

Vergaderjaar 2006–2007

30 421

Evaluatie Wet Personenvervoer 2000

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 17

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-
STAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2007

Op 5 juli 2007 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 90, blz. 5079–5081) heeft uw Kamer een motie van het lid-Roefs aangenomen (Kamerstuk 23 645, nr. 167) waarmee de regering is verzocht de openbare aanbesteding van het openbaar vervoer voor de G4 niet langer te verplichten en dit in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) te wijzigen. In onze beraadslagingen voorafgaande aan de aanvaarding van deze motie door uw Kamer werd duidelijk dat een deel van uw Kamer van mening is dat Europese regelgeving openbare aanbesteding voor lokaal openbaar vervoer niet langer absoluut verplicht stelt en dat de door de Europese regelgeving geopende mogelijkheid tot onderhandse gunning aan een interne exploitant ook in de Wp2000 zou moeten worden opgenomen.

Voorafgaande aan de stemming heb ik aangegeven dat het kabinet zich nog wilde beraden op de consequenties indien uw Kamer de motie zou aannemen. In deze brief informeer ik u over de wijze waarop ik de motie ga uitvoeren. In de brief geef ik eerst een korte terugblik, waarbij ik refereer aan mijn brief van 1 juni 2007 met informatie over de Europese regelgeving met betrekking tot aanbesteden van het stads- en streekvervoer en de eventuele mogelijkheden die deze regelgeving biedt¹. Na deze terugblik ga ik nader in op het besluit van het kabinet.

Vooraf: in de motie wordt de term «G4» gebruikt. Ik heb deze term geïnterpreteerd als «de stadsregio's» van de grote steden, en dan met name de stadsregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam. Het stadsvervoer in de gemeente Utrecht wil ik buiten beschouwing laten vanwege het minder complexe karakter daarvan (geen uitgebreid tram- en metrostelsel).

¹ Brief van 1 juni 2007 (Kamerstukken II 30 421, nr. 13 en bijlage) betreffende Europese regelgeving met betrekking tot aanbesteden stads- en streekvervoer.

Korte terugblik

Vooruitlopend op de Europese regelgeving is in Nederland met de Wp2000 marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd, om het aantal reizigers dat gebruik maakt van het openbaar vervoer te verhogen en de kostendekkingsgraad te vergroten. Om de markt van het openbaar vervoer, inclusief het stadsvervoer in de vier grote steden, de mogelijkheid te geven zich voor te bereiden en aan te passen aan veranderende omstandigheden is besloten de aanbestedingsplicht geleidelijk van kracht te laten zijn (bus 2009; gecombineerd 2012; alleen rail 2017).

Uiteindelijk heeft op 10 mei 2007 het Europees Parlement ingestemd met de verordening betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg (Public Services Obligations, PSO-verordening). Goedkeuring van de verordening door de Raad van Ministers vindt naar verwachting plaats in het najaar van 2007. Met de verordening houdt de Europese Unie het uitgangspunt van openbare aanbesteding van het openbaar vervoer overeind, maar de verordening geeft wel ruimte aan een bevoegde lokale overheid om, onder strikte voorwaarden, openbaar vervoer zelf te verrichten of onderhands te gunnen (in te besteden) aan een entiteit waarover de bevoegde lokale autoriteit zodanig veel zeggenschap uitoefent als ware het een eigen dienst. Dat de PSO-verordening een uitzonderingsbepaling bevat op grond waarvan een bevoegde lokale overheid kan besluiten om contracten onderhands te gunnen aan een interne exploitant, doet overigens aan het uitgangspunt van marktwerking in het openbaar vervoer verder geen afbreuk. Openbare aanbesteding blijft de regel.

Zoals ik u in de juridische bijlage bij de brief van 1 juni 2007 meldde, kent de Europese regelgeving wel enige onduidelijkheden en interpretatiemogelijkheden als het gaat om de vraag wanneer precies wordt voldaan aan de uitzonderingsmogelijkheid tot onderhandse gunning van het openbaar vervoer aan een interne exploitant. Steeds zal het specifieke geval moeten worden getoetst aan de uitzonderingsmogelijkheid. Het is aan de bevoegde lokale overheid zelf om te beoordelen of de eigen specifieke situatie zal voldoen aan de uitzonderingsmogelijkheid. De overheid en zelfs de Europese Commissie kunnen hier niet in voorzien. Uiteindelijk zal de rechter, mocht dit gewenst zijn in een concrete zaak, tot een toetsing van de interpretatie van de Europese regelgeving moeten komen.

Met de aanvaarding van de motie vraagt de Kamer om wijziging van het beleid door de stadsregio's in de G4 de keuze te laten het openbaar vervoer aan te besteden, dan wel onderhands te gunnen aan een interne exploitant.

Standpunt kabinet

Ik heb besloten over te gaan tot uitvoering van de motie en de uitzonderingsbepaling voor inbesteding mogelijk te maken voor de stadsregio's door aanpassing van de wet- en regelgeving, conform en met verwijzing naar Europeesrechtelijke criteria (uiteraard onder de conditie dat de Transportraad de PSO-verordening bekrachtigt). De uitzonderingsbepaling van inbesteden zal uitsluitend mogelijk worden voor stadsregio's die een complex systeem van stadsvervoer kennen, met een uitgebreid bus- en tramstelsel, mogelijk in combinatie met metro.

Met deze keuzevrijheid om het openbaar vervoer in te besteden kunnen de stadsregio's zelfstandig beslissen wel of niet openbaar aan te besteden. Daarbij zullen de gemeentelijk vervoerbedrijven aan de Europeesrechtelijke eisen moeten voldoen inzake staatssteun, hetgeen bijvoorbeeld betekent dat de stadsregio's niet meer subsidie mogen

geven dan nodig is voor «een gemiddeld goed beheerde onderneming». Overcompensatie van de dienst kan namelijk leiden tot ongeoorloofde staatssteun. Voor de situatie dat een stadsregio besluit gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid om tot investering over te gaan, stelt het kabinet voor om samen met de stadsregio's eisen te stellen aan de transparantie/informatievoorziening door de vervoerders. De transparantie is gebaseerd op de verplichte openbaarmaking van gegevens op basis van Europese regelgeving in relatie tot staatssteun. Vervoerders die onder de investering vallen, zullen verplicht worden de relevante informatie te overleggen aan de stadsregio's. Het kabinet stelt voorts voor dat de stadsregio's, gefaciliteerd door VenW, de marktconformiteit van het stadsvervoer periodiek toetsen, mede aan de hand van een benchmark. Een benchmark is een methode om de prestaties van meerdere bedrijven, bijvoorbeeld vervoerbedrijven, met elkaar te vergelijken. De ontwikkeling van een benchmark zal in goed overleg met de stadsregio's, als primair belanghebbenden, ter hand worden genomen.

Ik hecht er aan om bij de uitvoering van de motie te benadrukken dat het primair de stadsregio is die zelf moet beoordelen of op de eigen specifieke situatie de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing kan zijn. Wel bied ik de stadsregio's aan om hen te ondersteunen bij hun onderzoek naar de criteria waaraan investering zal moeten voldoen. Maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor die beoordeling ligt bij de stadsregio. Een besluit tot investering zal, gezien de al eerder vermelde onduidelijkheden en interpretatiemogelijkheden, met onzekerheden zijn omgeven. In de beoordeling zijn de criteria voor investering in de direct werkende Europese regelgeving leidend. Concreet risico van het gebruik van de investingsmogelijkheid door een stadsregio is dat in een gerechtelijke procedure bij de Nederlandse dan wel Europese rechter blijkt dat de gekozen investeringsconstructie niet onder de Europeesrechtelijke criteria valt en/of dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Als de Europese Commissie oordeelt dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun, wordt de Staat der Nederlanden gedaagd. Een dergelijke inbreuk zal worden doorgeleid naar de stadsregio die de situatie zal moeten herstellen door het teveel betaalde bedrag terug te vorderen.

Resumerend

Dit alles betekent concreet het volgende.

- De stadsregio's van Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden besteden hun vervoer aan, zoals dat wordt uitgevoerd door de gemeentelijk vervoerbedrijven, tenzij zij beroep wensen te doen op de investerings- uitzondering.
- Investeren (onderhands gunnen aan een interne exploitant) kan alleen conform de Europese regelgeving. Deze mogelijkheid wordt in de wetgeving opgenomen voor de genoemde stadsregio's. Nadere invulling hiervan geschiedt door de stadsregio's zelf, waarbij zij moeten voldoen aan de strikte Europeesrechtelijke criteria voor investering. In de memorie van toelichting van de wet zal worden verwezen naar Europeesrechtelijke criteria voor investering en zullen ook de risico's van onterechte verlening van staatssteun worden belicht.
- De stadsregio's zullen in verband met het vaststellen van hun compensatie de noodzakelijke transparantie moeten betrachten om marktconformiteit en ongeoorloofde staatssteun permanent te kunnen blijven toetsen. In de gevallen dat de stadsregio's niet willen aanbesteden, zullen zij voor die toetsing de gemeentelijk vervoerbedrijven aan een periodieke benchmark onderwerpen. Vervoerders die onder de investering vallen, zullen verplicht worden de relevante informatie te overleggen aan de stadsregio's. De inmiddels, naar aanleiding van de motie-Hofstra¹ uit 2005, opgedane ervaring met een benchmark, zal

¹ Motie van het lid Hofstra c.s. van 30 juni 2005 (Kamerstukken II 24 036, nr. 316).

hierbij als basis en spiegel dienen. De ontwikkeling van een periodieke benchmark zal tot stand komen in overleg tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de stadsregio's.

- De eerder vermelde noodzakelijke transparantie wordt wettelijk veranderd. Vervoerders en belanghebbenden krijgen zo een beter inzicht in de prestaties en doelmatigheid van de vervoerbedrijven.

Vervolg

Om de stadsregio's de mogelijkheid te geven te kiezen voor aanbesteding of inbesteding, is wijziging van de Wp2000 noodzakelijk. Een wetswijziging neemt gemiddeld anderhalf tot twee jaar in beslag.

De stadsregio's zijn al bezig met de voorbereiding van de aanbesteding van het busvervoer, die op basis van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) uiterlijk op 1 januari 2009 moet zijn afgerond. Vooruitlopend op de wetswijziging van de Wp2000 kan het Bp2000 zodanig worden aangepast dat de stadsregio's niet meer de juridische verplichting hebben het openbaar vervoer per bus dat door de GVB-en wordt verricht per 1 januari 2009 aan te besteden. Daarmee wordt een (tijdelijke) oplossing geboden voor de overgang naar het nieuwe wettelijke regime. Op basis hiervan stel ik voor om de trajecten tot wijziging van de Wp2000 en Bp2000 parallel te starten.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa