

Beleidsregel ontheffingen openbaar vervoer Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant;

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Overwegende dat het op grond van artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000 verboden is openbaar vervoer te verrichten zonder daartoe verleende concessie;

Overwegende dat Gedeputeerde Staten van het verbod ontheffing kunnen verlenen en het wenselijk is daarvoor een beoordelingskader in een beleidsregel vast te leggen;

Besluiten vast te stellen de volgende beleidsregel:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

aanvraag: aanvraag ter verkrijging van een ontheffing;

Awb: Algemene wet bestuursrecht;

concessie: concessie als bedoeld in artikel 1 van de wet;

concessiegebied: gebied waarbinnen de aanvrager van een ontheffing openbaar vervoer wil verrichten en waarvoor door Gedeputeerde Staten reeds aan een ander dan de aanvrager een concessie is verleend;

concessiehouder: concessiehouder als bedoeld in artikel 1 van de wet;

dienstregeling: dienstregeling als bedoeld in artikel 1 van de wet;

geconcedeerd openbaar vervoer: openbaar vervoer dat wordt verricht op grond van een concessie;

ontheffing: ontheffing als bedoeld in artikel 29 van de wet;

wet: Wet personenvervoer 2000.

Artikel 2 Beoordeling

1. Gedeputeerde Staten beoordelen of het aangevraagde openbaar vervoer gelijkenis vertoont met het geconcedeerde openbaar vervoer in het concessiegebied op basis van in ieder geval de volgende criteria:
 - a. de bestemmingen die het aangevraagde openbaar vervoer verbindt zijn reeds verbonden door het geconcedeerde openbaar vervoer;
 - b. het openbaar vervoer waarvoor ontheffing wordt aangevraagd halteert meer dan een keer binnen een bestaande verbinding in een concessiegebied;
 - c. het openbaar vervoer waarvoor ontheffing wordt aangevraagd halteert meer dan een keer binnen een bestaande verbinding tussen verschillende concessiegebieden;
 - d. vervoerbewijzen en tarieven gelden voor zowel het aangevraagde als het geconcedeerde openbaar vervoer.
2. Van een onevenredige afbreuk aan de exploitatie van het geconcedeerde openbaar vervoer als bedoeld in artikel 29, vierde lid, van de wet is naar het oordeel van Gedeputeerde Staten in ieder geval sprake indien:
 - a. afbreuk aan de exploitatie van het geconcedeerde openbaar vervoer onvoldoende kan worden beperkt door middel van aan de ontheffing te verbinden voorschriften;
 - b. het aangevraagde openbaar vervoer naar verwachting leidt tot een omzetsderving van:
 1. 5% op de betrokken lijnen; of
 2. meer dan 0,3% gerekend over de gehele concessie.

Artikel 3 Aanvraag

Gedeputeerde Staten beoordelen een aanvraag, onverminderd artikel 4:2 van de Awb, op basis van de volgende gegevens:

- a. een kopie van de communautaire vergunning als bedoeld in artikel 4 van de wet;
- b. de geldigheidsduur van de aangevraagde ontheffing;
- c. een toelichting op de wijze waarop reizigers een vervoerbewijs kunnen kopen;
- d. de dienstregeling;
- e. de halteplaatsen waar reizigers kunnen op- of afstappen;
- f. een kaart met topografische ondergrond waarop het verloop van de route is ingetekend.

Artikel 4 Onvolledige aanvraag

Indien de verstrekte gegevens en bescheiden, bedoeld in artikel 4:2 van de Awb en artikel 3 onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag stellen Gedeputeerde Staten de aanvrager éénmalig in de gelegenheid de aanvraag aan te vullen binnen een termijn van vier weken.

Artikel 5 Zienswijze concessiehouder

1. Gedeputeerde Staten vragen de concessiehouder op wiens concessiegebied de aanvraag betrekking heeft:
 - a. of er volgens hem sprake is van een gelijkenis tussen het aangevraagde openbaar vervoer en het geconcedeerde openbaar vervoer; en
 - b. als die gelijkenis er is of er sprake is van een onevenredige afbreuk aan de exploitatie van de concessiehouder.
2. Voor zover de concessiehouder in de zienswijze verwijst naar financiële bedrijfsgegevens, bevat de zienswijze een verklaring van een accountant dat de financiële bedrijfsgegevens overeenstemmen met de bedrijfsboekhouding;
3. Gedeputeerde Staten bieden de concessiehouder een reactietermijn van vier weken.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 7 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel ontheffingen openbaar vervoer Noord-Brabant.

's-Hertogenbosch, 10 mei 2022

Gedeputeerde Staten voornoemd,

*de voorzitter,
mr. I.R. Adema*

*drs. M.J.A. van Bijnen MBA
de secretaris,*

Toelichting behorende bij de Beleidsregel ontheffingen openbaar vervoer Noord-Brabant

I. Algemeen deel

Artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) bepaalt dat voor het verrichten van openbaar vervoer een concessie is vereist, tenzij een (internationale) passagiersvervoersdienst slechts één halte in Nederland aandoet. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd voor het verlenen van concessies voor openbaar vervoer, anders dan per trein. Artikel 29 bepaalt voorts dat Gedeputeerde Staten een ontheffing kunnen verlenen voor niet geconcedeed openbaar vervoer en bevat twee vereisten waaraan een aanvraag moet worden getoetst. Het artikel geeft echter geen nadere invulling aan de vereisten. Gedeputeerde Staten hechten er belang aan dat zij alle aanvragen om ontheffing volgens een vaste beleidslijn en consistent behandelen. Dit vereist dat Gedeputeerde Staten hun beleidslijn formaliseren. Deze beleidsregel legt dat vast, alsook de werkwijze die Gedeputeerde Staten hanteren voor het behandelen van aanvragen om ontheffing van aanbieders van openbaar vervoer van personen per bus, die niet beschikken over een concessie van Gedeputeerde Staten. Deze beleidsregel is mede gebaseerd op een door de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken uitgebracht advies van 17 april 2020.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel 2 Beoordeling

Uit de Wp2000 volgt dat Gedeputeerde Staten de ontheffing verlenen indien er geen sprake is van een gelijkenis van het aangevraagde openbaar vervoer met het busvervoer dat al binnen de concessiegebieden wordt aangeboden (oftewel, is het aangevraagde vervoer een substituuut voor het geconcedeerde vervoer), en als die gelijkenis er is, er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de exploitatie van de bestaande concessies. De memorie van toelichting bij de Wp2000 geeft ook aan dat het wenselijk is om rendabele innovaties uit de markt en cabotagevervoer mogelijk te maken, zonder dat de concessie

belangrijk wordt uitgehold. Cabotage is het vervoeren van goederen of passagiers tussen twee punten in hetzelfde land door een bedrijf uit een ander land. Uit de Wp2000 volgt dat de volgende aspecten beoordeeld moeten worden:

- of het vervoer dient te worden gesubsidieerd; of
- de vervoersvoorziening waarvoor ontheffing wordt aangevraagd een sterke gelijkenis vertoont met het vervoer waarvoor de concessie is verleend; en
- de ontheffing niet is beschreven in de concessie als inbreuk; en
- de concessionaris onevenredig wordt benadeeld.

Met name de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 25 juni 2007 (ECLI:NL:CBB:2007:BA7916) en van 10 juli 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:384) zijn van belang geweest voor de beoordeling van ontheffingsaanvragen. Uit de uitspraken volgt onder andere dat het van belang is het aantal halteringen die voor het aangevraagde openbaar vervoer voorzien zijn binnen het gebied van een concessiehouder in de afweging te betrekken en voorts dat – in geval van ontheffingverlening – de mogelijke afbreuk zo veel mogelijk beperkt wordt.

Relevant kan ook zijn of er tarieven en vervoerbewijzen gelden in beide voorzieningen. Met de dienstverlening MAAS ontstaat een platform dat onafhankelijk van de vervoerder mobiliteitsdiensten aanbiedt. Ook nu al bestaan er voorzieningen rond uitgaanscentra, festiviteiten et cetera waar een gelegenheidstaxi geldt. Openbaar vervoer binnen een concessie of op basis van een ontheffing kunnen dezelfde markt bedienen.

De mogelijkheid ontheffing te verlenen dient het belang van het openbaar vervoer als geheel. De reiziger kan een reële en relevante uitbreiding van zijn reismogelijkheden krijgen terwijl de concessiehouder wordt beschermd tegen vervoer dat geheel of grotendeels een substituut is van al door hem uitgevoerd vervoer. Deze bescherming is ook relevant voor de concessieverlener, omdat een aangetaste concessie markt bij een volgende aanbesteding duurder kan uitpakken voor de concessieverlener en de samenleving. Dit kan ook reden zijn om het vervoer na afloop van de ontheffingsperiode onder te brengen in de concessie.

Aantasting van de exploitatie van één lijn heeft een schijnbaar gering effect op een concessie als geheel. De voortgaande rondes van aanbestedingen in Noord-Brabant hebben geleid tot scherpe inschrijvingen en relatief lage winstmarges. Dat is goed voor de samenleving maar een risico bij verstoringen van het vervoer, ook op lijnniveau. Gedeputeerde Staten menen dat het belang van de reiziger, de concessiehouder en de concessieverlener zowel op het niveau van de lijn als het niveau van de gehele concessie moet worden beoordeeld, in relatie tot het belang bij de ontwikkelingsmogelijkheid van de markt die met de ontheffingsbevoegdheid is gegeven.

Ook voor de uitgangspunten opgenomen in artikel 2, eerste lid, onder c, is het door de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken gegeven advies van 17 april 2020 overgenomen. De uitgangspunten zijn gerelateerd aan het meest waarschijnlijke geval dat een zware en lange lijn op een drukke tijd wordt getroffen door de inbreuk van een andere aanbieder. Het percentage van 5% betreft dan ongeveer 100 reizigers, oftewel twee volle bussen, per dag. De winst op de concessie mag worden aangetast, maar niet voor meer dan 0,3% van de omzet. Zo nodig vragen Gedeputeerde Staten hierover een advies bij een extern deskundige.

Een vereenvoudigd en fictief rekenvoorbeeld verduidelijkt de problematiek:

Concessie Y heeft een omzet van € 30 miljoen en een rendement van 2%, oftewel € 0,6 miljoen. Ontheffing wordt aangevraagd voor een traject dat (ook) een lijn raakt die een omzet heeft van € 3 miljoen. Aanmerkelijk is dat 10% van die omzet op die lijn zal worden aangetast in geval ontheffing wordt verleend. De concessiehouder heeft dan € 0,3 miljoen minder omzet, als gevolg waarvan het rendement over de hele concessie met 50% zou dalen. Dit vinden Gedeputeerde Staten niet acceptabel en in zo'n geval weigeren zij de aangevraagde ontheffing.

Artikel 4 Onvolledige aanvraag

Indien de aanvrager de geboden hersteltermijn ongebruikt laat verstrijken, kunnen Gedeputeerde Staten op grond van artikel 4:5 van de Awb besluiten de aanvraag niet te behandelen.

Artikel 5 Zienswijze concessiehouder

Voor het behandelen van ontheffingsaanvragen geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet. Gedeputeerde Staten hebben deze procedure ook niet specifiek van toepassing verklaard. Gedeputeerde Staten hechten er wel belang aan dat de mening van de concessiehouder over een aanvraag in de afweging wordt betrokken en vragen hem daarom of er volgens hem, gelet op het bepaalde in artikel 29 van de Wp2000, redenen zijn om de gevraagde ontheffing te weigeren.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,
mr. I.R. Adema

de secretaris,
drs. M.J.A. van Bijnen MBA