoud en de voortgang van de totstandkoming van regelgeving ten behoeve van de toegankelijkheid van het spoorvervoer voor mensen met een handicap. Er is regelgeving in voorbereiding over de toegankelijkheid voor gehandicapten van stations en materieel. Zowel de nieuwe Spoorwegwet als de Concessiewet bieden hiervoor een basis. Het is gecompliceerde materie. Met name ten aanzien van de technische voorschriften voor materieel dient in Europees verband te worden gewerkt. Beleidsmatig kan, vooruitlopend op regelgeving, de toegankelijkheid van het spoorvervoer voor gehandicapten worden gestimuleerd via enerzijds de aansturing- en financieringsregimes ten aanzien van stations en anderzijds via concessievoorschriften voor vervoerders. Hiermee is voortgang geboekt. Zo is in de concessieovereenkomst voor de HSL-Zuid het uitgangspunt van toegankelijkheid voor gehandicapten vastgelegd. In het contract met NSR over het hoofdrailnet zijn afspraken gemaakt over de dienstverlening op stations

aan gehandicapten. Tenslotte wordt gewezen op het wetsvoorstel Gelijke behandeling chronisch zieken en gehandicapten. Deze wet wordt tevens van toepassing op het openbaar vervoer, waarbij rekening wordt gehouden met de termijnen die nodig zijn om het materieel aan te passen.

Financiële gevolgen van de wet

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de financiële gevolgen van de invoering van deze wet. De invoering van het wetsvoorstel heeft beperkte financiële gevolgen. Het opstellen van concessies en de voorbereiding van eventuele aanbestedingen behoren tot reguliere werkzaamheden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Kosten van de aanbesteding door decentrale overheden zijn reeds gecompenseerd in het kader van het Verdi-convenant. De extra kosten van de versterking van de positie van de consument zijn zeer beperkt. De additionele kosten van de uitbreiding van de taken van de NMa komen ten laste van de begroting van Verkeer en Waterstaat.

Overheidsbijdrage

De leden van de fractie van Groen Links en de VVD vragen of een overheidsbijdrage voor het openbaar vervoer per trein wordt overwogen. Er wordt geen rekening gehouden met een overheidsbijdrage voor het vervoer over het hoofdrailnet. Voor de onrendabele contractsectorlijnen en voor onrendabel regionaal openbaar vervoer is sprake van een overheidsbijdrage op grond van de Wet personenvervoer 2000.

Ambtenaren als commissaris bij NS

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het inzetten van overheidscommissarissen bij NS past in het algemene regeringsbeleid. De Regering werd geconfronteerd met het feit dat de voltallige Raad van Commissarissen vertrok. De Staat had als aandeelhouder de statutaire taak op zeer korte termijn een nieuwe raad van commissarissen te benoemen. Daarom is besloten om voor een overgangssituatie interim-commissarissen te benoemen. Hun taak is om toezicht te houden op de onderneming en kwartier te maken voor een nieuwe Raad van Commissarissen. Er is geen sprake van een wijziging van regeringsbeleid ten aanzien van overheidscommissarissen. Het beleid van NS wordt bepaald door de directie. De Raad van Commissarissen houdt hierop toezicht. Het publieke belang wordt gewaarborgd door middel van publiek instrumentarium: wet- en regelgeving, concessies en toezicht.

Prestatiebeloning management

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen zich af of er prestatieafhankelijke beloning van het management van concessiehouders moet worden geïntroduceerd (motie Eurlings-Dijsselbloem). De regering heeft niet het voornemen om prestatiebeloning voor management van concessiehouders in te voeren. De wijze van beloning is een verantwoordelijkheid van de Raad van Commissarissen.

Toegang tot het spoorwegnet

Een vervoersconcessie geeft rechten en plichten aan de vervoerder. Het belangrijkste recht is het exclusieve recht op het personenvervoer per trein voor de in de concessie omschreven treindiensten. Naast de concessie heeft de vervoerder voor de toegang tot het spoor vergunningen nodig en moet hij een toegangsovereenkomst met de infrastructuurbeheerder sluiten.

Nagenoeg alle fracties stellen vragen over de relatie tussen de concessie en de beschikbare capaciteit. Voor het personenvervoer wordt een concessie verleend. In die concessie wordt met de vervoerder een pakket aan vervoersdiensten afgesproken en de eisen die de overheid daaraan stelt. In de concessie kunnen zonodig de aantallen treinpaden staan die per uur worden gereden (bijvoorbeeld zes keer per uur een dienst Amsterdam–Utrecht) en hun kwaliteit. Bij de jaarlijkse verdeling van capaciteit is deze capaciteit een gegeven voor de infrastructuurbeheerder. Jaarlijks wordt pas de verdeling van deze capaciteit over de dag en de exacte verdeling van deze diensten binnen het uur (6.15 uur, 6.20 uur, et cetera) vastgesteld. Er is geen sprake van het doorknippen van de relatie tussen concessie en capaciteit. Slechts het niveau van capaciteit verschilt. Op basis van de concessie dienen de vervoerder en de infrastructuurbeheerder nog nadere afspraken te maken. Drie instrumenten in de wet richten zich op deze werkrelatie. Het gaat hier om de Netverklaring, de Toegangsovereenkomst en de Kaderovereenkomst. Daarnaast worden regels voorzien voor het op non-discriminatoire wijze verdelen van beschikbare capaciteit tussen de concessiehoudende nationale vervoerders enerzijds en de in concurrentie op het spoor rijdende goederenvervoerders en internationale treinen anderzijds. Deze zullen worden vastgelegd in een amvb.

De Netverklaring¹, uitvoerisel van Richtlijn 2001/14/EG, is kort gezegd het jaarlijks prospectus van de infrabeheerder waarin hij de functionele kenmerken (snelheid, aslast, storingen, geluid en milieu e.d.), en de beschikbaarheid van de infra (in relatie tot buitendienststellingen en storingen) omschrijft en aangeeft onder welke voorwaarden, zoals heffingen tariefbeginselen, spoorwegondernemingen daarvan gebruik kunnen maken. Ook de procedures voor het verdelen van capaciteit maken deel uit van de Netverklaring. Alvorens gebruik te maken van het net bevestigen de spoorwegondernemingen en de infrabeheerder via de Toegangsovereenkomst de tussen hen geldende rechten en plichten.

Ook de Kaderovereenkomst vloeit voort uit bovengenoemde Richtlijn. Middels deze overeenkomst kunnen infrabeheerder en spoorwegonderneming meerjarige afspraken maken met betrekking tot door de spoorwegonderneming te gebruiken capaciteit. In het algemeen zijn deze afspraken beperkt tot een periode van vijf jaar. Bij het onderzoeken van de mogelijkheid tot het verlenen van meerjarige rechten is gebleken dat het verlenen van zeer expliciet omschreven capaciteit aan een of enkele vervoerder(s) zou kunnen leiden tot een zeer inflexibel gebruik van de schaarse infrastructuur. Daarom is gekozen voor een systematiek waarin de verdeling van de capaciteit over verschillende deelmarkten is vastgelegd.

Eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regeling omtrent de overdracht van de productiemiddelen niet in strijd is met het eerste protocol. Deze regeling is niet in strijd met het eerste protocol. Hierop is reeds nader ingegaan in de toelichting (blz. 14) bij de tweede nota van wijziging, naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

Voorzieningen op stations

De leden van de fracties van VVD, Groen Links en SP vragen of voorzieningen op stations onder het in de wet genoemde begrip «productiemiddelen» vallen. Onder het begrip productiemiddelen kunnen tevens

¹ Aangezien de beheerder geen bestuursorgaan zal zijn, is de netverklaring geen publiekrechtelijk besluit. De netverklaring kan wellicht het best worden beschouwd als bundel algemene voorwaarden als bedoeld in artikel 6:231 BW. Tegen de netverklaring staat derhalve niet de bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet bestuursrecht open. Eventueel kan tegen de netverklaring wel een klacht worden ingediend bij de NMa op grond van het voorgestelde artikel 91b, en staat tegen de beslissing op die klacht beroep open bij de bestuursrechter.

productiemiddelen of rechten daarop vallen van een vervoerder op een station, bijvoorbeeld kaartverkoopautomaten of loketruimte. Onder het begrip productiemiddelen kunnen niet de middelen van een andere onderneming dan de concessiehouder vallen als de concessiehouder daar geen relatie mee heeft. Dus de fietsenstalling van een andere onderneming, waar een vervoerder geen contractuele relatie mee heeft, blijft de fietsenstalling van deze andere onderneming.

Aanbestedingsplicht regionale concessies

Diverse fracties vragen of regionale concessies moeten worden aanbesteed. Uitgangspunt is dat regionale concessies worden aanbesteed (artikel 60a Wet personenvervoer) als prikkel gericht op betere kwaliteit en doelmatigheid. In bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven gevallen kan deze aanbestedingsplicht buiten toepassing worden gelaten.

De decentralisatie en aanbesteding van de zogenoemde uitlopers en losliggende delen (contractsector), waar overwegend regionaal reizigersvervoer plaatsvindt, zal worden voortgezet. De provincies worden bij decentralisatie van het regionale spoorvervoer verantwoordelijk voor de inhoud van de concessies.

Om tot een goede afstemming te komen van de inhoud van de verschillende concessies en de daaronder ressorterende dienstregelingen, dienen de provincies die aan elkaar grenzen en hun vervoerders regelmatig overleg te voeren over de mogelijke wijzigingen in het spoorvervoeraanbod.

Beleidsnota nieuwe stations

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de reikwijdte van de Beleidsnota nieuwe stations. De beleidsnota nieuwe stations blijft van kracht voor de stations aan de hoofdspoorwegen. De meeste regionale lijnen zullen hoofdspoorwegen blijven. De wet regelt niet de verantwoordelijkheid ten aanzien van stations aan locale of bijzondere spoorwegen, zoals museumlijnen. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor deze stations voor de betreffende eigenaar is.

Afstemming vraag en aanbod

De meeste fracties vragen of de concessiehouder verantwoordelijk is voor de afstemming van vervoersvraag en het aanbod van treindiensten. Dit is inderdaad het geval. De concessiehouder zal zich automatisch richten op de vervoersvraag. Dit is zijn inkomstenbron. De concessiehouder is voorts verplicht te leveren wat in de concessie is vastgelegd. De concessieverlener en de concessiehouder zullen tezamen de vervoersvraag als uitgangspunt nemen bij de totstandkoming van de concessie.

Concessieprijs

De leden van de fractie van Groen Links vragen naar de bedoeling van art. 25 lid 1, waarin is opgenomen dat een concessiehouder een prijs betaalt aan de concessieverlener. Deze wettelijke grondslag voor de concessieprijs is opgenomen om de waarde van het exclusieve recht voor een lange periode ten goede te kunnen laten komen aan de concessieverlener. Het is denkbaar dat de concessieprijs samenloopt met de gebruiksvergoeding die nu conform de richtlijn in de Spoorwegwet is geïmplementeerd. Dit zou een «dubbeling» van lasten teweeg brengen voor de vervoerder. Dit is zeker niet het oogmerk van de regering. De nieuwe

Europese richtlijnen zijn van recente datum en daarmee is nog onvoldoende ervaring opgedaan. Als ten onrechte sprake zou zijn van een «dubbeling» dan zal de concessieprijs op nul worden gezet en vervolgens geschrapt worden uit de wet. Vooralsnog acht de regering het niet verantwoord om de juridische grondslag voor het vaststellen van een concessieprijs uit het wetsvoorstel te schrappen.

Koppeling materieel aan het spoor

De leden van de fractie van de SP vragen of de regering de mogelijkheid van koppeling van het materieel aan het spoor wil onderzoeken. Het materieel is bij uitstek het productiemiddel van de vervoerder, waarmee hij zijn klanten benadert. De vervoersondernemingen in Europa zullen de zeggenschap over de aanschaf en het beheer van deze strategische productiemiddelen voor hun ondernemingen willen behouden. In richtlijn 91/440/EG is in artikel 3 ook bepaald dat spoorwegondernemingen voor tractie moeten zorgen.

Niet goed functionerend personeel

De leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie vragen of bij de overgang personeel rekening gehouden kan worden met het functioneren van het personeel. De regeling omtrent overgang van personeel maakt geen onderscheid tussen goed en slecht functionerend operationeel personeel. Dit is ook niet de taak of verantwoordelijkheid van de concessieverleners. Dit is de verantwoordelijkheid van de ondernemingen zelf.

Kaartintegratie

De leden van Groen Links vragen waarom artikel 32a alleen van toepassing is op personenvervoer per trein. De Wet personenvervoer 2000 kent voor het stads- en streekvervoer kaartintegratie in de vorm van het Nationaal Vervoerbewijs. Daarmee is de kaartintegratie in het stads- en streekvervoer reeds verzekerd. Met artikel 32a is de kaartintegratie binnen het openbaar vervoer per trein zeker gesteld. Met de invoering van de chipkaart wordt beoogd de bestaande kaartintegratie in het stads- en streekvervoer in stand te houden en uit te breiden met het gehele personenvervoer per trein. Zoals u weet wordt aan het project chipkaart voortvarend gewerkt.

Zwartrijden

De leden van de CDA-fractie vragen naar het schrappen van de afzonderlijke strafbaarstelling van het niet tonen van een geldig vervoersbewijs. De afzonderlijke strafbaarstelling van het niet tonen van een geldig vervoersbewijs is op 1 januari 1998 vervallen bij de aanpassing van de Wet personenvervoer aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Reden voor het schrappen van het toenmalige artikel 30 is gelegen in het feit dat art. 5:17 van de Awb reeds bepaalt dat een toezichthouder bevoegd is inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Niet-medewerking daaraan is strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos