

Vergaderjaar 1999–2000

27 216

## **Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein en regeling van de verlening van meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (Concessiewet personenvervoer per trein)**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

##### *Algemeen*

Dit wetsvoorstel strekt ertoe in het openbaar personenvervoer per trein een concessiesysteem in te voeren, inclusief het hogesnelheidsvervoer. De rijksoverheid zal ingevolge het onderhavige wetsvoorstel de concessies uitgeven voor het landelijk vervoer en het hogesnelheidsvervoer. Regionale overheden kunnen op grond van de voorgestelde wetgeving stapsgewijs de verantwoordelijkheid krijgen voor het regionale personenvervoer per trein, en daarmee voor de integratie ervan met de overige vervoersmodaliteiten via de bevoegdheid tot het uitgeven van concessies. De kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per trein vanaf 2000, zoals vastgelegd in de beleidsnota *De derde eeuw spoor*<sup>1</sup> en met de Tweede Kamer besproken, is de beleidsmatige basis voor het onderhavige wetsvoorstel. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voor een belangrijk deel uitvoering gegeven aan de kabinetsvisie op het openbaar vervoer per trein.

De regering hecht eraan om ter uitvoering van de beleidsvoornemens ter zake in de nota *De derde eeuw spoor* zo spoedig mogelijk voor het zogenoemde hoofdrailnet met de Nederlandse Spoorwegen (NS) afspraken te maken die worden neergelegd in een concessie die voor de daarin omschreven dienstregeling over het hoofdrailnet een exclusief recht biedt en voorschriften bevat over de door NS Reizigers b.v. te leveren prestaties (prestatie-afspraken). Tevens hecht de regering eraan om zo snel mogelijk te beschikken over een wettelijke grondslag voor het verlenen van meerjarige rechten op het vervoer over de hogesnelheidslijn Zuid (HSL-Zuid) die worden neergelegd in één of meerdere concessies.

##### *Relatie met de nieuwe Spoorwegwet*

Separaat aan dit wetsvoorstel is een ander, meer omvangrijk en complex, wetsvoorstel in procedure gebracht op het terrein van de spoorwegen. Dat wetsvoorstel strekt tot algehele herziening van de spoorweg-

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken II 1998/99, 26 464, nr. 1.

wetgeving. Daarin zullen voorstellen worden gedaan ten aanzien van de als zodanig in de nota De derde eeuw spoor aangekondigde, voor de marktordening relevante onderwerpen die betrekking hebben op het *gehele* spoorvervoer. Het betreft in hoofdlijnen een regeling inzake veiligheid, taakorganisaties, capaciteitstoewijzing, goedkeuring en toelating van materieel en aan spoorwegonderneming en spoorwegpersoneel te stellen eisen. Behalve het uitvoering geven aan de ter zake in nota De derde eeuw spoor opgenomen voornemens, zal het voorstel voor een nieuwe Spoorwegwet ook strekken tot modernisering van de algemene wetgeving met betrekking tot de spoorwegsector. Het onderhavige wetsvoorstel beperkt zich tot de wettelijke regeling van het *openbaar vervoer* per trein: de huidige Spoorwegwet wordt met dit wetsvoorstel slechts in zoverre aangepast als nodig is voor de invoering van een concessiestelsel, te weten de regeling van het daarbij behorende stelsel van verdeling van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de verlening van meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van die capaciteit.

#### *Europeesrechtelijke context*

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met de mede voor het spoorvervoer relevante verordening 1191/69<sup>1</sup>. In de voorgestelde wetgeving wordt geen in die verordening bedoelde «met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor» in stand gehouden.

Voorts is ten aanzien van de verlening van bijzondere, meerjarige, rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit uitgegaan van de ontwerp EG-richtlijn, zoals neergelegd in het gemeenschappelijk standpunt d.d. 28 maart 2000 door de Raad van de Europese Unie vastgesteld met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (ter vervanging van richtlijn 95/19/EG).<sup>2</sup> Daarbij is in dit wetsvoorstel een systeem gekozen dat ook in overeenstemming is met de bepaling inzake bijzondere rechten in de bestaande richtlijn 95/19/EG<sup>3</sup>.

#### *De gevolgdde voorbereidingsprocedure van het wetsvoorstel*

Aan het wetsvoorstel is – in de vorm van een voorontwerp – via publicaties in landelijke dagbladen bekendheid gegeven, het is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat via Internet beschikbaar gesteld en van 17 november 1999 tot en met 14 december 1999 op tal van plaatsen ter inzage gelegd<sup>4</sup>. Het wetsvoorstel is voorts toegezonden aan de Algemene Rekenkamer (ter informatie) alsmede – met het oog op het geven van reacties – aan tal van belangenorganisaties, instellingen en bedrijven die betrokken zijn bij het (personen)vervoer per trein. Voorts is het wetsvoorstel besproken in het overlegorgaan personenvervoer. Door tussenkomst van het inspraakpunt van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kon door belangenorganisaties, bedrijven en particulieren schriftelijk en per elektronische post op het wetsvoorstel worden gereageerd. De in dat kader ontvangen reacties zijn als bijlage bij deze memorie gevoegd.<sup>5</sup>

Het wetsvoorstel is in overleg met de taakorganisaties van de NS opgesteld; concepten van het wetsvoorstel zijn op onderdelen in een vroeg stadium met de taakorganisaties besproken. In een later stadium (april/mei 1999) zijn ook – uit eigen initiatief – bijdragen ontvangen van NS Cargo N.V. en de NS Groep N.V.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 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 L 156).

<sup>2</sup> Vastgesteld gemeenschappelijk standpunt op basis van het gewijzigd voorstel van de Europese Commissie d.d. 29 november 1999, voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering (PbEG C 2000, 116/E).

<sup>3</sup> Richtlijn 95/19/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van gebruiksrechten voor de infrastructuur (PbEG L 143).

<sup>4</sup> In de provinciehuizen van alle provincies; het informatiecentrum Mobilien te Utrecht, de bibliotheken van de regionale directies van Rijkswaterstaat in Arnhem, 's-Hertogenbosch, Haarlem, Leeuwarden, Lelystad, Maastricht, Middelburg, Nieuwegein en Rotterdam, in de bibliotheek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in Den Haag en in de bibliotheek van het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat in Den Haag.

<sup>5</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

<sup>6</sup> De NS Groep N.V. omschrijft in haar reactie de uitbreiding van het concessiestelsel in de Wet personenvervoer 2000 als een «verrassende wending». De NS is echter vroegtijdig formeel bij het opstellen van dit wetsvoorstel betrokken. Op 7 mei 1999 ontving het ministerie zelfs een schriftelijke reactie van de NS Groep N.V. op de concept-versie d.d. 9 april 1999 van het wetsvoorstel. Op opmerkingen van de NS Groep ten aanzien van het stadium waarin zij bij dit wetsvoorstel is betrokken en de gegunde reactietermijn, wordt derhalve geen verdere aandacht geschonken.

Het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel valt onder de werking van artikel 72 EG (gemeenschappelijk vervoerbeleid). Op grond van de beschikking van de Raad van de EEG van 21 maart 1962<sup>1</sup> dienen voorname tot het vaststellen van wettelijke maatregelen die voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk vervoerbeleid van essentieel belang zijn ter kennis van de Europese Commissie te worden gebracht. Hoewel het belang voor dat beleid enigszins zou kunnen worden gerelativeerd, is het wetsvoorstel op 25 november 1999 in ontwerp genotificeerd bij de Europese Commissie. De Commissie heeft niet binnen de in de bedoelde beschikking aangegeven termijn (van twee maanden) door het uitbrengen van een advies of aanbeveling op het voorstel gereageerd. Mocht alsnog een reactie van de Europese Commissie worden ontvangen, dan zal worden aangegeven op welke wijze daaraan gevolg zal worden gegeven.

De verschillende, in het kader van de hiervoor beschreven consultatie ter zake van het wetsvoorstel (in de vorm van een voorontwerp) gemaakte opmerkingen zijn betrokken bij de besluitvorming over het onderhavige wetsvoorstel in zijn huidige vorm. In deze memorie wordt bij de bespreking van de desbetreffende onderwerpen dan wel artikelen of onderdelen daarvan, ingegaan op de met betrekking tot het voorontwerp gemaakte opmerkingen. Sommige reacties hebben mede betrekking op het voorstel van de nieuwe Spoorwegwet. Op die reacties zal bij dat wetsvoorstel worden ingegaan.

## **2. De marktordening van het personenvervoer**

### *De uitbreiding van de Wet personenvervoer 2000*

Het onderhavig wetsvoorstel sluit aan bij de Wet personenvervoer 2000<sup>2</sup> waarin de vergunning voor openbaar vervoer per trein het instrument is voor het regelen van de toegang tot het beroep en de concessie een marktregulerende rol vervult. Het wetsvoorstel introduceert voor het openbaar vervoer per trein een concessiestelsel zoals dat ook voor het overige openbaar vervoer is geïntroduceerd in de Wet personenvervoer 2000. In een concessie wordt aan een vervoerder een in beginsel exclusief recht verleend om het openbaar vervoer te verrichten dat in de concessie is vermeld.

De door de minister te verlenen concessie kan volgens het wetsvoorstel (artikel 69a, eerste lid) in het algemeen met en zonder procedure van aanbesteding worden verleend. De door de decentrale overheden te verlenen concessies worden volgens het wetsvoorstel in principe na aanbesteding verleend (artikel 60a, eerste lid). In bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen kunnen op deze aanbestedingsplicht uitzonderingen worden gemaakt (artikel 60a, tweede lid). In een procedure van aanbesteding kunnen de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbieding dan wel de hoogste door de vervoerder te betalen prijs als gunningscriteria worden gehanteerd. Het concessiestelsel voor het openbaar vervoer per trein wordt met dit wetsvoorstel geïntroduceerd door uitbreiding van de reikwijdte van het concessiestelsel in de Wet personenvervoer 2000 tot openbaar vervoer per trein.

### *De inhoud van concessies voor openbaar vervoer per trein*

Overeenkomstig de Wet personenvervoer 2000 kan de concessieverlener voorschriften aan de concessie verbinden (artikel 32) en in geval van aanbesteding dient hij een programma van eisen op te stellen (artikel 44). Dit dient twee doelen. Ten eerste biedt dit aan het betrokken bestuursorgaan de mogelijkheid om sturing te geven aan de kwaliteit van het

<sup>1</sup> Beschikking van de Raad van 21 maart 1962 nr. 73/402/EEG houdende vaststelling van een procedure voor het voorafgaande onderzoek en overleg omtrent bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke door de Lidstaten op het gebied van het vervoer worden overwogen, PbEG L 23 (zoals gewijzigd bij Beschikking nr. 73/402 van de Raad van 22 november 1973).

<sup>2</sup> Voorstel van wet, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000) (Kamerstukken I 1999/2000, 26 456, nr. 228). Bij het onderhavige wetsvoorstel wordt er vanuit gegaan dat bedoeld wetsvoorstel op het tijdstip waarop het onderhavige wetsvoorstel tot wet zal worden verheven, eveneens tot wet zal zijn verheven.

openbaar vervoer waarop de concessie betrekking heeft. De sturing heeft als doel het dienen van de maatschappelijke belangen die niet direct in het verlengde liggen van de bedrijfsbelangen van de vervoerder. Het betreft de maatschappelijke doelen van het openbaar vervoer per trein, te weten het vergroten van de bereikbaarheid in Nederland, het leveren van een bijdrage aan de milieudoelstellingen, het aantrekkelijker maken van het spoorvervoer voor keuzereizigers en het bieden van vervoer aan reizigers die geen alternatief hebben. Ten tweede biedt dit de mogelijkheid om voorwaarden te stellen omtrent bij voorbeeld informatieverstrekking en tarieven.

NS Groep acht de beleidsmatige en financiële ruimte voor concurrentie door het concessiestelsel niet groot. Zowel bij de aanbesteding van het regionale spoorvervoer als in het kader van de voorbereiding van de gunning ten aanzien van het hogesnelheidsvervoer is sprake van veel gegadigden voor de te verlenen concessies. Hieruit kan worden opgemaakt dat de concessieverlening wel degelijk vervoerkundige en financiële perspectieven voor de gegadigde vervoerders biedt. Indien alle door het openbaar vervoer per trein veroorzaakte kosten van beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur ten laste van het betrokken vervoer zouden komen dan zou dit vervoer hoe dan ook verlieslatend zijn. Dit geldt a fortiori als ook nog de aanleg- en uitbreidingskosten van de spoorweginfrastructuur volledig zouden moeten worden gedragen door het vervoer dat van de onderhavige spoorweginfrastructuur gebruik maakt. Er is een gebruiksvergoeding voor het spoorvervoer geïntroduceerd, waarbij een traject is ingezet dat uitzicht biedt op het in rekening brengen van de marginale kosten die voortvloeien uit het betrokken spoorvervoer. De markt- en concurrentieverhoudingen zijn bepalend voor het antwoord op de vraag of en in hoeverre voor een concessie een betaling kan worden gevraagd dan wel een bijdrage aan de uitvoering van de concessie dient te worden verbonden. In dit kader is dan ook geen sprake van richtprijzen voor rendabel of onrendabel vervoer. De mogelijkheid tot het verstrekken van een bijdrage annex aan een concessie was al onderdeel van het concessiestelsel zoals neergelegd in de Wet personenvervoer 2000 (zie artikel 22 van die wet). Voor de mogelijkheid tot betaling voor een concessie is door een aanvulling van artikel 25 met het onderhavige wetsvoorstel expliciet een grondslag geboden.

#### *De gevolgen voor het personeel*

Over de gevolgen van het wetsvoorstel voor het personeel van vervoerders is gesproken met de betrokken werknemersorganisaties. Uit dat overleg blijkt dat het vooral gaat om de toepassing van de artikelen 36 tot en met 38 van de Wet personenvervoer 2000 in de praktijk van concessies voor spoorvervoer. Op dit punt kan worden opgemerkt dat, indien niet al het personeel van de oude concessiehouder overgaat, in het kader van de overgang de oude concessiehouder op grond van artikel 39, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 verplicht is – kort gezegd – aan te geven hoe veel personeel overgaat en welke functies daarbij horen. De werknemer behoudt behalve zijn rechtspositie ook het feitelijk opgedragen werk. De nieuwe werkgever is na overgang van de concessie verplicht zich als een goed werkgever te gedragen (artikel 611 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). De nieuwe concessiehouder is echter wel bevoegd een vergelijking te maken met omvang en aard van het personeel dat hij volgens zijn eigen inzichten voor de exploitatie nodig heeft. Mochten andere inzichten over de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld een andere inzet van personeel, leiden tot een algemene wijziging van de opgedragen werkzaamheden of overtolligheid van personeel, dan zal de werkgever de relevante bepalingen van de Wet op de ondernemingsraden moeten toepassen. Zo zal een belangrijke inkrimping, uitbreiding of

andere wijziging van de werkzaamheden van de onderneming aan de ondernemingsraad moeten worden voorgelegd. Daarnaast is de nieuwe werkgever gehouden om in geval van opheffing of wijziging van de oude functie, te zoeken naar oplossingen. Indien tijdens het vaststellen van de personeelsplannen blijkt dat er een verschil bestaat tussen de oude en de toekomstige formatie, kan de oude formatie in het personeelsplan van de nieuwe werkgever worden opgenomen. De nieuwe werkgever heeft dan de taak om op gepaste wijze tot personeelsreductie te komen. Waarschijnlijk kunnen deze zogenoemde bovenformatieve personeelsleden op andere (vrijkomende) plaatsen worden ingezet, zo nodig met om- of bijscholing. Bij een overgang van een concessie, waarbij een deel van het personeel overgaat en een deel van het personeel blijft zitten bij de huidige concessiehouder, zullen arbeidsplaatsen niet steeds herleidbaar zijn tot een individuele werknemer. In zo'n geval wordt ingevolge artikel 37, vierde lid van de Wet personenvervoer 2000 de overgang gelijkgesteld met een beëindiging van de arbeidsverhouding wegens bedrijfseconomische redenen, waarbij een deel van het personeel wordt ontslagen en een deel van het personeel zijn arbeidsovereenkomst behoudt. Op een bedrijfseconomisch ontslag ingevolge het BBA zijn de regels van het Delegatiebesluit 1993 (in het bijzonder artikel 9) van toepassing, waarin is bepaald hoe bedrijfseconomische ontslagaanvragen moeten worden beoordeeld. Uitgangspunten daarin zijn het anciënniteits- en afspiegelingsbeginsel. Artikel 9, lid vier tot en met zeven, van het Delegatiebesluit 1993 bevat uitzonderingen op de strikte toepassing van het afspiegelingsbeginsel, indien het gaat om onmisbare werknemers of werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie, alsmede bijzondere procedurele waarborgen voor gehandicapte werknemers en in verband met het voorkomen van discriminatie. Bij grote arbeidsorganisaties is het denkbaar dat de werkgever in staat is om voor al het personeel dat over is gegaan een passende arbeidsplaats te vinden. Zo is bij voorbeeld na de aanbesteding van de openbare-dienstcontracten voor de treindiensten in Groningen door de nieuwe werkgever NoordNed Personenvervoer BV, in overleg met de vakbonden, kennelijk een werkgarantie voor het thans bij de exploitatie van die treindiensten betrokken personeel afgegeven. Ook andere werkgevers, in andere sectoren, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid, hebben in het verleden bij reorganisaties aan het zittende personeel wel eens een werkgarantie gegeven. Het gaat hier om een onderwerp dat in beginsel bij CAO (sociaal statuut of arbeidsplaatsenovereenkomst) kan en behoort te worden geregeld. Ter zake kan ook worden gewezen op hetgeen over de rol van de wetgever is opgemerkt in de kabinetsnotitie (zelf)regulering: relatie wetgever, sociale partners/medezeggenschapsorgaan in de arbeidsverhoudingen<sup>1</sup>.

De regering is van oordeel dat de voorgestelde regeling, op gelijke wijze als bij het stads- en streekvervoer, een adequate aanvullende, wettelijke bescherming van de rechtspositie van werknemers biedt door regelingen op het niveau van de CAO te laten overgaan op de nieuwe werkgever. De voorgestelde wet garandeert aldus dat afspraken van sociale partners over de gevolgen van de overgang van rechtswege overgaan op de nieuwe werkgever. Dat geldt ook voor afspraken tussen sociale partners, die zijn afgestemd op de voor de spoorsector specifieke problematiek of zijn afgestemd op de regionale situatie. De voormalige en de nieuwe concessiehouder alsmede de belanghebbende werknemersverenigingen kunnen na aanbesteding de voortgang van de personele overgang bespreken en kunnen ingevolge artikel 36, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000 overeenkomen dat een andere regeling zal gelden dan de regeling zoals neergelegd in de artikelen 37 en 38 van die wet. Door de bovenstaande uiteenzetting wordt duidelijker aangegeven wat de gevolgen zijn van de overgang van een concessie voor het personeel. Hierdoor wordt een mogelijke onduidelijkheid over en onjuiste perceptie van de gevolgen voor het personeel weggenomen. Naar het oordeel van

---

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken I 1990/2000, nr. 222a.

de regering wordt aldus aan de behoeften van de bonden om duidelijke vastlegging van de rechten van het personeel en de verplichtingen van de nieuwe concessiehouder voor een belangrijk deel tegemoet gekomen.

### **3. De invoering van het concessiestelsel**

#### *De keuze voor een publiekrechtelijke aanpak*

In theorie is het denkbaar een zodanig stelsel van vergunningen in het leven te roepen, of het huidige stelsel van vergunningen in de Wet personenvervoer zodanig te wijzigen, dat daarmee aan de overheid op centraal en decentraal niveau de mogelijkheid wordt geboden om de markt van het personenvervoer per trein te ordenen, waarbij periodieke betwistbaarheid van vergunningen plaatsvindt. Voor het onrendabel vervoer zou dan aanvullende overheidsinterventie mogelijk zijn door middel van openbare-dienstcontracten en subsidiëring, overeenkomstig de bestaande situatie. Het huidige vergunningstelsel zoals neergelegd in de Wet personenvervoer laat ook concurrentie op het spoor toe. Een zodanig vergunningstelsel biedt voor de betrokken vervoerder ook geen garantie tegen inbreuken van concurrenten op hetzelfde netwerk en laat het zogenoemde «cherry-picking» toe, hetgeen bij concurrentie «om» het spoor in beginsel niet toelaatbaar is. Een zekere mate van exclusiviteit wordt niet met een vergunningstelsel bereikt en kan ook niet via de weg van de uitgifte van infrastructuurcapaciteitsrechten worden geregeld: capaciteitsrechten geven immers geen recht op het exclusief aanbieden van bepaalde vervoersverbindingen. In elk geval kan niet volstaan worden met overeenkomsten of openbare-dienstcontracten die uitsluitend rechtsgevolgen voor de overheid en de betrokken vervoerder meebrengen. Voor wat betreft de sturingsmogelijkheden van de overheid ten aanzien van de prestaties van de vervoerder geldt bovendien dat een vergunning geen plicht tot het verrichten van de vergunde activiteiten meebrengt. Voorts is een openbare-dienstcontract met bepalingen ten aanzien van het prestatieniveau alleen mogelijk, indien de vervoerder behoefte heeft aan een openbare-dienstcontract. Dat is in de regel alleen het geval indien behoefte bestaat aan subsidiëring (vgl. de huidige contractsector). Voor het hoofdrailnet kan in die opzet derhalve geen prestatiecontract worden afgedwongen. Om die reden is het wenselijk voor het openbaar vervoer per trein aan te sluiten bij het (publiekrechtelijke) concessiestelsel voor het stads- en streekvervoer zoals neergelegd in de Wet personenvervoer 2000.

De keuze voor een publiekrechtelijk stelsel van concessies voor openbaar vervoer per trein heeft echter ook nadelen. In dat verband kan in de eerste plaats worden gewezen op het ontbreken van een algemeen geldende wettelijke regeling inzake concessies, vergelijkbaar met de wetgeving die geldt ten aanzien van overeenkomsten. Aan de andere kant geeft de voorgestelde invoering van een wettelijk ingekaderd concessiestelsel de wetgever meer mogelijkheden de overheidsverantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer per trein op centraal en decentraal niveau vast te leggen. Het vastleggen van een concessiestelsel in wetgeving heeft dan echter ook een verstarrend effect, dat slechts ten dele kan worden weggenomen door de mogelijkheid tot het uitvoeren van experimenten met toepassing van artikel 3 van de Wet personenvervoer 2000.

Een wettelijk kader, zoals voorgesteld – met tal van verplichte onderdelen van een concessie en bepalingen inzake de procedure van het verlenen, wijzigen en beëindigen van een concessie, de mogelijkheid dat niet alleen de vervoerder, maar ook derden-belanghebbenden bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen, alsmede de rechtstreekse toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht – stelt voorts hogere inhoudelijke en procedurele eisen aan het optreden van de overheid op dit terrein. De relatieve vrijheid die de overheid heeft bij het sluiten van overeenkom-

sten heeft in dat licht aantrekkelijke kanten. Het vertrouwen op een zodanige contracteervrijheid heeft evenwel ook risico's van juridische aard. In dat verband kan worden gewezen op de recente jurisprudentie inzake de zogenoemde twee-wegenleer.<sup>1</sup> Deze jurisprudentie geeft een onverminderd strenge maatstaf voor de beoordeling of wordt voldaan aan de eis dat een bestaande publiekrechtelijke regeling, zoals bijvoorbeeld een vergunningstelsel, niet op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist door het privaatrechtelijk optreden van de overheid. Hierover kan nog worden opgemerkt dat de overheid bij de ordening en sturing van de openbaarvervoersmarkt optreedt ter uitvoering van een expliciete overheidstaak. De overheid handelt in de opvatting van de regering op dit terrein niet op gelijke voet met een (particulier) vervoersbedrijf. Om die reden is op dit terrein een publiekrechtelijke regeling van de verhouding tussen de overheid en het vervoersbedrijf aangewezen.

Van groot belang bij de keuze voor een stelsel van concessies is de mogelijkheid om aan te sluiten bij het stelsel van concessies voor het stads- en streekvervoer. Gelet op de politieke wens om te komen tot integratie van stads- en streekvervoer en het openbaar vervoer per trein, is samenhang en consistentie in het wettelijke kader een belangrijke voorwaarde. Sterke verschillen tussen de toepasselijke wettelijke voorschriften zouden de wetgeving nog meer complex en ondoorzichtig maken. Ook zullen dergelijke verschillen de feitelijke integratie van het openbaar vervoer naar verwachting niet bevorderen. Voor de HSL-Zuid is bovendien van belang dat het ontbreken van een formeel-wettelijk gewaarborgd meerjarig, in beginsel exclusief, recht om het vervoer over die lijn te verrichten, de bereidheid om omvangrijke materieelinvesteringen te doen, zal belemmeren. Bovendien kunnen vervoerders opzettelijk een afwachtende houding aannemen om de overheid te dwingen tot verlaging van de kwaliteitseisen en de gebruiksvergoeding.

#### *De keuze voor het begrip «concessie»*

De aansluiting bij de concessiesystematiek die voor het stads- en streekvervoer is gekozen, brengt mee dat voor de toelating van ondernemingen tot het openbaar vervoer per trein ook de term concessie wordt gebruikt. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet personenvervoer 2000 is hierover het volgende opgemerkt: «Van oudsher wordt de concessie gebruikt voor activiteiten van openbaar belang die niet door de overheid zelf worden verricht, maar aan particuliere ondernemingen worden overgelaten (bij voorbeeld de mijnconcessies). Daarmee gepaard gaat de verplichting aan de concessiehouder om de geconcedeerde activiteiten te verrichten. Zo'n verplichting zou echter ook contractueel tussen beide partijen kunnen worden afgesproken. Voor de keuze voor een concessiesystematiek in plaats van een systematiek van contractrelaties is doorslaggevend geweest de overweging dat privaatrechtelijke overeenkomsten in zijn algemeenheid slechts de contractpartijen binden en geen externe werking hebben. Derden zijn doorgaans niet gebonden aan de contractuele afspraken tussen partijen. De exclusiviteit die aan de concessie is verbonden (onder andere tot uiting komend in een verbod aan anderen dan de concessiehouder om openbaar vervoer te verrichten) en de handhaving daarvan kunnen niet bereikt worden door het sluiten van een exclusieve privaatrechtelijke overeenkomst met een vervoerder. Het beschikkingskarakter van de concessie staat overleg c.q. onderhandeling over de te verlenen concessie overigens niet in de weg. Het wetsvoorstel heeft de bevoegdheid tot concessieverlening een vrij karakter gegeven. Er zijn slechts voorwaarden gesteld met betrekking tot het bezit van een vergunning en van een verklaring van geen bezwaar. Door die beoordelingsvrijheid ontstaat ruimte voor overleg. Overleg kan niet alleen betrekking hebben op de vraag of de concessie aan die vervoerder moet

---

<sup>1</sup> Recentelijk bevestigd en ten dele aangescherpt in het arrest van de Hoge Raad van 19 mei 2000, Nr. C98/317HR (nog niet in druk verschenen).

worden verleend, maar ook over de inhoud van de concessie en de aan de concessie verbonden voorschriften. Het verlenen van een concessie sluit niet uit dat aanvullend, binnen de grenzen die in de concessievoorschriften zijn gesteld, nog een overeenkomst wordt gesloten tussen concessieverlenende overheid en concessiehouder; bij voorbeeld over eigendomsoverdracht van bepaalde zaken, dan wel over onderwerpen waarvan in de concessievoorschriften slechts de condities en procedures vastliggen.»<sup>1</sup>

Gelet op het karakter van de concessie en de uit het wetsvoorstel voortvloeiende rechtsgevolgen van een concessie, sluit die term overigens ook aan bij de in de rechtsliteratuur beschreven kenmerken van een concessie. In dit verband kan bij voorbeeld worden gewezen op de conclusie van het openbaar ministerie voor het arrest van de Hoge Raad van 20 juni 1982, NJ, 1982, 510, waarin wordt opgemerkt: «(...) de opvatting, dat de concessie zich daarin onderscheidt van de vergunning, dat bij een concessie sprake is van een – door de concessieverlener veroorloofde – handeling die door de overheid in het algemeen belang wordt begeerd als wenselijk. Van een vergunning zou in deze opvatting moeten worden gesproken wanneer de overheid neutraal, onverschillig staat tegenover de vraag of de handeling of onderneming waarop de vergunning betrekking heeft, al dan niet wordt verricht. Deze opvatting is reeds in de kern te vinden in het aan de concessie gewijde preadvies dat V.H. Rutgers in 1927 uitbracht voor de NJV (zie p. 19, 21) en wordt meer expliciet gekoesterd door: Van der Pot (Hand. NJV 1927 II p. 54 e.v., NJB 1927 p. 409); G. J. Wiarda, «Overeenkomsten met overheidslichamen» (diss. 1939) p. 185 j° p. 179; A. M. Donner, «Nederlands bestuursrecht» I, Algemeen deel (1974), p. 255 en 305; J. R. Stellinga in zijn noot onder KB 28 juli 1976 nr. 68, AB 1976, 285; De Haan c.s., «Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat» (1978) p. 304–305. Laatstgenoemde schrijver stelt dat bij de concessie sprake is van een verplichting voor de concessionaris om het openbare nutsbedrijf uit te oefenen. De nadruk valt hier op het algemeen belang, «namelijk de zorg voor bepaalde openbare voorzieningen» (De Haan c.s., p. 304). 6. Mede op grond van het onder 4 en 5 betoogde kan m.i. worden aanvaard, enerzijds dat een algemeen geldend rechtsregime voor «de» concessie ontbreekt, anderzijds dat het bij een concessie gaat om een handeling of onderneming die door de concessieverlenende overheidsinstantie is beschouwd als het algemeen nut bevorderend.»

De regering sluit zich met dit wetsvoorstel bij die conclusie aan, nu het bij het openbaar vervoer (per trein) niet slechts gaat om particuliere activiteiten die worden toegestaan, maar om activiteiten die als zodanig ook vanuit het algemeen belang wenselijk worden geacht.

#### *Het consensuele karakter van de concessie*

NS Groep heeft vragen gesteld over het hanteren van het concessie-instrument, over het publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke karakter van een concessie en over de verhouding tussen het begrip «concessie» en het begrip «openbare-dienstcontract» in verordening nr. (EEG) 1191/69. Een concessie is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, een *naar vorm* eenzijdige beschikking van een bestuursorgaan, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Een concessie is een rechtshandeling die is gebaseerd op een aan een bestuursorgaan krachtens publiekrecht toekomende bevoegdheid. Deze publiekrechtelijke grondslag vloeit voort uit de behoefte om sturing vanuit de overheid door middel van een (prestatie)concessie in een wettelijk kader te plaatsen met het oog op de beperkte marktwerking en de daaruit voortvloeiende marktimperfecties. De gekozen, beperkte vorm van marktordening – concurrentie «om» het spoor – laat immers monopolieposities in stand. Een concessie heeft, met het oog op de keuze voor concurrentie «om» het

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.



spoor het karakter van een exclusief recht. Daarmee is tevens het verschil afgebakend met een overeenkomst. Het exclusieve karakter geeft aan een concessie derdenwerking. De concessiehouder kan de exclusiviteit van een concessie inroepen tegen andere vervoerders die de in concessie beschreven openbare vervoersdienst zouden willen aanbieden. Een concessie is met het oog op het vorenstaande *publiekrechtelijk* van aard. Hoewel de concessie een eenzijdige beschikking is, zal een bestuursorgaan pas het besluit vaststellen, indien er over de inhoud consensus is bereikt met de geadresseerde. Dit wordt ingegeven door het feit dat de concessie een verplichting meebrengt tot het uitvoeren van een taak van algemeen, maatschappelijk nut. Het gaat om zaken die de overheid niet zelf uitvoert, maar waarvan de overheid wel de zekerheid wil hebben dat ze uitgevoerd worden. Voor een goede uitvoering van een dergelijke verplichting is de medewerking van de concessiehouder nodig. Het consensuele karakter van een concessie maakt een concessie echter nog niet tot een rechtshandeling op grond van het burgerlijk recht. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor een aanstelling in openbare dienst. Zo'n aanstelling wordt in alle opzichten als een publiekrechtelijke rechtshandeling gezien, maar is ondenkbaar zonder instemming van de betrokken ambtenaar. Waar in het ambtenarenrecht die instemming wordt verondersteld, wordt in het onderhavige wetsvoorstel die instemming geëxpliciteerd. De reden daarvan is gelegen in verordening (EEG) nr. 1191/69. Die verordening bepaalt dat een lidstaat slechts bepaalde voorwaarden aan het spoorvervoer kan stellen, indien dat bij een zogenoemd openbare-dienstcontract is geregeld. De ratio van deze constructie is dat hiermee wordt bewerkstelligd dat er overeenstemming dient te zijn over de gestelde voorwaarden. Het begrip «openbare-dienstcontract» is een term die in europeesrechtelijke context moet worden geplaatst. De inhoud van het begrip contract heeft niet in alle lidstaten dezelfde inhoud. Het feit dat de concessie als een openbare-dienstcontract in de zin van de bedoelde verordening wordt beschouwd, maakt de concessie niet tot een «contract» in de zin van een verbintenisscheppende overeenkomst naar burgerlijk recht. Wel benadrukt het begrip openbare-dienstcontract het consensuele karakter van de concessie. Verordening (EEG) nr. 1191/69 verbiedt overigens niet dat er door de onderneming een prijs wordt betaald voor het verrichten van de diensten die in het openbare-dienstcontract worden genoemd.

Voor wat betreft de handhaving van de concessie zij opgemerkt dat Verordening (EEG) nr. 1191/69 zich er niet tegen verzet dat de handhaving geschiedt krachtens voorschriften die publiekrechtelijk van aard zijn. Aan een concessie kunnen krachtens het voorgestelde artikel 32, vijfde lid, voorschriften worden verbonden inzake op te leggen boetes, waarbij kan worden uitgegaan van vaste boetebedragen bij het niet overeenkomstig de concessie uitvoeren van de voor de vervoerder geldende verplichtingen. Voor wat de mogelijkheid tot oplegging van een boete of een last onder dwangsom ter handhaving van de concessie(voorschriften) betreft, zij bovendien vermeld, dat evenmin als bij een zuiver contractueel boetebeding als bedoeld in artikel 91 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, ter handhaving van de verbintenissen uit een overeenkomst naar burgerlijk recht, of een door de burgerlijke rechter krachtens artikel 611a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op te leggen dwangsom, de hoogte van de uiteindelijk te betalen boetes of dwangsommen bij voorbaat hoeven vast te staan. Aldus bestaat in dit opzicht geen wezenlijk verschil tussen publiekrechtelijke handhaving van een concessie en het afdwingen van de nakoming van verbintenissen uit hoofde van een overeenkomst naar burgerlijk recht.

#### **4. Decentralisatie van de marktordening van het openbaar vervoer per trein**

##### *Samenhang in vervoersnetwerken*

Voor wat de bevoegdheidsverdeling op het terrein van marktordening betreft, wordt in dit wetsvoorstel – als leidend beginsel – aangesloten bij de Wet personenvervoer 2000. Die gaat uit van decentralisatie van bevoegdheden en aanbesteding van het vervoer. Door decentralisatie van het regionale openbaar vervoer per trein hebben deze overheden een heel scala aan mogelijkheden om hun verkeers- en vervoerbeleid vorm te geven. Door kwalitatief goede openbaar-vervoersvoorzieningen in interlokale samenstelling (trein, bus, tram en metro, collectief vraagafhankelijk vervoer) tot stand te brengen, kan het openbaar vervoer een aantrekkelijk alternatief zijn voor het gebruik van de particuliere auto. Het belang van samenhang in vervoersnetwerken wordt alleen maar groter als het openbaar vervoer per trein ook tot de verantwoordelijkheden van de decentrale overheden behoort. Juist bij samenhang is maatschappelijke winst te behalen. Gedeputeerde staten van de provincie dragen zorg voor de coördinatie en afstemming van het openbaar vervoer in de provincie, met uitzondering van de kaderwetgebieden (artikel 21). Hierdoor hebben zij ook de zorg voor het afstemmen van het regionale openbaar vervoer op het spoorvervoer over het hoofdrailnet en over de hogesnelheidslijn. De bevoegdheden voor het regionaal en het stadsgewestelijk openbaar vervoer per trein worden overgedragen aan respectievelijk de provincies en de kaderwetgebieden (tot zolang de kaderwetgebieden blijven bestaan). Reden voor het niet mogelijk maken van het toekennen van bevoegdheid tot concessieverlening aan gemeentebesturen is dat het regionale openbaar vervoer per trein – meer dan bij het overige regionale vervoer – voornamelijk gemeentegrens overschrijdend is.

Van diverse kanten is opgemerkt dat de decentralisatie van openbaar vervoer per trein leidt tot meer overstap, langere reistijden en inzet van oud NS-materieel. Enkelens voorzien deze problemen in het bijzonder in het te decentraliseren gebied van Noord-Holland boven het Noordzeekanaal. Naast de verantwoordelijkheden van het decentrale bestuur voor die situatie, merk ik op dat door een verdergaande decentralisatie van de stoptreinen in het gehele gebied van bijvoorbeeld Noord-Holland in betekende mate voordelen kunnen worden behaald. Het door Noord-Holland en het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) ontworpen regionet met daarin het sternet voor het spoorvervoer, opent mogelijkheden voor korte afstandsvervoer/stoptreinvervoer over de vervoerknooppunten heen. Hierdoor wordt de mogelijkheid geopend thans bestaande breuken in het vervoer te herstellen. Voor het lange(re) afstandsvervoer bestaat voor beide vervoerders, indien daar bedrijfseconomische voordelen mee te behalen zijn, de mogelijkheid van *codesharing*. Dit is een vorm van exploitatieve samenwerking waarin gezamenlijk een bepaalde treindienst wordt uitgevoerd.

##### *Gefaseerd decentraliseren*

De decentralisatie van regionaal openbaar vervoer per trein brengt een belangrijke verschuiving in (nieuwe) verantwoordelijkheden met zich voor de regionale overheden. Om die reden wordt het wenselijk geacht het regionale en stadsgewestelijke openbaar vervoer per trein gefaseerd, beheerst en flexibel te decentraliseren. Als te gemakkelijk zou worden gekozen voor een samenloop van verschillende treindiensten op dezelfde infrastructuur bestaat bovendien de kans op negatieve beïnvloeding van de onderlinge afstemming van het regionale en het nationale openbaar vervoer per trein. Daarom is gekozen voor een stapsgewijze ontwikkeling,

waarbij met de treindiensten uit de contractsector is begonnen en voor het stadsgewestelijke spoorvervoer een begin wordt gemaakt. De contractsector betreft de treindiensten op de zogenoemde uitlopers en losliggende delen van het spoorwagennet waar overwegend regionaal reizigersvervoer plaatsvindt. Doelstelling van de aanbesteding in het regionaal openbaar vervoer per trein is om hetzij het door de regionale overheid gedefinieerde openbaar vervoersysteem tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren, hetzij een zo goed of uitgebreid mogelijk openbaar vervoersysteem geboden te krijgen voor het beschikbare geld. Voor de exploitatie van deze treindiensten tot het moment van decentralisatie behoudt NS Reizigers b.v. afzonderlijke concessies. Ook (toekomstige) treindiensten op de stadsgewestelijke delen van het spoornet kunnen in de periode tot 2008 worden gedecentraliseerd en worden aanbesteed. Tot het moment van decentralisatie worden die treindiensten uitgevoerd door NS Reizigers b.v. Bezien wordt op welke wijze de betrokkenheid van de regionale overheden bij de treindiensten op de stadsgewestelijke delen van het spoornet vooruitlopend op de decentralisatie zo spoedig mogelijk kan worden vergroot. De stadsgewestelijke treindiensten worden in overleg met de betrokken regionale overheden gedecentraliseerd; deze diensten worden in beginsel aanbesteed. In uitzonderingssituaties zal de aanbestedingsplicht niet van toepassing zijn. Deze situaties zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden omschreven (artikel 60a). Hierbij wordt gedacht aan bijvoorbeeld een tijdelijk uitstel van aanbesteding in een complexe stadsgewestelijke context.

Naar aanleiding van het voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is gepleit voor het bieden van een wettelijke basis voor concurrentie op het spoor om redenen van marktwerking. In bijlage twee van de nota De derde eeuw spoor is evenwel uitgebreid toegelicht waarom niet is gekozen voor concurrentie op het spoor. Ook bij concurrentie om het spoor kan zeker zo goed marktwerking worden gerealiseerd zonder de nadelen die zijn verbonden aan concurrentie op het spoor.

De benadering van het OPV, waarin de totstandkoming van integrale vervoersystemen op stadsgewestelijk niveau van groot belang wordt acht, wordt door de regering onderschreven. De Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV) pleiten ervoor dat bij afloop van de kaderwet de desbetreffende stedelijke autoriteiten, die dan de bevoegdheid voor het stedelijk openbaar vervoer op zich nemen, ook de bevoegdheid voor regionaal spoorvervoer gedecentraliseerd krijgen. Zodra (bij wet) de bevoegdheden van een kaderwetgebied worden opgeheven, zal (in die wet) in beginsel eveneens de overgang geregeld worden van de bevoegdheden van dat kaderwetgebied naar een ander bestuursorgaan (mocht geen regeling zijn getroffen inzake de overgang van bevoegdheden, dan geeft het vangnet van artikel 121 van de Wet personenvervoer 2000 een voorziening). Op dat moment zal bezien worden welke autoriteit het best in aanmerking kan komen voor de bevoegdheden ten aanzien van het spoorvervoer op stadsgewestelijk niveau.

Naar aanleiding van een vraag van het IPO ter zake kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel ruimte biedt voor afgifte van afzonderlijke concessies door de decentrale overheden. Voor zover deze concessies treindiensten betreffen die ten dele gebruik maken van infrastructuur die ook wordt gebruikt voor de vervoersdiensten op het hoofdrailnet zijn er in de capaciteitsverdelingsregels waarborgen geschapen voor een zekere capaciteit voor het regionaal spoorvervoer. Als sluitstuk bevat het wetsvoorstel een afstemmingsbepaling tussen de concessieverlenende overheid en de capaciteitstoewijzer (artikel 25a). In hoofdstuk 8 van deze memorie wordt nader op dit onderwerp ingegaan. Het SKVV meent dat de invloed van de kaderwetgebieden op de prestatieconcessie die de

minister met NS Reizigers b.v. wil afsluiten marginaal is. In het kader van de voorbereiding van de prestatieconcessie zal evenwel zo uitgebreid als nodig zal worden geacht, met de betrokken kaderwetgebieden overleg worden gevoerd.

### *Marktmacht*

Ten principale dient de vraag te worden gesteld of en zo ja waarom er naast de mededingingswet- en regelgeving en het toezicht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) daarop nog behoefte bestaat aan specifieke bepalingen die waarborgen dat een vervoeronderneming geen overheersende positie kan innemen waardoor de kansen van andere vervoerders zouden worden beperkt. Deze principiële vraag is aan de orde gesteld bij het voorstel voor de Wet personenvervoer 2000. Daarbij is onderkend dat de algemene mededingingsregels van de Mededingingswet niet de bevoegdheid inhouden om het ontstaan van overheersende posities van vervoerders op een markt als gevolg van concessieverlening tegen te gaan. Er is dan immers geen sprake van een inbreuk op het verbod van mededingingsafspraken. Evenmin wordt het verbod van misbruik van een economische machtspositie overtreden. Op de openbaar vervoermarkt gaat het juist om het ontstaan van een overheersende positie op de markt voor openbaar vervoer en niet om het misbruik daarvan. Wel bestaat er een parallel met het concentratie-toezicht: dit is bedoeld om het ontstaan van economische machtsposities tegen te gaan, maar dan in geval van het tot stand brengen van concentraties van ondernemingen en niet bij economische machtsvorming ten gevolge van concessieverlening. Om het tegengaan van overheersende posities van vervoerders op de markt voor regionaal openbaar vervoer ten gevolge van concessieverlening mogelijk te maken zijn dus sectorspecifieke wettelijke regels nodig.<sup>1</sup>

De Wet personenvervoer 2000 bevat bepalingen (artikelen 51 tot en met 60) die een eis stellen aan het maximale marktaandeel van de vervoerder. Deze bepalingen hebben betrekking op het lokale openbaar vervoer en het regionale openbaar vervoer exclusief het openbaar vervoer per trein. Deze bepalingen zullen op grond van artikel 143, vierde en vijfde lid, van de Wet personenvervoer 2000 echter niet eerder in werking treden dan 1 januari 2002.

De vraag doet zich voor of bij de aanbesteding van openbaar vervoer per trein ook de eis van het maximale marktaandeel van de spoorvervoerder dient te worden gesteld. Bij het openbaar vervoer per trein kan niet worden ontkend dat er een spanning kan zijn tussen de voor het openbaar vervoer per trein benodigde schaalvergroting en de marktmacht en het behoud van effectieve mededinging.

Bij de beantwoording van de bovengenoemde vraag wordt rekening gehouden met die spanning en met de verschillen in concurrentieverhoudingen die zijn te onderkennen in de verschillende marktsegmenten van het openbaar vervoer per trein (regionaal spoorvervoer per trein, hoofdrailnetvervoer en hogesnelheidsvervoer).

Voor het regionale openbaar vervoer per trein zal worden aangesloten bij het overige regionaal openbaar vervoer. Hierdoor wordt het gehele regionale openbaar vervoer als relevante markt beschouwd, dus het stads- en streekvervoer en het regionale openbaar vervoer per trein. De reden hiervan is dat deze vormen van openbaar vervoer in hun aard gelijkenis met elkaar vertonen, namelijk veel verplaatsingen over relatief korte afstanden. Dit betekent dat voor dit vervoer bij aanbestedingen in ieder geval tot 1 januari 2002 de marktmachteis niet zal gelden. Een door de minister te houden onderzoek naar de ontwikkeling van de concurrentieverhoudingen op de Nederlandse markt voor openbaar vervoer kan reden

---

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 3, blz. 27–28.

geven de markmachtbepalingen uit de Wet personenvervoer 2000 na 1 januari 2002 in werking te laten treden. Als de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding geven zal de markmachteis ook voor het regionaal openbaar vervoer per trein evenals voor het overige regionale openbaar vervoer gaan gelden. Een en ander betekent dat het maximaal toegestane marktaandeel van een vervoerder zal worden gerelateerd aan de omzet in de totale markt voor het regionale openbaar vervoer en niet aan de omzet in het gehele binnenlands openbaar vervoer per trein of de totale markt voor openbaar vervoer. NS Groep heeft hiertegen bezwaar. NS Groep meent dat deze omstandigheid haar ondernemingsvrijheid beperkt. Van een zodanige beperking is slechts in geringe mate sprake. Het huidige aandeel van NS Reizigers b.v. in de totale omzet van het regionale openbaar vervoer bedraagt slechts 13%.<sup>1</sup> Verder hoeft geen rekening te worden gehouden met het buiten het regionale openbaar vervoer vallende hoofdrailnetvervoer. Zelfs als geleidelijk delen van het stadsgewestelijke spoorvervoer – dat nu nog onderdeel is van het hoofdrailnetvervoer – gedecentraliseerd zouden worden en daarmee onder het regionale openbaar vervoer zouden komen te vallen, en al dat vervoer aan NS Reizigers b.v. zou worden gegund, dan zou NS Reizigers b.v. niet of nauwelijks het beoogde maximale marktaandeel van het totale regionale openbaar vervoer (33%) overschrijden. Immers bedacht moet worden dat dan voor de bepaling van de totale omzet van het regionale openbaar vervoer de omzet van het desbetreffende stadsgewestelijke spoorvervoer bij de omzet van het overige regionale openbaar vervoer moet worden opgeteld.

Voor het hoofdrailnet is de markmachtbepaling tot 2010 niet relevant, omdat de regering kiest voor onderhandse gunning van het hoofdrailnet voor deze periode aan NS Reizigers b.v. Verwezen wordt naar hoofdstuk 5 van deze memorie.

Bij het hogesnelheidsvervoer kan er reden zijn bij aanbesteding één of meer vervoerders uit te sluiten gezien de omstandigheid dat zij een overheersende positie innemen waardoor de kansen van andere vervoerders zouden worden beperkt. Hiertoe is in het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen van uitsluiting van ondernemingen die door hun markmacht of concurrentiepositie een eerlijke competitie belemmeren (artikel 69a).

#### *Concessieduur*

Wat de concessieduur betreft wordt voor het regionale openbaar vervoer per trein ook zoveel mogelijk aangesloten bij het overige regionale openbaar vervoer. Er wordt uitgegaan van een concessieduur van zes jaar. Een uitzondering kan worden gemaakt in het geval van omvangrijke investeringen. In de Wet personenvervoer 2000 is hiervoor reeds een voorziening opgenomen. Die voorziening zal ook gelden voor investeringen in spoorvoertuigen. De minister verleent de ontheffing van de concessieduur (zie artikel 24).

### **5. Het nationaal en interregionaal openbaar vervoer per trein**

#### *Het opdoen van ervaring met de nieuwe marktordening*

De concessie voor het hoofdrailnet (de verbindingen van nationale en interregionale aard) zal – zo is het voornemen – via een onderhandse gunning aan NS Reizigers b.v. worden verleend. De onderhandse gunning is tijdelijk van aard: éénmaal voor een periode tot en met 2009. De regering kiest voor onderhandse gunning aan NS Reizigers b.v. omwille van realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid van de door te voeren verande-

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken II 1999/2000, 26 456, nr. 7, blz. 41.

ringen in de sector. Hierdoor wordt de sector de tijd gegeven om zich aan de veranderende bestuurlijke verhoudingen en concurrentieverhoudingen aan te passen. In de periode tot 2010 wordt ervaring opgedaan met decentralisatie en aanbesteding van regionale spoorverbindingen en komen bovendien de hogesnelheidstreinen in bedrijf. Het is gewenst allereerst na te gaan welke invloed deze omstandigheden hebben op het treinproduct: krijgt de reiziger voldoende waar voor zijn geld? Aan de hand van deze ervaringen zal worden bezien welke instrumenten nodig zijn om in de verdere toekomst voor de reizigers op het hoofdrailnet een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit tot stand te brengen en te handhaven.

De vraag kan worden gesteld in hoeverre het hoofdrailnet na afloop van de concessie (in 2010) voor aanbesteding in aanmerking komt. Het antwoord op deze vraag is in het bijzonder afhankelijk van twee factoren. Dit zijn de ontwikkeling van de concurrentieverhoudingen op de openbaar-vervoermarkten in Europa en de ontwikkeling van de eigen concurrentiekracht van NS Reizigers b.v. NS Reizigers b.v. moet de komende periode in staat zijn haar operationele en financiële positie te versterken en efficiënt en klantgericht te opereren, gericht op het bieden van een goed treinproduct.

Daarnaast dient NS Reizigers b.v. zich zodanig te ontwikkelen dat zij in samenwerking met andere partijen ook op de openbaar-vervoermarkten in andere Europese landen een rol kan spelen.

Inmiddels is gebleken dat er diverse gegadigden zijn voor het uitvoeren van gedecentraliseerd regionaal spoorvervoer en van hogesnelheidsvervoer. Uit deze ervaringen moet worden geconcludeerd dat de kans groot is dat er rond 2010 meer gegadigden dan NS Reizigers b.v. zullen zijn voor het uitvoeren van het hoofdrailnetvervoer.

Het ligt op de weg van de rijksoverheid te zorgen voor een eerlijk speelveld. Het bestaan van een Europese markt zonder toegangsdrempels in de verschillende landen is daarbij van groot belang. Mocht de Europese markt voor openbaar vervoer zich zodanig ontwikkelen dat ruimte wordt geboden voor NS Reizigers b.v. om ook in andere landen – in samenwerking met andere partijen – een rol te spelen, dan is het niet meer ondenkbaar dat de Nederlandse overheid door middel van (vormen van) aanbesteding ook ten aanzien van het hoofdrailnet een vorm van competitie introduceert.

#### *Prestatie-afspraken*

Bij aanbesteding en onderhandse gunning is het gewenst goede afspraken te maken over de voorwaarden waaronder de concessie wordt verleend. In de concessie voor het hoofdrailnet zullen harde prestatieafspraken worden opgenomen. In de loop van de tijd kunnen deze worden aangescherpt en een eventuele opmaat zijn voor meer marktconforme prikkels vanaf 2010. De in de concessie op te nemen prestatieafspraken zijn gericht op de bovengenoemde maatschappelijke doelstellingen van het spoorvervoer en betreffen de indicatoren reizigersgroei in de spits en feitelijke punctualiteit van de treindiensten. Daarnaast zullen voorwaarden worden gesteld aan aanbodfactoren, zoals bediening van stations, frequentie van treindiensten, tariefafspraken, toegankelijkheid van materieel en reisinformatie. Uitgangspunt is dat het aantal en de intensiteit van de marktelementen in de loop van de tijd versterkt worden. De bedoeling is de uitvoering van de voorwaarden goed te monitoren en halverwege de duur van de concessie te bezien in hoeverre door aanpassing van de voorwaarden het marktconforme handelen op het hoofdrailnet verder kan worden versterkt. Op grond van de ervaringen in het hele veld van het openbaar vervoer per trein (hogesnelheidsvervoer, hoofdrailnet en regionaal vervoer) kan dan besluitvorming over de instrumenten worden voor-

bereid, gericht op een hoofdrailnet met een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit.

Onderkend is dat dergelijke afspraken ook zijn te maken door middel van overeenkomsten. In de periode 1995–2000 zijn dergelijke afspraken gemaakt in het kader van het openbare dienstcontract als bijlage bij de (verlengde) Overeenkomst op hoofdlijnen tussen de Staat der Nederlanden en de N.V. Nederlandse Spoorwegen. Concessies hebben echter ten opzichte van overeenkomsten een duidelijke meerwaarde. Op deze meerwaarde is ingegaan in hoofdstuk 3 van deze toelichting.

## 6. Het openbaar vervoer per hogesnelheidstrein

Voor het hogesnelheidsspoorvervoer zullen concessies worden uitgegeven. Deze concessies bieden het, binnen zekere grenzen, exclusieve recht op een nader omschreven deel van het vervoer over de HSL voor een in de concessie te bepalen termijn en met aan de concessie te verbinden (prestatie)voorschriften. De exclusiviteit is voor zover het internationaal vervoer betreft (uiteeraard) beperkt door de mogelijkheid dat internationale samenwerkingsverbanden ook openbaar-vervoersdiensten zullen kunnen aanbieden. Voor het internationaal vervoer dat door internationale samenwerkingsverbanden wordt verricht, wordt dan ook geen concessieplicht voorgesteld.

De criteria waaraan de biedingen voor een concessie voor de HSL worden getoetst zijn onder meer «prijs» en «kwaliteit» en worden voorafgaand door de minister vastgesteld (zie het voorgestelde artikel 69a). De minister kan besluiten tot onderhandse gunning van een concessie, waaronder gunning aan een door de rijksoverheid zelf opgerichte ontwikkelingsmaatschappij. In dit verband zij verwezen naar de brief inzake de aanbesteding van de het vervoer over de HSL-Zuid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 16 juni 2000.<sup>1</sup> Uit die brief moge blijken dat de ministerraad heeft besloten om de concessies voor zowel het internationale als het nationale vervoer over de HSL-Zuid door middel van een openbare procedure aan te besteden. De redenen van dit besluit zijn verwoord in die brief. Een belangrijk element in deze aanbestedingsprocedure is de fase-ring. Elke fase wordt afgesloten met een besluit van de regering omtrent de voortgang van de procedure. Deze besluiten zullen zijn gebaseerd op een transparante toetsing van de resultaten in de voorafgaande fase. Indien wordt besloten dat de aanbestedingsprocedure moet worden gestopt zal de Staat een ontwikkelingsmaatschappij (doen) opzetten voor een periode van ongeveer vijf jaar. Deze ontwikkelingsmaatschappij zal dan ondershands de genoemde rechten op het vervoer verwerven. Zo blijkt dat de ruimte die in dit wetsvoorstel aan de minister wordt geboden om, afhankelijk van de concrete situatie, te kunnen kiezen uit verschillende mogelijkheden voor een gunningsprocedure, waaronder de onderhandse, voorlopig nodig is en nodig blijft. Pas op het moment dat in Europa sprake is van een ruimschoots geliberaliseerde spoorwegmarkt met bijbehorende adequate Europese regelgeving kan en zal de regering het initiatief nemen om in formele wetgeving de plicht tot een openbare aanbesteding van deze concessies voor hogesnelheidsvervoer vast te leggen.

Naar aanleiding van opmerkingen van de NS Groep over de vraag of aanbesteding Europeesrechtelijk verplicht is, kan worden opgemerkt dat dit in beginsel (nog) niet het geval is, onverminderd de in het EG-verdrag neergelegde rechtsbeginselen zoals gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en wederzijdse erkenning.<sup>2</sup> In concrete situaties zoals die van de gunning van langjarige rechten op hogesnelheidsvervoer kan sprake zijn van juridische risico's indien niet openbaar wordt aanbesteed.

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken II 1999/2000, 22 026, nr. 117.

<sup>2</sup> Vgl. De interpretatieve mededeling van de Europese Commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht (PbEG C 2000, 121).

## 7. De positie van de reiziger

### *Algemeen*

Een belangrijk aandachtspunt bij de ordening van een markt is de positie van de consument. In het geval van de ordening van de openbaar vervoersmarkt gaat het dan om de positie van de reiziger. Wil het openbaar vervoer een bijdrage leveren aan de bereikbaarheid en de leefbaarheid van het land, dan moet het aantrekkingskracht uitoefenen op reizigers. Hoe wordt dit gewaarborgd in de nieuwe marktordering van het openbaar vervoer in het algemeen en die van het openbaar vervoer per trein in het bijzonder? Ook in de nieuwe marktordering is de positie van de reizigers (de vragers) niet gelijkwaardig aan de positie van de vervoerders (de aanbieders). Er worden weliswaar marktprikkels in het openbaar vervoer geïntroduceerd, maar er zal geen sprake zijn van directe concurrentie in de zin dat de reiziger kan kiezen tussen verschillende aanbieders. Veel reizigers beschikken niet over een reëel alternatief en hebben gedurende de concessieperiode dus eigenlijk te maken met een monopolistische vervoerder. Dit is een reden om ook in het nieuwe beleid specifieke aandacht te besteden aan de positie van de reiziger. Een tweede reden daarvoor is dat er een herverdeling plaatsvindt van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de publieke en de private sector. De (centrale of decentrale) overheid is weliswaar primair verantwoordelijk voor het verlenen van de concessie, maar vervolgens is het vervoerbedrijf primair verantwoordelijk voor het verrichten van het vervoer. De vervoerbedrijven zullen daardoor meer nog dan thans het geval is het aanspreekpunt zijn voor de reiziger.

De rijksoverheid bepaalt het nationaal verkeer- en vervoerbeleid. In het verlengde hiervan is zij verantwoordelijk voor de ontwikkeling van wettelijke regels voor reizigersbescherming in het openbaar vervoer. In de Wet personenvervoer 2000 is als hoofdlijn voor de reizigersbescherming gekozen voor zelfregulering binnen wettelijke kaders. In die wet worden de randvoorwaarden geschapen waarbinnen de nagestreefde zelfregulering vorm kan krijgen en waarbinnen vervoerders en reizigers zoveel mogelijk onderling de zaken regelen. Gelet op de ongelijkwaardige positie van deze beide partijen zijn de wettelijke kaders er vooral op gericht de invloed en de rechten van de consumenten te versterken ten einde de positie van de partijen in de sector in een aanvaardbaar evenwicht te brengen. Uitgangspunt is vervolgens dat het vormgeven van de invloed van de reiziger een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle actoren (centrale overheid, decentrale overheden, vervoerondernemingen en reizigersorganisaties). Omdat moeilijk te voorzien is welke situaties in de praktijk zullen ontstaan, wordt het wenselijk geacht de regelgeving de nodige flexibiliteit te geven, zodat adequaat kan worden gereageerd op concrete ontwikkelingen. Daarom zijn in de Wet personenvervoer 2000 de hoofdlijnen van de consumentenbescherming vastgelegd.

De bepalingen in de Wet personenvervoer 2000 met betrekking tot de positie van de reiziger zijn voornamelijk gebaseerd op de beleidsbrief over consumentenbescherming in het openbaar vervoer.<sup>1</sup> Daarin is aangekondigd dat de positie van de reiziger in het openbaar vervoer per trein zoveel mogelijk op dezelfde manier geregeld zal worden als in de rest van het openbaar vervoer. In de Wet personenvervoer 2000 zijn daarom reeds diverse bepalingen opgenomen die gelden voor elke vervoerder, ongeacht de modaliteit waarin deze is gespecialiseerd. Het gaat bijvoorbeeld om het verplicht instellen van of aansluiten bij een geschillencommissie en de aanwezigheid van een klachtenregeling.

---

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken II 1998/99, 18 986, nr. 46.



Voor alle vervoerders en overheden geldt de verplichting tot het minstens een keer per jaar vragen van advies aan consumentenorganisaties over de wijziging van de dienstregeling, de tarieven en overige bij algemene maatregel van bestuur en in de concessie te bepalen onderwerpen. De consumentenorganisaties kunnen na overleg over alle genoemde onderwerpen advies uitbrengen aan de betreffende overheid of vervoerder (artikelen 28 en 31). Aan deze verplichtingen wordt wat betreft NS Reizigers b.v. en de rijksoverheid al gevolg gegeven via de participatie in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV). De decentrale overheden en de overige vervoerders, die allemaal op regionale schaal opereren, moeten op regionaal niveau met consumentenorganisaties in contact treden.

#### *Tarieven*

Bij een meer klant- en marktgeoriënteerde benadering is het wenselijk en noodzakelijk dat er een grote mate van verantwoordelijkheid voor onder meer de vervoertarieven bij de decentrale overheden en de vervoerders komt te liggen. De tarieven vormen immers een instrument in het mobiliteitsbeleid van de verantwoordelijke decentrale overheden. Bovendien staat de vervoerder dicht bij de klant en kan daarom het beste beoordelen op welke wijze het tariefinstrument kan worden ingezet om de functie van het openbaar vervoer te optimaliseren en de meest gunstige verhouding tussen kosten en opbrengsten te realiseren. De concessieverlener en de concessiehouder zijn, ieder met behoud van eigen verantwoordelijkheid, verplicht afspraken te maken over de regionale tarieven voor het openbaar vervoer (artikel 32, tweede lid, onderdeel d). Het gebruik van het tariefinstrument wordt in de concessievoorschriften opgenomen. In die situatie zijn er voldoende «checks en balances» om de uitkomsten van de afspraken met vertrouwen tegemoet te zien.

De kosten van de vervoerder kunnen stijgen doordat hij in een aantal gevallen moet betalen voor een concessie of doordat hij geleidelijk steeds meer moet gaan bijdragen in de bekostiging van het gebruik en het beheer van de spoorweginfrastructuur. Het is niet ondenkbaar dat deze kostenstijging de vervoerder zou nopen de tarieven te verhogen. In de praktijk zal deze ontwikkeling zich echter niet zo gauw voordoen. Hiervoor is een aantal redenen. Ten eerste zal de vervoerder niet door forse tariefverhogingen een negatieve spiraal willen laten ontstaan: hogere tarieven leiden tot minder reizigers, minder reizigers kunnen leiden tot hogere tarieven en tot minder openbaar vervoervoorzieningen, hogere tarieven en minder openbaar vervoervoorzieningen leiden tot minder reizigers enz. Ook de concessieverlenende overheid zal via concessievoorschriften over tarieven forse tariefverhogingen willen voorkomen vanuit het maatschappelijk belang en vanuit de wens om ook van haar kant de negatieve spiraal te voorkomen. De concessieverlener zal hiertoe bovendien worden aangezet in het overleg- en adviestraject met de consumentenorganisaties in het kader van de voorbereiding van de concessie. Bovendien zij opgemerkt dat de concessieverlener – in de gevallen waarin de concessieverlener een betaling voor een concessie vraagt – niet als doel heeft de operationele en financiële positie van de vervoerder af te breken maar alleen als doel heeft een eventuele bovenmatige winst als gevolg van de concessie af te romen. Ten slotte beoogt de periodieke betwistbaarheid van de concessie juist dat de meest efficiënte vervoerder de aanbesteding wint, hetgeen juist een prijsdrukkend effect op de kosten (of een opwaartse invloed op de opbrengsten bij gelijke tarieven) zal hebben. Hetgeen hierboven is opgemerkt met betrekking tot de betaling voor een concessie en hogere bedragen voor de gebruiksvergoeding geldt mutatis

mutandis eveneens ten aanzien van de opname van een boetebepaling in de concessie met betrekking tot gebrekkige dienstverlening door de concessiehouder. Ook dan zal de concessieverlener niet een zodanig stelsel van boetes in de concessievoorschriften opnemen dat een negatieve spiraal in gang wordt gezet en de financiële positie van de concessiehouder op het spel wordt gezet.

### *Kaartintegratie*

Het is van belang dat er kaartintegratie tussen de verschillende vervoerders bestaat: de reiziger moet met één kaart door de gehele vervoerketen kunnen reizen, of in elk geval niet zijn reis hoeven te onderbreken om een kaartje voor een aansluitend deel van de keten te kopen. Het streven is erop gericht dat in het eindbeeld sprake is van kaartintegratie tussen het stads- en streekvervoer, het regionale spoorvervoer en het nationale spoorvervoer. Een chipkaart is daarbij van groot belang om enerzijds meer tariefvrijheid voor de regionale overheid en vervoerder en anderzijds kaartintegratie te garanderen. Zolang er geen chipkaart is, zal de kaartintegratie kunnen worden gewaarborgd door de verplichting om kaartjes te verkopen van elk station naar elk station.

Wanneer er verschillende vervoerders op de regionale en landelijke spoorvervoermarkt zijn, mag dat de kaartintegratie niet in de weg staan. In de nieuwe marktverhoudingen voor de reiziger moet het mogelijk blijven om van elk spoorstation naar elk ander spoorstation in Nederland te reizen zonder oponthoud wegens het moeten aanschaffen van een kaartje voor een volgend deel van de reis. In het geval van een reis van een regionaal station naar een station aan het hoofdrailnet en omgekeerd moet het mogelijk zijn om vóór het begin van de reis vervoerbewijzen te kopen die geldig zijn voor al het openbaar spoorvervoer op dit traject (onafhankelijk van vervoerder). Ook andere nationaal geldende kaarten, zoals de OV-jaarkaart en de OV-studentenkaart, zullen in de nieuwe marktverhoudingen hun nationale geldigheid moeten behouden. Deze eisen zullen in de concessievoorschriften voor regionaal en nationaal spoorvervoer worden gesteld. Aan de decentrale overheden zal dan ook worden gevraagd mee te werken aan een breed gedragen arrangement over de (wederzijdse) acceptatie en daarbij behorende verrekening van vervoerbewijzen. Vervoerders bepalen onderling de verrekening.

In de overgangsfase tot een volledige implementatie van het elektronisch betalen doen de regionale overheden er verstandig aan om – naast de kaartintegratie met het hoofdrailnet – tevens een vorm van kaartintegratie te bewerkstelligen tussen het regionaal spoorvervoer dat onder hun verantwoordelijkheid valt en het overige regionale vervoer. Dat kan door het invoeren van een aparte kaartsoort die in de desbetreffende regio in trein en bus geldig is, maar ook door de strippenkaart toe te laten in de regionale trein. Dit zal voor het regionaal spoorvervoer niet verplicht worden opgelegd, maar de regionale overheid kan zelf besluiten om het *Nationaal Tarief Systeem* op het regionaal spoorvervoer van toepassing te verklaren.

Het vorenstaande betekent tot 2002 (het voorziene tijdstip van invoering van de chipkaart) weliswaar geen uniformiteit in de kaarten maar wel:

- kaartintegratie op het gehele spoorwagennet doordat de vervoerbewijzen van NS Reizigers b.v. ook geldig worden verklaard op de trajecten van de gedecentraliseerde treindiensten;
- de mogelijkheid voor kaartintegratie binnen het totale regionale openbaar vervoer.

Het streven is vanaf 2002 via concessievoorschriften de kaartintegratie te waarborgen door de invoering van één vervoerbewijs in de vorm van een

chipkaart, waarmee in de hele keten van het spoorvervoer en het stads- en streekvervoer zal kunnen worden gereisd. De regeling van de kaart-integratie is randvoorwaarde voor een concessieverlening. In artikel 32a is dan ook de regeling van de integratie van vervoerbewijzen in het openbaar vervoer per trein als een verplicht onderdeel van de concessie voor het openbaar vervoer per trein voorgeschreven.

### *Toegankelijkheid*

Het is een vanzelfsprekende zaak dat het openbaar vervoer optimaal toegankelijk is voor een ieder. Derhalve ook voor personen met een beperkte mobiliteit, waaronder ouderen en gehandicapten. In het regeerakkoord is afgesproken dat de toegankelijkheid van het openbaar vervoer daadwerkelijk moet worden verbeterd en dat alle betrokkenen daarop worden aangesproken. Het grote belang van de toegankelijkheid, ook voor lichamelijk gehandicapten, is op 17 december 1998 door de Tweede Kamer bevestigd door aanvaarding van een motie van het lid Van den Berg van 19 november 1998.<sup>1</sup> Circa 13% van de Nederlandse bevolking is momenteel op enigerlei wijze gehandicapt. Daarnaast is de demografische ontwikkeling zodanig dat in de jaren 2020/2030 een op de drie inwoners van dit land ouder dan zestig jaar zal zijn. Aandacht voor de behoeften van deze groepen is derhalve zowel een maatschappelijke noodzaak als een commerciële uitdaging voor de vervoerders. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 16 juli 1999<sup>2</sup> heb ik aangegeven op welke wijze ik de toegankelijkheid van het openbaar vervoer verder wil verbeteren.

Door de Gehandicaptenraad is gevraagd om een duidelijke omschrijving van de toegankelijkheid ten aanzien van stations, spoorvoertuigen en assistentieverlening aan mensen met een functiebeperking. Het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties heeft daarnaast gepleit voor een regiefunctie van Verkeer en Waterstaat ter voorkoming van in de regio's uiteenlopende invullingen van «toegankelijk vervoer» en «toegankelijk materieel». In de Wet personenvervoer 2000 is neergelegd, dat de aanbestedende decentrale overheid in het programma van eisen uitdrukkelijk toegankelijkheid als een criterium hanteert. Tevens dienen in de concessie voorschriften te worden opgenomen over toegankelijk openbaar vervoer (artikel 32, tweede lid, onderdeel g). Op grond van artikel 32, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zullen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het minimale niveau van toegankelijkheid van het openbaar vervoer dat concessieverleners door middel van voorschriften veiligstellen bij concessieverlening. Over de exacte inhoud van deze algemene maatregel van bestuur zal nog overleg worden gevoerd met de betrokken partijen.

Over de regiefunctie van de minister van Verkeer en Waterstaat kan worden opgemerkt, dat het streven is te komen tot een Platform Toegankelijk Openbaar Vervoer. In dit platform zullen – naar verwachting – alle betrokken partijen participeren, waaronder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De voorstellen die uit dit platform zullen komen, zullen kunnen leiden tot eenduidige omschrijvingen en een eenduidige invulling van de toegankelijkheidseis. De normen waaraan de stations voor wat betreft de toegankelijkheid moeten voldoen, zijn momenteel neergelegd in de NS-Norm Toegankelijkheid Stationscomplex. Een formulering in de zin van prestatie-eisen op het niveau van de formele wet, zoals door de Gehandicaptenraad voorgesteld, wordt overigens niet wenselijk geacht.

### *Reisinformatie*

De reiziger heeft behoefte aan reisinformatie over het gehele openbaar vervoerssysteem, onafhankelijk van de vervoerder waar hij mee reist.

---

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XII, nr. 25.

<sup>2</sup> Zie: Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XII, nr. 43.

Daarom zijn alle vervoerders in de Wet personenvervoer 2000 verplicht gesteld reisinformatie onder redelijke voorwaarden beschikbaar te stellen aan elk bedrijf dat daar ten behoeve van het opzetten of onderhouden van een reisinformatiesysteem om vraagt. In het belang van het voortbestaan van minimaal één landelijk reisinformatiesysteem worden vervoerders tevens verplicht zo nodig een financiële bijdrage ten behoeve van reisinformatie te leveren, indien zo'n reisinformatiesysteem zonder die bijdrage niet kan voortbestaan (artikel 14).

Het IPO heeft aangegeven meer invloed te willen op de wijze van verspreiding van reisinformatie door middel van de introductie van openbare aanbesteding voor het landelijk reisinformatiesysteem. Voor openbare aanbesteding is de aanwezigheid van meer potentiële aanbieders een vereiste. Wat betreft het landelijk reisinformatiesysteem is dit (nog) niet het geval. De Wet personenvervoer 2000 staat de komst van andere aanbieders echter niet in de weg. Bovendien bevat die wet, zoals hierboven aangegeven, waarborgen voor de instandhouding van een landelijk reisinformatiesysteem. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal voor de gevallen waarin een landelijk reisinformatiesysteem niet meer doelmatig en voor de reiziger niet meer toegankelijk functioneert of dreigt te functioneren, een zodanige procedure geregeld worden dat meerdere potentiële aanbieders de mogelijkheid hebben een voorstel tot exploitatie van een reisinformatiesysteem in te dienen bij de minister. Belangrijk is dat reisinformatie voor de reiziger toegankelijk is en zo actueel mogelijk is en dat ten minste één landelijk dekkend reisinformatiesysteem beschikbaar is dat zo actueel mogelijke informatie verstrekt en op een doelmatige wijze werkzaam is. In het ontwerp van het Besluit personenvervoer 2000, ter uitvoering van de Wet personenvervoer 2000, dat op 9 juni 2000 in het kader van de voorhangprocedure aan de Staten-Generaal is overgelegd, worden dan ook deze algemeen omschreven eisen met betrekking tot het landelijk dekkend reisinformatiesysteem gesteld. Het stellen van normerende kwaliteitseisen aan het reisinformatiesysteem is een zaak van de gezamenlijke bij het systeem betrokken marktpartijen. Het is niet de bedoeling de ontwikkelingen op dit gebied te bemoeilijken door normerende kwaliteitsmaatstaven in het bovengenoemde besluit vast te leggen.

In de concessievoorschriften kunnen de concessieverlenende overheden ook bepalingen opnemen over de wijze waarop de concessiehouder de reiziger informeert over de dienstregeling.

#### *Overstapmogelijkheden*

In veel gevallen moet een reiziger bij het gebruik van het openbaar vervoer tussen het punt van vertrek en het punt van aankomst overstappen. Overstappen veroorzaakt voor de reiziger ongemak en mogelijk tijdsverlies door het wachten op aansluitend vervoer. Overstappen is niet altijd te vermijden. Het is in eerste aanleg een taak van de vervoerders zelf om goede overstapmogelijkheden te bieden door in hun dienstregelingen goede overstapmogelijkheden te creëren. Zij zullen hiertoe zeker geneigd zijn omdat het in hun eigen belang is: slechte overstapmogelijkheden leiden tot vervoerverlies. De concessieverleners kunnen ook aan de aantrekkelijkheid van het vervoerproduct bijdragen door bepalingen in de concessies op te nemen gericht op het bieden van adequate overstapmogelijkheden. Daarnaast bevat artikel 26 van de Wet personenvervoer 2000 bepalingen over de afstemming van het openbaar vervoer in de aangrenzende concessiegebieden. Dat artikel bevat zelfs de mogelijkheid tot aanwijzing door de minister als de afstemming onvoldoende gestalte krijgt.

## 8. Toewijzing van capaciteit en de verlening van meerjarige rechten ter zake

Indien er spoorweginfrastructuurcapaciteit in overvloed beschikbaar zou zijn, zou capaciteitstoewijzing anders dan in de sfeer van de verkeersregeling niet of nauwelijks nodig zijn. De omstandigheid dat de spoorweginfrastructuurcapaciteit beperkt is, leidt ertoe dat bepalingen over de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit nodig zijn. Onderscheid dient te worden gemaakt tussen meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de reguliere, jaarlijkse capaciteitsaanvraag en -toewijzing. Meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit kunnen nodig zijn om een optimaal gebruik van de spoorweginfrastructuur en de financiering van nieuwe spoorweginfrastructuur mogelijk te maken.<sup>1</sup> Concessies voor het openbaar vervoer per trein verplichten tot het uitvoeren van het openbaar vervoer zoals dit in de concessie is beschreven. Concessies kunnen echter pas worden uitgevoerd als de concessiehouder de beschikking heeft over spoorweginfrastructuurcapaciteit voor de duur van de concessie. Er is derhalve een relatie tussen toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en concessies. Zowel de concessieverlener als de vervoerder in zijn rol van (toekomstig) concessiehouder hebben behoefte aan zekerheid omtrent de beschikbaarheid van spoorweginfrastructuurcapaciteit gedurende ten minste de looptijd van de concessie. Ook in het goederenvervoer is er behoefte aan een dergelijke zekerheid met het oog op de uitvoering van langjarige vervoercontracten. In dit verband is van belang dat de Transportraad op 28 maart 2000 een beslissing heeft genomen over de richtlijnen in het zogenoemde infrastructuurpakket. Eén van deze richtlijnen biedt de basis voor meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit. De ontwerp EG-richtlijn noemt deze meerjarige rechten «kaderovereenkomsten». Dergelijke rechten kunnen zowel voor het personenvervoer als voor het goederenvervoer per spoor worden gevraagd en verkregen. Deze richtlijn wordt door middel van dit wetsvoorstel geïmplementeerd in de wijziging van de Spoorwegwet (artikel II onderdelen B tot en met D). De ontwerp-EG-richtlijn laat de lidstaten bij de vormgeving vrij in de keuze voor een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke regeling van de kaderovereenkomst. Gekozen is voor een publiekrechtelijke vorm (de beschikking van Railned op een aanvraag) omdat de rechtsverhouding tussen de concessieverlener en de concessiehouder reeds – door de publiekrechtelijke vorm van de concessie en de eventueel aan een concessie gehechte financiële bijdrage voor de concessiehouder – wordt beheerst door publiekrecht. De keuze voor een privaatrechtelijke regeling zou de onderlinge verhoudingen in juridisch opzicht onnodig compliceren. Wat het vervoer van goederen betreft, is de voorgestelde regeling ook geschikt om in voorkomende gevallen op het niveau van individuele bedrijven meerjarige zekerheid te bieden ten aanzien van de toe te wijzen capaciteit. Daarbij geldt dat een privaatrechtelijke vormgeving bovendien niet passend zou zijn in de relatie tussen overheid en bedrijfsleven, te meer nu de concrete, jaarlijkse capaciteitstoewijzing wel krachtens publiekrecht plaatsvindt.

De reden voor de jaarlijkse capaciteitstoewijzing is evenals bij de meerjarige rechten gelegen in de noodzaak te komen tot optimale benutting van de schaarse spoorweginfrastructuurcapaciteit. De wetgeving moet antwoord geven op de volgende vragen. Hoe moet Railned omgaan met de wellicht soms strijdige aanvragen? Kunnen het regionale openbaar vervoer, het hoofdrailnetvervoer en het goederenvervoer door die strijdige aanvragen wel goed van de grond komen? Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen derhalve regels worden gegeven over de gevallen waarin een meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing van

<sup>1</sup> Ingevolge de voorgestelde regeling gaat met de concessie ook het meerjarige recht ten aanzien van capaciteitstoewijzing over op de concessiehouder. Daarmee krijgt de concessie ook een economische waarde.

spoorweginfrastructuurcapaciteit wordt of kan worden verleend (zie het voorgestelde artikel 29ee, derde lid, van de Spoorwegwet). Dit betreft het meerjarig capaciteitsverdelingskader. De capaciteitsverdelingsregels kunnen bepalen dat Railned gehouden is bepaalde aanvragen te honoreren. De rechten zullen altijd beperkt zijn door de feitelijke beschikbaarheid van de infrastructuur. Ook kan het meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing afhankelijk worden gesteld van aanleg van nieuwe spoorwegen of uitbreidingen van bestaande verbindingen, waardoor nieuwe of extra capaciteit beschikbaar komt. Bij het verlenen van meerjarige rechten zal voorts rekening worden gehouden met de (eventuele) beperkingen die aan de toewijzing van capaciteit worden verbonden (bij voorbeeld met het oog op maximale geluidsproductie of ten aanzien van de tijdstippen waarop en de snelheid waarmee kan worden gereden). Deze meerjarige capaciteitsverdelingsregels maken tezamen met de verdelingsregels die worden toegepast bij de concrete, jaarlijkse of korte termijn capaciteits-toewijzing deel uit van het beleidskader van capaciteitsverdeling. Dit capaciteitsverdelingskader vormt het resultaat van de afweging van de regering ten aanzien van de wensen, belangen en behoeften van de verschillende segmenten van de markt van het personenvervoer per trein en het goederenvervoer per trein.

Wat betreft de concessieverlening is er nog een sluitstuk in de vorm van het voorgestelde artikel 25a van de Wet personenvervoer 2000. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de concessieverlener, voordat een concessie voor openbaar vervoer per trein wordt verleend of zodanig wordt gewijzigd dat de uitvoering van de concessie noodzaakt tot een gewijzigd gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit, aan de toewijzende instantie vraagt om een voor de uitvoering van de concessie noodzakelijke beschikking inzake een meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit. Het derde lid van artikel 25a bepaalt dat een concessie voor openbaar vervoer per trein niet wordt verleend of zodanig gewijzigd dat voor het openbaar vervoer per trein waartoe de concessie verplicht onvoldoende spoorweginfrastructuurcapaciteit beschikbaar zal zijn.

## **9. Effecten en uitvoering van de voorgestelde wet**

### *Mogelijke bedrijfseffecten*

De bepalingen in dit wetsvoorstel hebben effecten op de huidige spoorwegondernemingen en op nieuwe ondernemingen die spoorvervoer willen verrichten. Het wetsvoorstel bevat een informatieverplichting van de vervoerder jegens de tot aanbesteding bevoegde overheid (artikel 46). Deze informatieverstrekking vergt een extra inspanning van bedrijven, maar betreft kernegevens die elke onderneming tot zijn beschikking heeft. Verder brengt het toezicht op het marktaandeel van de spoorwegondernemingen in de sector openbaar vervoer mee dat ondernemingen, indien zij meedingen in een aanbesteding, omzetgegevens over een specifiek jaar dienen te verstrekken aan de NMa (artikel 57, eerste lid). De NMa verstrekt, na de inwerkingtreding van de desbetreffende artikelen van de Wet personenvervoer 2000, een verklaring van geen bezwaar aan ondernemingen die voldoen aan de criteria voor het maximale marktaandeel. Deze regelgeving zal, zoals vermeld, kunnen gaan gelden voor ondernemingen die regionaal spoorvervoer willen verrichten. Ook voor de door de minister te verlenen concessies kan worden besloten de marktmachttoets toe te passen. De marktaandeelbepaling heeft in die zin gevolgen voor de ondernemingen dat bij aanbestedingen op de regionale spoormarkt een maximaal marktaandeel zal worden gehanteerd. De effecten voor de bedrijven, in de zin van de moeite die het vergt om aan de eisen te voldoen, zullen naar verwachting beperkt zijn. De gevraagde informatie is

eenvoudig en beperkt en komt vrijwel overeen met de informatieverplichting in het kader van de subsidievoorschriften of de informatieverplichting in het kader van de jaarrekening.

Voor de bedrijven die een concessie verliezen, betekent dit dat hun personeel met de concessie overgaat en deze bedrijven niet verantwoordelijk blijven voor de kosten van het personeel. De ondernemingen die een concessie verwerven weten dat de consequentie van het verwerven is dat zij de rechten en plichten die voortvloeien uit de collectieve arbeidsovereenkomst moeten overnemen (artikelen 37 tot en met 40).

Wat de bescherming van de positie van de consument in het openbaar vervoer betreft, geldt voor de bedrijven de verplichting om minstens een keer per jaar advies te vragen aan en overleg te voeren met consumentenorganisaties over de wijziging van de dienstregeling, de tarieven en overige bij algemene maatregel van bestuur en in de concessie te bepalen onderwerpen (artikel 31). Aan deze advies- en overlegverplichting wordt wat betreft NS Reizigers b.v. al gevolg gegeven via de participatie in het LOCOV. De overige vervoerders, die allemaal op regionale schaal opereren, moeten op regionaal niveau bij consumentenorganisaties advies inwinnen en met hen overleggen.

Reeds eerder, met de Wet personenvervoer 2000, zijn bepalingen geïntroduceerd die betrekking hebben op:

- het verplicht instellen van of aansluiten bij een geschillencommissie (artikel 12),
- de aanwezigheid van een klachtenregeling (artikel 13) en
- het verstrekken van gegevens ten behoeve van de exploitatie van een reisinformatiesysteem (artikel 14, eerste lid).

De effecten voor de ondernemingen die openbaar vervoer per trein verrichten als gevolg van de regels omtrent de consumentenbescherming zijn voor de huidige bedrijven beperkt, omdat deze vrijwel allen reeds zijn aangesloten bij een geschillencommissie. Voorts beschikt men meestal reeds over een eigen klachtenregeling, dan wel een klachtenregeling die bij de Wet personenvervoer 2000 is voorgeschreven. Daarnaast zijn de huidige vervoerders aangesloten bij OVR, de exploitant van het landelijk reisinformatiesysteem. Nieuwe toetreders moeten ook aan deze verplichtingen voldoen.

De financiële aspecten met betrekking tot de bescherming van de consumenten zien vooral op de kosten van de advies- en overlegverplichting. Deze kosten zijn niet op voorhand te ramen. Wel kan erop worden gewezen dat NS Reizigers b.v. momenteel al dergelijk overleg voert door deelname aan het LOCOV. De kosten die voor het functioneren van het LOCOV noodzakelijk zijn, komen thans ten laste van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

#### *De gevolgen voor de marktwerking*

Het wetsvoorstel heeft mede als doel een doorzichtig stelsel van markttoegang in het openbaar vervoer per trein te introduceren. De regeling met betrekking tot aanbesteding en concessieverlening in het openbaar vervoer per trein biedt ruimte voor concurrentie op kwaliteit en prijs en de combinatie daarvan. De voorgestelde regels over de overgang van personeel bij overgang van een concessie bieden op termijn mogelijkheden tot het realiseren van efficiencyverbetering. Daarnaast bieden zij zekerheid over de positie van het personeel en bevorderen zij daardoor het draagvlak voor aanbesteding en concessieverlening. De regels over de positie van de consument doen geen afbreuk aan de marktwerkingsaspecten.

### *De gevolgen voor energiegebruik en mobiliteit*

De introductie van de marktwerking zal naar verwachting bijdragen aan verbetering van het spoorproduct. Hierdoor wordt de trein in een betere positie gebracht ten opzichte van de auto en – wat betreft het hogesnelheidsvervoer – het vliegtuig.

### *De gevolgen voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte*

Voor wat betreft de handhaving van de voorgestelde wet zij opgemerkt dat overeenkomstig de bestaande spoorwegwetgeving en in lijn met de systematiek van de Wet personenvervoer 2000 is voorzien in toezicht en de mogelijkheid van toepassing van bestuursdwang, de oplegging van een dwangsom en de strafrechtelijke handhaving van de zich daartoe lenende centrale verbodsbepalingen (hoofdstuk VII). De controle op de naleving van de bepalingen over het maximum marktaandeel in het kader van de concessieverlening is, na de invoering van de desbetreffende bepalingen, betrekkelijk eenvoudig. De sanctie in dit kader is direct en effectief: bij overschrijding van het maximum wordt door de NMa geen verklaring van geen bezwaar verstrekt en kan daardoor geen concessie worden verkregen. In de bijlage bij deze memorie is een schets gegeven van de op grond van de Wet personenvervoer 2000, zoals deze zal worden gewijzigd overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel, aanwezige handhavings- en rechtsbeschermingsmogelijkheden.

### *De gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht*

Niet denkbeeldig is dat zich geschillen over de concessieverlening zullen voordoen. Deze geschillen zijn overigens ook thans reeds mogelijk bij de aanbesteding dan wel gunning van openbare-dienstcontracten. Naar verwachting zullen per jaar overigens slechts enkele concessies worden verleend. Hierdoor zal het aantal geschillen over concessieverlening niet substantieel zijn en in elk geval niet substantieel toenemen door de voorgestelde wet. Bovendien biedt de marktmachttoets van de NMa, na inwerkingtreding van de desbetreffende bepalingen, enigermate een waarborg voor zorgvuldige besluitvorming bij de concessieverlening.

### *De organisaties die de voorgestelde regelgeving zullen uitvoeren en hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten*

De aanbesteding en concessieverlening door de decentrale overheden zal in beperkte mate extra menskracht vergen van de decentrale overheden. Deze menskracht kan mede worden gefinancierd uit de meer doelmatige inkoop van treindiensten als gevolg van de aanbesteding; ook kan in deze menskracht worden voorzien door te putten uit de extra menskracht die aan de decentrale overheden ter beschikking is gesteld in het kader van het VERDI-convenant. Het toezicht op het marktaandeel van de vervoerders zal na inwerkingtreding van de desbetreffende bepalingen geschieden door de NMa, met dien verstande dat de kosten voor de uitvoering van dat toezicht ten laste van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zullen komen. Ten aanzien van de aanwijzing van de overige toezichthoudende instanties vindt nog nader onderzoek plaats.

### *Gevolgen voor de rijksbegroting*

Het wetsvoorstel behelst in hoofdzaak de vervanging van het in de Wet personenvervoer (2000) neergelegde vergunningstelsel en het (buitenwettelijk) stelsel van openbare-dienstcontracten door een concessiestelsel. Los van de decentralisatie die ten aanzien van de zogenoemde



contractsector reeds is ingezet, heeft het wetsvoorstel *als zodanig* geen financiële gevolgen. Zoals aangegeven in de nota De derde eeuw spoor, zullen de additionele kosten van de uitbreiding van de taak van de NMa ingevolge dit wetsvoorstel worden gecompenseerd uit de positieve effecten van de introductie van marktwerking en de vrijval op de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die ontstaat als gevolg van de invoering van de vergoeding voor het gebruik van spoorweginfrastructuur. Het IPO merkt in dit verband op, dat het IPO eraan hecht dat niet alleen het huidige contractsectorbudget maar ook de vrijval als gevolg van de gebruiksvergoeding beschikbaar zal zijn voor het regionaal spoorvervoer. Het is begrijpelijk dat dit aspect voor het IPO een bijzonder aandachtspunt vormt. Het IPO wijst erop dat regionale of stads-gewestelijke treindiensten buiten de contractsector lang niet altijd rendabel zullen zijn. Verder plaatst het IPO vraagtekens bij de voorgestelde financiering van de kosten van de concessieverlening en aanbesteding. In dit verband kan worden gewezen op de ervaringen die zijn opgedaan met decentralisatie en aanbesteding in Noord-Nederland en de Achterhoek. Daar bleek het rijksbudget voor de contractsector van de desbetreffende lijnen voldoende te zijn. In Groningen bleek de aanbesteding zelfs aanzienlijk goedkoper uit te vallen. Bij de decentralisatie van regionale treindiensten gaat het om slechts enkele treindiensten per concessieverlenende overheid en de daadwerkelijke gunning vindt slechts eens per vijf á zes jaar plaats. Verder wordt jaarlijks de uitvoering van de concessies gevolgd. Met de reeds in het kader van VERDI beschikbaar gestelde formatieplaatsen moeten deze werkzaamheden zijn te verrichten. De eerste ervaringen met de decentralisatie en aanbesteding geven hiervan een bevestiging. In Groningen heeft de aanbesteding geleid tot «hetzelfde product voor minder geld». In Friesland en de Achterhoek is het streven vooral «een beter product voor hetzelfde geld».

Bij de toelichting op de afzonderlijke bepalingen zal – voor zover relevant – worden ingegaan op de verdere, specifieke financiële gevolgen die worden verwacht bij de voorgenomen uitvoering van de desbetreffende bepalingen.

#### *Gevolgen voor de arbeidsmarkt*

Voor wat de gevolgen voor de arbeidsmarkt betreft, kan worden opgemerkt dat er voor de uitvoering van de voorgestelde wetgeving in beperkte mate behoefte zal zijn aan meer hoger en middenkader, met name bij de decentrale overheden (met gebruikmaking van de in het kader van VERDI beschikbaar gestelde formatieplaatsen) en de NMa. Wat betreft het middenkader en lagergeschoold personeel bij de vervoerbedrijven kan er op beperkte schaal een verschuiving van staf- en controlepersoneel naar rijdend personeel plaatshebben. Op de gevolgen van het wetsvoorstel voor het personeel van de vervoerbedrijven is in hoofdstuk 2 van deze memorie reeds ingegaan.

## **10. De artikelen**

### **ARTIKEL I**

#### *Algemeen*

Met dit artikel wordt door middel van een wijziging van de Wet personenvervoer 2000 vorm gegeven aan de marktordening ten aanzien van het openbaar vervoer per trein. De afzonderlijke onderdelen en de nieuwe, in de Wet personenvervoer 2000 op te nemen artikelen, worden hieronder per onderdeel en artikel toegelicht. Door aansluiting op de Wet personen-

vervoer 2000 wordt in juridisch opzicht de grootst mogelijke integratie bewerkstelligd.

Het OPV acht helderheid over de afbakening tussen trein en metro-achtige systemen zeer gewenst. Het wetsvoorstel behelst een wijziging van de Wet personenvervoer 2000. Die wet geeft evenwel geen definitie van de begrippen trein, tram en metro, omdat deze begrippen al lange tijd gebruikt worden. Tot nu toe is overigens niet gebleken van een expliciete behoefte om deze begrippen wettelijk definiëren.

#### *Onderdeel A*

Met het schrappen van het vierde lid worden de hoofdstukken II, III en V van de Wet personenvervoer 2000 ook van toepassing op openbaar vervoer per trein.

#### *Onderdeel B*

De vergunning voor openbaar vervoer per trein wordt thans op grond van de Wet personenvervoer slechts verleend, indien de vervoerder voldoet aan de eis van betrouwbaarheid door het overleggen van een verklaring omtrent het gedrag en indien de minister heeft vastgesteld dat de wenselijkheid van het openbaar vervoer en het financieel belang van het Rijk met de vergunningverlening gediend zijn. De criteria «wenselijkheid van het openbaar vervoer» en «financieel belang van het Rijk» passen niet meer in het voorgestelde systeem van marktordening omdat de toegang tot de markt geregeld zal worden door middel van concessies die – in de meeste gevallen – in concurrentie verleend zullen worden. Deze criteria worden derhalve met dit onderdeel uit de Wet personenvervoer 2000 geschrapt.

#### *Onderdeel C*

Deze aanvulling van artikel 19 zondert het internationaal personenvervoer per trein dat wordt verricht door internationale samenwerkingsverbanden uit van de concessieplicht in verband met artikel 10 van richtlijn 91/440/EEG<sup>1</sup>. Deze (zeer beperkte) uitzondering onderstreept het feit dat de exclusiviteit van een concessie betrekkelijk is.

#### *Onderdeel D*

In de nota De derde eeuw spoor alsmede in het regeerakkoord is aangegeven dat de bevoegdheden ten aanzien van de concessieverlening stapsgewijs worden overgedragen aan de regionale overheden. Totdat decentralisatie daadwerkelijk plaatsvindt, verleent de minister de concessie, waarbij voor wat betreft de omschrijving van de vervoerdiensten die de daarbij aangegeven stations verbinden, in de concessies zoveel mogelijk zal worden uitgegaan van de bestuurlijke indeling na decentralisatie. De minister zal op het moment van inwerkingtreding van de voorgestelde wet de concessies verlenen aan de vervoerders die deze vervoerdiensten verrichten en er zal daarbij geen wettelijk verplichte aanbesteding gelden.

In dit onderdeel wordt de tekst van artikel 20 opnieuw vastgesteld. Het artikel bepaalt in het ten opzichte van de bestaande tekst nieuwe derde lid, dat (in afwijking van het eerste lid) gedeputeerde staten van de provincies, dan wel het dagelijks bestuur van de kaderwetgebieden bevoegd gezag zijn ten aanzien van concessies voor openbaar vervoer over bij algemene maatregel van bestuur dan wel door de minister in overeenstemming met de betrokken provincies of kaderwetgebieden aangewezen regionale spoorverbindingen. Ook provinciegrensoverschrijdend vervoer zal op

---

<sup>1</sup> Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG L 237).

grond van dit artikel kunnen worden gedecentraliseerd. Daarbij zal overigens wel aandacht moeten worden besteed aan de afbakening van de verschillende bestuurlijke verantwoordelijkheden. Gelet op de aard van het vervoer en het beperkte grondgebied van een gemeente, wordt het weinig zinvol geacht aan Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumgemeenten (VOC-gemeenten) bevoegdheden toe te kennen ten aanzien van het openbaar vervoer per trein.

#### *Onderdeel E*

Dit onderdeel verklaart de incompatibiliteitenregeling in de Wet personenvervoer 2000 niet van toepassing op de door de minister te verlenen concessies. Dit is thans noodzakelijk, gelet op de huidige aandeelhouderspositie van de Staat ten opzichte van de NS. Hiermee wordt op zich geen uitspraak gedaan over een eventuele beursgang van de NS.

#### *Onderdeel F*

In afwijking van de te decentraliseren concessieverlening waarvoor een concessie termijn geldt van ten hoogste zes jaar zal bij de door de minister te verlenen concessies de concessie termijn worden gesteld op ten hoogste tien jaar in verband met de hoge investeringen in materieel die hiermee gepaard kunnen gaan. Voor de HSL wordt gerekend met een concessie termijn van tussen de vijf en vijftien jaar. Afhankelijk van de concrete omstandigheden – onder meer de periode van afschrijving van materieel, de gemiddelde revisie termijn van materieel en beschikbaarheid van leasematerieel – zal de concrete concessie termijn worden bepaald.

Voor het regionaal openbaar vervoer per trein is gekozen om dezelfde termijn van zes jaar te hanteren die ook in het overige regionale vervoer gehanteerd wordt. Hierdoor worden de decentrale overheden gestimuleerd de samenhang in het openbaar vervoer, ongeacht de modaliteit, te blijven bewaken. Indien een concessie voor regionaal openbaar vervoer per trein echter gepaard zou gaan met hoge investeringen, dan blijft, evenals in het stads- en streekvervoer, de mogelijkheid bestaan om bij de minister een verzoek in te dienen tot het verlenen van een ontheffing van deze maximale termijn van zes jaar; de concessie termijn van maximaal zes jaar kan immers niet tussentijds door de concessieverlener worden verlengd. Op deze wijze wordt ruimte geboden voor verdere innovatie.

NS Groep acht de concessie termijn voor de verschillende te verlenen concessies (voor het regionaal vervoer en de door de minister te verlenen concessies) te kort. Bij de concessieduur van 6 jaar voor het regionaal openbaar vervoer per trein bestaat in het algemeen een goede balans tussen periodieke betwistbaarheid (met het oog op de prijs/kwaliteitsverhouding) enerzijds en stabiliteit en continuïteit anderzijds. De concessieverlenende overheden zijn vrij om een concessie voor een kortere periode te verlenen. Als een concessieverlenende overheid voor een langere periode dan zes jaar een concessie wil verlenen, kan de minister daartoe de gelegenheid bieden door een ontheffing te verlenen van de maximale termijn. De minister kan dan in nauw overleg met de concessieverlenende overheid beziën in hoeverre het belang en de waarde van een langere concessie termijn zich verhouden tot de eventuele noodzaak tot aanzienlijke investeringen door de concessiehouder in infrastructuur en materieel. In dit overleg kunnen ook alternatieven voor de langere concessieduur de revue passeren. Voorbeelden van deze alternatieven zijn andere materieeloplossingen, zoals leasen en infra-investeringen door de concessieverlenende overheid. Zo kan als het ware een maatwerkoplossing uit de bus komen, waarin zo goed mogelijk met de belangen van alle betrokkenen rekening wordt gehouden.

Voor de concessie van het hoofdrailnet vormt de concessieduur tot 2010 eveneens een goede balans tussen periodieke betwistbaarheid, stabiliteit en continuïteit. Voor de HSL zal de uiteindelijk te kiezen termijn van de concessie ook het resultaat van deze in het voorgestelde vierde lid vermelde afwegingsaspecten zijn. Een wettelijke regeling die de overname van het treinmaterieel verplicht stelt voor de volgende concessiehouder is zeer waarschijnlijk niet toelaatbaar, omdat een dergelijke algemene verplichting handelsbelemmeringen in het leven zou roepen, die in strijd zouden komen met het EG-verdrag. Bovendien is waarschijnlijk dat een markt voor (tweedehands) materieel – zeker op termijn – zal ontstaan, zodat de noodzaak om een dergelijke overname plicht te regelen minder prangend is. Mocht het eventueel noodzakelijk blijken te zijn om aanvullende maatregelen te treffen om de tijdige beschikbaarheid van geschikt materieel mogelijk te maken dan zal dit slechts na instemming van de Commissie van de Europese Gemeenschappen kunnen geschieden.

Het OPV, IPO en SKVV zijn van mening dat de decentrale overheden als concessieverlenende instanties zelf de concessieduur moeten kunnen bepalen. Zoals hiervoor is aangegeven zijn de concessieverlenende overheden vrij een concessie voor een kortere termijn dan zes jaar te verlenen. De bevoegdheid tot ontheffing van de concessietermijn van zes jaar als een decentrale overheid een langere concessietermijn wil, ligt bij de minister omdat de minister in staat is om te bewaken dat de concurrentie niet verstoord wordt doordat feitelijk de vervoerders langdurige concessies krijgen.

NS Groep heeft een vraag gesteld naar de toepasselijkheid van het vierde lid van artikel 23 (oorspronkelijke nummering) dat oorspronkelijk betrekking had op de toepasselijkheid van de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure. Het vierde lid is echter vervallen bij de (eerste) nota van wijziging inzake het voorstel voor de Wet personenvervoer 2000.<sup>1</sup>

#### *Onderdeel G*

Met de aanvulling van artikel 25, eerste lid, wordt duidelijk gemaakt dat de prijs die in voorkomende gevallen voor de concessie moet worden betaald, wordt vermeld in de concessie. Hiermee wordt rechtszekerheid gegeven ten aanzien van de grondslag van de betalingsverplichting.

Het in dit onderdeel opgenomen nieuwe derde lid van artikel 25 is gebaseerd op het gegeven dat geen gebiedsgewijze concessies zullen worden verleend voor openbaar vervoer per trein. Voor openbaar vervoer per trein wordt in de concessie een omschrijving gegeven van het openbaar vervoer en de stations waarover het vervoer wordt afgewikkeld. Naar aanleiding van een vraag van NS Groep kan opgemerkt worden dat een concessie in het algemeen niet per verbinding wordt verleend, maar dat een concessie meerdere verbindingen omvat. Bij spoorvervoer zal het exclusieve karakter van een concessie overigens worden gerelativeerd door de mogelijkheid van vervoersdiensten die door internationale samenwerkingsverbanden (kunnen) worden verricht. Voor deze categorie van het grensoverschrijdend vervoer ligt het dan ook voor de hand om geen concessie te verlenen, maar meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit.

#### *Onderdeel H*

Met dit artikel wordt het concessiestelsel in overeenstemming gebracht met het gemeenschappelijk standpunt dat op 28 maart 2000 door de Raad van de Europese Unie is vastgesteld met het oog op de aanneming van

---

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken II 1998/99, 26 456, nr. 5.

een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering. Volgens die richtlijn kan aan een individuele onderneming slechts het (bijzondere) recht met betrekking tot toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit worden toegekend door de beheerder door middel van een zogenoemde (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke) «kaderovereenkomst». De oorspronkelijk in het wetsvoorstel opgenomen regeling op grond waarvan een aanvraag van capaciteit door de concessiehouder die overeenstemt met het (minimaal) volgens de concessie aan te bieden vervoer, door de capaciteitstoewijzer zou worden gehonoreerd, is volgens het gemeenschappelijk standpunt van 28 maart 2000 niet meer mogelijk; dit vloeit voort uit het systeem van het gemeenschappelijk standpunt. Dat systeem voorziet in de bevoegdheid van de lidstaten om een «kader» te creëren voor de toewijzing; de toekenning van een recht ten aanzien van de capaciteitstoewijzing voor een termijn van meer dan een dienstregelingsperiode geschiedt volgens artikel 17 van het gemeenschappelijk standpunt ingevolge een zogenoemde kaderovereenkomst. Een kaderovereenkomst is volgens het gemeenschappelijk standpunt: een publiek- dan wel privaatrechtelijke bindende algemene overeenkomst die de rechten en plichten vastlegt van een aanvrager en van de infrastructuurbeheerder of de toewijzende instantie met betrekking tot de toe te wijzen infrastructuurcapaciteit en de te heffen rechten voor een periode die langer is dan de geldigheidsduur van één dienstregelings-tijdvak. In dit wetsvoorstel is daaraan een publiekrechtelijke uitwerking gegeven, te weten in de vorm van een besluit (beschikking) op aanvraag, inzake een meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit. In deze memorie zal daarop bij de toelichting op artikel II nader worden ingegaan.

#### *Onderdeel I*

De overlegverplichting van de concessieverleners over de afstemming van het openbaar vervoer in aangrenzende concessiegebieden, geldt voor het gehele gedecentraliseerde openbaar vervoer. Door de onderhavige wijziging wordt dit in de tekst van het artikel duidelijk gemaakt.

#### *Onderdeel J*

Door de onderhavige wijziging van artikel 29, eerste lid, wordt duidelijk gemaakt dat het alleen ten aanzien van openbaar vervoer, anders dan openbaar vervoer per trein, mogelijk is om ontheffing te verlenen van het verbod om zonder concessie openbaar vervoer te verrichten. Gelet op de voorschriften die als gevolg van artikel 32 aan een concessie verbonden dienen te worden en de overige verplichtingen die aan een concessiehouder opgelegd kunnen worden, zou bij het verlenen van een ontheffing de mogelijkheid tot vormgeving en beïnvloeding van het spoorvervoer-beleid te zeer worden beperkt.

De ontheffing van het verbod van artikel 19 wordt door een concessieverlener verleend. Om deze reden is het passender wanneer de concessieverlener de hoogte van de daarbij behorende leges bepaalt en dat dit niet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald. Het schrappen van het zesde lid strekt daartoe.

#### *Onderdeel K*

Het met dit onderdeel voorgestelde artikel 29a geeft expliciet uitdrukking aan het consensuele karakter van een concessie. De voorgestelde bepaling is onder meer ontleend aan de redactie van artikel 8j van de Mijnwet

1908<sup>1</sup>. De beoogde concessiehouder kan de krachtens de wet verleende concessie binnen de aangegeven termijn weigeren. Doet hij dat niet, dan is hij vanaf het moment van inwerkingtreding van de concessie de concessiehouder geworden en is hij aan de concessie en de daaruit voortvloeiende verplichtingen gebonden. Weigert de beoogde concessiehouder de concessie te aanvaarden, dan is de betrokken vervoerder niet verplicht (maar overigens ook niet bevoegd) het desbetreffende openbaar vervoer te verrichten. Aldus kan het niet-weigeren van de gebondenheid aan de concessie worden vergeleken met het aangaan van een overeenkomst. De bevoegdheid tot weigering bestaat niet, indien sprake is van een voorafgaande procedure van aanbesteding. In die gevallen zal de concessie niet in rechte in stand kunnen blijven, indien zij naar vorm of inhoud niet overeenstemt met de gevraagde prestatie. Ook zal dat het geval zijn, indien de concessie niet overeenstemt met het door de vervoerder via de aanbesteding gedane aanbod. Buiten die gevallen zal de (beoogde) concessiehouder in de aangegeven termijn van drie dagen moeten aangeven of hij kan instemmen met de concessie. Datzelfde geldt ook bij een tussentijdse wijziging van een concessie. In reactie op de vraag van NS Groep over een tussentijdse wijziging van de concessie ten behoeve van het hoofd-railnet, kan worden opgemerkt dat op grond van het onderhavig artikel de concessiehouder dus wel de mogelijkheid heeft om een tussentijdse wijziging binnen de aangegeven termijn te weigeren.

#### *Onderdeel L*

Met deze wijziging wordt het openbaar vervoer per trein uitgezonderd van de wettelijke acceptatieplicht voor nationale openbaar vervoersbewijzen. De reden hiervan is dat verordening (EEG) nr. 1191/69 voorschrijft dat een dergelijke openbare dienstverplichting voor het openbaar vervoer per trein slechts via een openbare-dienstcontract geregeld kan worden. Om die reden is een zodanige verplichting slechts mogelijk in de vorm van een bepaling in de concessie.

#### *Onderdeel M*

De voorgestelde bepalingen zien op de mogelijkheid van vaststelling van een malusregeling in de concessie. De mogelijkheid van het verlenen van een «bonus» geschiedt op grond van artikel 22 van de wet. De grondslag voor de malus is het voorgestelde artikel 32, vijfde lid. Vanzelfsprekend kan het op grond van deze bepaling verschuldigde bedrag worden verrekend met een subsidie als bedoeld in artikel 22. Het belang van het vijfde lid is vooral gelegen in de rechtszekerheid die het partijen biedt ten aanzien van de gevolgen van het geheel of gedeeltelijk niet uitvoeren van de concessie of de daaraan verbonden voorschriften.

Dit onderdeel betreft de invoering van de mogelijkheid van een stelsel van financiële prikkels in de concessiesystematiek ten einde vervoerders te stimuleren bepaalde prestaties te leveren. Naar aanleiding van een opmerking van NS Groep ter zake kan worden gemeld dat de vraag of en in hoeverre van de mogelijkheid tot toepassing van een bonus of malus bij het prestatiecontract voor het hoofd-railnet gebruik wordt gemaakt, een element van bespreking vormt tussen de contractspartners bij de voorbereiding en totstandkoming van dit contract (voor zover op dit punt een prestatiecontract wordt gerealiseerd dat geschikt is om te worden omgezet in een concessie). Bij de concessiesystematiek wordt in ieder geval de mogelijkheid van een stelsel van financiële prikkels ingevoerd.

---

<sup>1</sup> Zie artikel 17, eerste lid, van de Mijnewet continentaal plat, artikel 4, derde lid, van de Wet goedkeuring en uitvoering Markham-overeenkomst en artikel 11, vijfde lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten.

Het spreekt voor zich dat het niet zinvol is tijdens de looptijd van de concessie naast een boetebeding op grond van het vijfde lid een last

onder dwangsom op leggen krachtens artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. Het zesde lid strekt ertoe een zodanige doublure te voorkomen.

Naar aanleiding van opmerkingen ter zake van onder andere de NS Groep en het OPV kan worden opgemerkt dat de concessieverlenende overheid in de concessievoorschriften voorschriften over materieel-investeringen en de aard en indeling van het in te zetten materieel kan opnemen, zolang deze niet in strijd komen met het EG-verdrag. De bedoeling van de concessieverlening is echter niet de vervoerders op allerlei terreinen in te perken maar hen de gelegenheid te bieden, door goed te luisteren naar de wensen van de klant, zodanig materieel in te zetten dat dit materieel aantrekkelijk is voor de bestaande en de potentiële reizigers.

#### *Onderdeel N*

Het voorgestelde artikel 32a geeft in de eerste plaats aan dat in de concessie zelf – en dus niet in een afzonderlijke overeenkomst – de punten worden geregeld, die zijn vermeld in artikel 14, tweede lid, van verordening (EEG) nr. 1191/69.<sup>1</sup> Dit geeft bovendien uitdrukking aan de notie dat de concessies voor openbaar vervoer per trein op grond van de Wet personenvervoer 2000<sup>2</sup> moeten worden aangemerkt als openbare-dienstcontracten in de zin van artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1191/69.

Ingevolge artikel 32a, onderdeel b, is voor het openbaar vervoer per trein de verplichting opgenomen om de kaartintegratie verder uit te werken.

Het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties onderschrijft het belang van kaartintegratie. Het OPV acht het van belang dat niet alleen de decentrale concessieverlenende overheden in hun concessies kaartintegratie dienen te regelen maar dat ook het rijk in zijn prestatiecontract met NS Reizigers b.v. bindende afspraken maakt over kaartintegratie met het regionale en stadsgewestelijke spoorvervoer. Het Rijk is voornemens in het kader van het gunningscontract ten aanzien van het hoofdrailnet over kaartintegratie afspraken te maken met de vervoerder op dit net.

Het OPV wil onder de kaartintegratie ook vervoerbewijzen voor het meenemen van fietsen en huisdieren laten vallen. De regering gaat bij kaartintegratie uit van de huidige vorm van kaartintegratie. Deze ziet niet op vervoerbewijzen voor het meenemen van fietsen en huisdieren.

NS Groep is van oordeel dat kaartintegratie zonder duidelijke, voor alle vervoerders te hanteren spelregels NS Groep in een achtergestelde positie plaatst. Doordat in het onderhavige artikel voor alle concessieverleners kaartintegratie wordt voorgeschreven is er geen sprake van een achtergestelde positie van een vervoerder ten opzichte van de andere vervoerders. Het is een zaak van de betrokken vervoerders om afspraken te maken over de te gebruiken apparatuur en verrekenmethode. De concessieverlenende overheid maakt met de vervoerder die de concessie verkrijgt afspraken over de vergoeding van de kosten van de kaartintegratie. Van een achtergestelde positie van NS Groep is geen sprake.

#### *Onderdeel O*

Voorgesteld wordt om de reikwijdte van artikel 35 te beperken tot andere infrastructuur dan spoorwegen, nu de toegang tot spoorwegen en de infrastructuurcapaciteitsverdeling wordt geregeld bij of krachtens de Spoorwegwet.

<sup>1</sup> Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten 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 L 156), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 juni 1991 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1191/69 betreffende het optreden van de lidstaten 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 L 169).

<sup>2</sup> Zoals die wet komt te luiden na inwerking-treding van de met dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen en aanvullingen van die wet.

#### *Onderdeel P*

Dit onderdeel bepaalt dat een concessie alleen overgedragen kan worden aan een andere vervoerder indien de concessie is verleend door de decentrale overheid. Gelet op hetgeen in hoofdstuk 5 van het algemeen gedeelte van de toelichting is uiteengezet, is het niet wenselijk de mogelijkheid te scheppen voor de concessiehouder van het hoofdrailnet om de concessie geheel of gedeeltelijk over te dragen. De regering kiest namelijk voor onderhandse gunning aan NS Reizigers b.v. omwille van realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid van de door te voeren veranderingen in de sector. Daarnaast wordt er in de periode tot 2010 ervaring opgedaan met decentralisatie en aanbesteding van regionale spoorverbindingen en komen bovendien de hogesnelheidstreinen in bedrijf. Het is gewenst allereerst na te gaan welke invloed deze omstandigheden hebben op het treinproduct.

#### *Onderdeel Q*

Deze wijziging van het opschrift van hoofdstuk III van de Wet personenvervoer 2000 sluit aan bij de in de volgende onderdelen opgenomen wijzigingen en aanvullingen van dat hoofdstuk.

#### *Onderdelen R tot en met U*

Deze wijzigingen strekken ertoe de bepalingen inzake het gefaseerd verplicht aanbesteden van concessies uit te sluiten voor openbaar vervoer per trein. Voor het niet-gedecentraliseerde openbaar vervoer per trein zal geen wettelijke verplichting tot aanbesteding gelden. Het wetsvoorstel gaat er vanuit dat er voor het gedecentraliseerd openbaar vervoer per trein geen fasering wordt aangebracht in de mate waarin dit soort vervoer wel of niet wordt aanbesteed. Het algemene principe is dat het gedecentraliseerde openbaar vervoer per trein wordt aanbesteed. De reden hiervan is dat de minister overeenkomstig artikel 20, derde lid, bepaalt op welk moment welke lijn wordt gedecentraliseerd. Hierdoor vindt de decentralisatie reeds gefaseerd plaats en is het aanbrengen van een extra fasering in de aanbesteding niet meer nodig. In uitzonderingssituaties zal de aanbestedingsplicht niet van toepassing zijn. Deze situaties zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden omschreven. Denkbaar is bijvoorbeeld dat het stadsgewestelijk vervoer gedecentraliseerd wordt om een verdere integratie met het overige openbaar vervoer te bewerkstelligen, maar dat het wenselijk blijkt te zijn om eerst nog bepaalde infrastructurele maatregelen te treffen voordat er aanbesteed kan worden.

Het IPO heeft opgemerkt gelukkig te zijn met de wettelijke mogelijkheid tot aanbesteding omdat dit een uitstekend middel is om een goed aanbod voor het openbaar vervoer tot stand te brengen. Het IPO meent dat onder omstandigheden aanbesteding niet de juiste weg is. Met het oog hierop stelt het IPO voor in ieder geval zo breed mogelijk omschreven uitzonderingssituaties op te nemen. Het IPO noemt in dit kader ook voorbeelden. Het wetsvoorstel houdt rekening met het standpunt van het IPO. Uitgangspunt is dat het gedecentraliseerde openbaar vervoer per trein wordt aanbesteed. De uitzonderingen op dit uitgangspunt worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geformuleerd. Bij de vormgeving van deze lagere regelgeving zullen de voorbeelden van mogelijke uitzonderingssituaties die het IPO vermeldt, worden betrokken.

#### *Onderdeel V*

Gelet op de uitgestelde inwerkingtreding van artikel 67 (ingevolge artikel



143, eerste lid) te weten niet eerder dan 1 januari 2005, bestaat geen behoefte meer aan de in het tweede lid van dat artikel aangegeven termijn. De datum voor indiening van de aanvraag kan bij of krachtens het (nieuwe) vijfde lid geregeld worden.

#### *Onderdelen W en X*

Met dit onderdeel wordt een regeling voorgesteld om verstoring van de markt tegen te gaan, die kan worden veroorzaakt door de houder van een concessie die voor lange tijd – de regering denkt daarbij aan acht jaar of meer – is verleend zonder voorafgaande aanbesteding. Op andere markten van het personenvervoer kan een vervoerder met een zodanig langdurig beschermde marktpositie immers zijn beschermde positie in zijn voordeel gebruiken, bijvoorbeeld door kruissubsidiëring. De voorgestelde bepaling sluit aan bij de regeling in de Wet personenvervoer 2000 op het punt van de oneerlijke concurrentie door gemeentelijke vervoerbedrijven. Artikel 69 van die wet heeft als doel om tegen te gaan dat een gemeentelijk vervoerbedrijf dat actief is op een gesloten markt een concurrentievoordeel heeft op vervoerbedrijven die actief zijn op open markten. Het onderhavige voorstel sluit daarbij aan voor wat betreft concessiehouders met een langdurig beschermde marktpositie die is verkregen door onderhandse gunningen. In de praktijk zal het daarbij in beginsel uitsluitend om railvervoerbedrijven gaan. Die bedrijven mogen alleen openbaar vervoer en de daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten verrichten. Zij mogen voorts geen onderneming waarin zij meerderheidsrechten<sup>1</sup> hebben, die openbaar vervoer, besloten busvervoer of taxivervoer verricht of werkzaamheden verricht die daarmee rechtstreeks samenhangen, bevoordelen boven andere vervoerders waarmee die onderneming in concurrentie werkt. Deze bepaling zal in eerste instantie van toepassing zijn op NS Reizigers b.v. als toekomstige concessiehouder van het hoofdrailnet. NS Reizigers b.v. zal gedurende lang tijd – tot 2010 – op de gesloten markt van het hoofdrailnet een concurrentievoordeel kunnen genieten. Met de voorgestelde uitbreiding van artikel 69 wordt tegengegaan dat NS Reizigers b.v. via dit concurrentievoordeel als monopolist andere onderdelen van het personenvervoer bevoordeelt boven andere vervoerders en wordt tegengegaan dat openbaar vervoergelden weglekken uit deze sector.

Het IPO ondersteunt de bepaling maar wijst er wel op dat binnen de randvoorwaarden marktpartijen optimaal geïnteresseerd kunnen worden voor de vervoermarkt en publiek-private samenwerking bij de verdere ontwikkeling daarvan wordt gestimuleerd. Het standpunt van het IPO wordt onderschreven. Publieke en private instanties kunnen blijven samenwerken gericht op een goede bediening van de vervoermarkt. Echter wel moet worden voorkomen dat een concessiehouder vanuit een langdurig beschermde marktpositie bepaalde vervoerondernemingen bevoordeelt boven andere vervoerondernemingen.

De termijn van acht jaar is mede gerelateerd aan de reguliere concessieduur van zes jaar, waarvan artikel 24, eerste lid, uitgaat. Bij een concessieduur van acht jaar of langer is sprake van een duidelijk langere termijn dan de reguliere duur van een concessie, waardoor de houder van de concessie die voor zo'n lange tijd zonder voorafgaande aanbesteding is verleend, die langdurig beschermde machtspositie ten opzichte van zijn concurrenten in zijn voordeel kan gebruiken.

NS Groep merkt op dat een tienjarige onderhandse concessie voor het hoofdrailnet niet tot monopoliewinsten leidt maar dat NS Reizigers b.v. juist gelden nodig heeft van andere sectoren dan het reizigersvervoer om dit reizigersvervoer op het hoofdrailnet enigszins lucratief te maken. In dit

---

<sup>1</sup> Aandelen, stemrecht of benoemingsrecht in de raad van bestuur of raad van commissarissen.

verband kan worden opgemerkt dat artikel 69 het niet onmogelijk maakt dat NS Reizigers b.v. gelden uit andere sectoren dan het vervoer, bij voorbeeld van NS Vastgoed inzet voor het vervoer.

#### *Onderdeel Y*

Dit onderdeel geeft de mogelijkheid om de wijze waarop de minister concessies verleent, wijzigt of intrekt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur verder uit te werken. Er zijn meerdere mogelijkheden waarop concessies verleend kunnen worden. Een concessie kan onderhands gegund worden, zoals dat bijvoorbeeld bij de concessie voor het hoofd-railnet zal gebeuren. Een concessie die de minister verleent, kan ook via de openbare aanbestedingsprocedure van hoofdstuk III van de Wet personenvervoer 2000 of via een andere openbare gunningsprocedure verleend worden. De procedures zullen zodanig ingericht worden dat het mogelijk is om een goed oordeel te kunnen vormen over zowel de kwaliteit die een onderneming wil bieden als, in voorkomende gevallen, de prijs die een onderneming voor de concessie betaalt. De grondslagen van de procedures staan in het voorgestelde artikel. De uitwerking van deze procedures kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geschieden, omdat die uitwerking in hoge mate een uitvoeringsaangelegenheid betreft die ook op maat moet kunnen worden vastgesteld. Daarmee is tevens de vraag van NS Groep beantwoord waarom de procedures op een lager niveau dan de wet worden geregeld.

Bij de uitvoeringsregeling kunnen eventueel bepalingen uit de paragrafen 1 tot en met 3 van hoofdstuk III geheel of gedeeltelijk van toepassing worden verklaard. Onderdeel b geeft een grondslag voor het stellen van regels voor de toelating van ondernemingen. In de Wet personenvervoer 2000 is een bepaling opgenomen over het uitsluiten van ondernemingen op basis van internationale wederkerigheid van markttoegang (reciprociteit). Bij het onderhavige onderdeel wordt daarbij aangesloten. In de regels ter uitvoering van de onderhavige bepaling zal op vergelijkbare wijze aan het reciprociteitsbeginsel aandacht worden geschonken. Waar de reciprociteit in een aanbestedingsprocedure via een verklaring van geen bezwaar wordt getoetst, zal in de procedure krachtens dit artikel de reciprociteit eveneens kunnen worden getoetst voordat de procedure zal aanvangen. NS Groep heeft aangegeven twijfels te hebben bij de effectiviteit van reciprociteit in verband met de mogelijkheid dat de Europese Commissie niet instemt met een dergelijke regeling. Overigens heeft op 28 maart 2000 besluitvorming plaatsgevonden in de Transportraad over de richtlijnen in het zogenoemde infrastructuurpakket.<sup>1</sup> Daarin werd besloten dat lidstaten de vrijheid houden om toegangsrechten te verlenen die verder gaan dan die richtlijnen bepalen, terwijl het gebruik van die verdergaande toegangsrechten, uiteraard binnen de grenzen van het EG-verdrag, mag worden beperkt tot spoorwegondernemingen die gerechtigd zijn om vervoer te verrichten in een lidstaat waar vergelijkbare toegangsrechten worden toegekend.

De minister zal – zo is het voornemen ten aanzien van de uitvoeringsregelgeving – na overleg met de directeur-generaal van de NMa ondernemingen kunnen uitsluiten die door hun concurrentiepositie en hun marktmacht een eerlijke competitie in deze procedure belemmeren. Naar aanleiding van de vraag van NS Groep kan opgemerkt worden dat voor de invulling van de criteria voor de uitsluiting van dit soort ondernemingen, een andere invulling gehanteerd kan worden, dan de in artikel 53 en 55 genoemde toets van het aandeel van de betrokken vervoerder in de Nederlandse markt voor openbaar vervoer.

<sup>1</sup> Zie PbEG C 321 en Kamerstukken II 1998/99, 21 501-09, nrs. 87 t/m 89 en 94 t/m 95 alsmede 22 112, nr. 103, blz. 7.

## *Onderdelen Z en AA*

De begrippen «reiziger» en «een ieder die kennelijk gebruik wenst te maken van het openbaar vervoer» zoals dat staat in de Wet personenvervoer respectievelijk de Wet personenvervoer 2000, geven problemen met de telastlegging wanneer het bijvoorbeeld gaat om junks en daklozen die zich op stations bevinden zonder dat zij een reisdoel hebben; zij vallen niet onder die begrippen. De strafzaken die thans op grond van de Wet personenvervoer aan het openbaar ministerie worden voorgelegd, worden dan ook vaak geseponeerd. Om die reden is in de voorgestelde nieuwe formulering van artikel 72 gekozen voor aansluiting bij de formulering van artikel 5 van het Algemeen Reglement Vervoer dat thans geldt voor het vervoer per trein. De voorgestelde redactie van het artikel is overeenkomstig een advies ter zake van het college van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie. Hoewel dit onderwerp in een enigszins verwijderd verband staat tot de marktordening, acht de regering het onderhavige wetsvoorstel de aangewezen gelegenheid om de wetgeving op dit punt te verbeteren.

NS Groep heeft een vraag gesteld of NS Stations nog bevoegdheden heeft om reizigers aanwijzingen te geven met betrekking tot de orde, rust, veiligheid en een goede bedrijfsgang op de stations. Deze bevoegdheid heeft NS Stations reeds als rechthebbende. Er bestaat derhalve geen reden om expliciet in het onderhavige wetsvoorstel een publiekrechtelijke bevoegdheid van NS Stations te regelen om aanwijzingen te geven aan de reiziger. Veeleer zal de keerzijde van deze vraag aandacht behoeven. Om die reden zal in het kader van de voorbereiding van de nieuwe Spoorwegwet worden bezien welke regelgeving nodig is met het oog op het waarborgen van de functies die de stations vervullen met betrekking tot het vervoer per spoor, vooral toegankelijkheid voor reizigers en verladings- en toegang op gelijke voet tot de faciliteiten voor spoorwegondernemingen.

## *Onderdeel BB*

Door middel van dit onderdeel wordt duidelijk gemaakt dat de minister een rijksbijdrage voor de exploitatie voor openbaar vervoer aan de decentrale concessieverleners verleent. De financiële bijdrage die de minister aan NS geeft ten behoeve van de zogenoemde contractsector blijft, evenals nu het geval is, gebaseerd op verordening (EEG) nr. 1191/69.

## *Onderdeel CC*

De huidige formulering van artikel 83 sluit niet uit dat discussie zou kunnen ontstaan over de reikwijdte van de daarin neergelegde delegatiegrondslag in relatie tot de bestaande en voorgenomen uitvoeringsregelgeving. Om deze onduidelijkheid weg te nemen wordt de formulering van de grondslag voor het stellen van regels inzake het cabotagevervoer met de voorgestelde wijziging aangepast.

## *Onderdeel DD*

Door deze wijziging van artikel 87 wordt de aanwijzing van toezichthouders op een meer praktische wijze geregeld: niet uitsluitend de minister wijst de toezichthouders aan, maar elke concessieverlener voor zover het de eigen concessie betreft.

## *Onderdeel EE*

Dit onderdeel geeft een uitbreiding aan de handhabingsbepaling voor de

NMa voor concessiehouders die ingevolge de voorgestelde uitbreiding van artikel 69 geen concurrentieverstorende activiteiten op andere terreinen van het personenvervoer mogen verrichten. Met dit handavingsinstrumentarium wordt aangesloten bij de bestaande regeling die is gericht op de gemeentelijke vervoerbedrijven.

#### *Onderdeel FF*

Door deze wijziging wordt aangesloten bij de formulering die in de Wet op de economische delicten ten aanzien van de strafbaarstelling van de voorschriften in de Wet personenvervoer 2000 is gekozen. Dit bevordert de duidelijkheid en kenbaarheid.

#### *Onderdeel GG*

Deze aanpassing van artikel 104 strekt ertoe het artikel niet van toepassing te doen zijn op openbaar vervoer per trein, aangezien deze materie reeds wordt geregeld in de spoorwegwetgeving en omdat het in de in voorbereiding zijnde nieuwe Spoorwegwet – zo is het voornemen – een prominente plaats zal krijgen.

#### *Onderdeel HH*

Deze wijziging van artikel 118 van de Wet personenvervoer 2000 biedt overeenkomstig de regeling voor stads- en streekvervoer een overgangsvoorziening voor de van kracht zijnde dienstregelingen in het openbaar vervoer per trein in verband met de overgang op het concessiestelsel.

#### *Onderdeel II*

Deze aanpassing van artikel 121 maakt duidelijk dat na opheffing van de Kaderwetgebieden niet automatisch het bestuur van de centrumgemeente bevoegd wordt tot het verlenen van concessies voor openbaar vervoer per trein. Bij opheffing van de kaderwetgebieden zal worden gezien welke autoriteit het meest in aanmerking komt voor het overnemen van de bevoegdheid ten aanzien van het gedecentraliseerde spoorvervoer.

#### *Onderdeel JJ*

Dit onderdeel schrapt artikel 138, aangezien de wetstechnische aanpassing van de Wet op de accijns in artikel V van dit wetsvoorstel is opgenomen.

## **ARTIKEL II**

### *Onderdeel A*

De in hoofdstuk III van de bestaande Spoorwegwet<sup>1</sup> opgenomen regeling van de gebruiksvergoeding voor spoorweginfrastructuur geldt thans reeds ook voor het binnenlands vervoer. Het voorgestelde onderdeel strekt ertoe de – oorspronkelijk beoogde – beperkte reikwijdte van hoofdstuk III van de bestaande Spoorwegwet, te weten de regeling van het beheer, de capaciteitsverdeling en de verkeersleiding ten aanzien van het internationaal vervoer door internationale samenwerkingsverbanden (het vervoer, bedoeld in artikel 10 van richtlijn 91/440/EEG<sup>2</sup>) ten volle uit te breiden tot het binnenlands vervoer. Deze uitbreiding brengt mee dat de bepalingen over toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en van meerjarige rechten met betrekking tot die toewijzing ook op het binnenlands vervoer van toepassing zijn en dat NS Railinfrabeheer, Railed en NS Verkeersleiding hun taken binnen het daarin neergelegde kader- met

<sup>1</sup> Met «bestaande Spoorwegwet» wordt het onderscheid duidelijk gemaakt met de «nieuwe Spoorwegwet», waarvoor separaat een wetsvoorstel wordt voorbereid.

<sup>2</sup> Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG L 237).

nadruk zij verwezen naar de in paragraaf 9 van hoofdstuk III opgenomen beïnvloedingsmogelijkheden van de minister jegens de taakorganisaties – zullen uitvoeren.

#### *Onderdelen B en C*

Deze onderdelen strekken ertoe de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (door Railned) te verbinden met de (door Railned) toegekende meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit. Voor de in het onderdeel neergelegde voorrangspositie voor die verleende rechten is de rechtsgrond gelegen in de nakoming van de ter zake van deze rechten met de gerechtigde gemaakte afspraak. Voor de voorrangspositie voor houders van een concessie geldt dat evenzeer. Om die reden wordt voor het vervoer dat de vervoerder krachtens de concessie verplicht is te verrichten, gelijktijdig met de concessie het besluit inzake de toegekende meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit van overgedragen; de houder van een concessie is ingevolge de Wet personenvervoer 2000 immers *verplicht* hetgeen in de concessie is bepaald – derhalve ook het daarin beschreven openbaar vervoer per trein – uit te voeren.

#### *Onderdeel D*

Het met onderdeel D voorgestelde artikel 29<sup>ee</sup> biedt de grondslag om bij besluit van de toewijzende instantie meerjarige rechten met betrekking tot toewijzing van capaciteit te verlenen. Een infrastructuurbeheerder en een aanvrager kunnen volgens artikel 17 van het gemeenschappelijk standpunt dat op 28 maart 2000 door de Raad van de Europese Unie is vastgesteld met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering, een «kaderovereenkomst» sluiten voor het gebruik van capaciteit op de betrokken dienstregelingsperiode. Aan die mogelijkheid wordt gestalte gegeven door het eerste lid, waarbij aan de «kaderovereenkomst» een publiekrechtelijke vorm is gegeven. De reden daarvan is, dat de rechtsverhouding tussen concessieverlener en concessiehouder reeds – door de publiekrechtelijke vorm van de concessie en de subsidie op grond van artikel 22 van de Wet personenvervoer 2000 – wordt beheerst door het publiekrecht. De keuze voor een privaatrechtelijke regeling zou de onderlinge verhoudingen in juridisch opzicht onnodig compliceren. Voor wat betreft het vervoer van goederen is de voorgestelde regeling ook geschikt om in voorkomende gevallen op het niveau van individuele bedrijven meerjarige zekerheid te bieden ten aanzien van de toe te wijzen capaciteit. Daarbij geldt dat een privaatrechtelijke vormgeving bovendien niet passend zou zijn in de relatie tussen overheid en bedrijfsleven, te meer nu de concrete toewijzing van capaciteit wel krachtens publiekrecht plaatsvindt.

*Krachtens het derde lid kunnen procedurele regels worden gesteld. Daarbij kan, voor zover een meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit wordt verleend aan een spoorwegonderneming aansluiting worden gezocht bij de procedure(regels) die zullen gelden krachtens het voorgestelde artikel 69a van de Wet personenvervoer 2000.*

Voor wat betreft de gevallen waarin het recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit wordt of kan worden verleend, zij opgemerkt dat deze regels, samen met verdelingsregels die worden toegepast bij de daadwerkelijke (jaarlijkse en korte termijn) toewijzing, deel uitmaken van het beleidskader van capaciteitsverdeling. In dit artikel gaat het dan om de

meerjarige verdeling van capaciteit. De regels krachtens dit artikel kunnen bepalen dat de toewijzende instantie gehouden is bepaalde aanvragen te honoreren (uiteraard voor zover nog capaciteit feitelijk beschikbaar zal zijn). Een aanvraag van een meerjarig recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit door de concessieverlener met het oog op het (mini-maal) volgens de concessie aan te bieden vervoer, zal in de regel door de capaciteitstoewijzer worden gehonoreerd.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen voorts de algemene en bijzondere beperkingen van het recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit worden aangeduid. Deze algemene en bijzondere beperkingen zullen worden ontleend aan richtlijn 95/19/EG en de vervanging van die richtlijn zoals neergelegd in het hiervoor bedoelde gemeenschappelijk standpunt van 28 maart 2000. Dat brengt mee dat het recht niet gedetailleerd mag zijn en geen belemmering mag opleveren voor het gebruik door anderen van de infrastructuur.

Verder zullen de rechten in algemene zin altijd beperkt zijn door de feitelijke beschikbaarheid van de infrastructuur. Ook kan het recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit afhankelijk worden gesteld van aanleg van nieuwe spoorwegen of uitbreidingen van bestaande verbindingen, waardoor nieuwe of extra capaciteit beschikbaar komt. Bij het verlenen van rechten op grond van dit artikel zal voorts rekening worden gehouden met de (eventuele) beperkingen die aan de toewijzing van capaciteit worden verbonden (bij voorbeeld met het oog op maximale geluidsproductie of ten aanzien van de tijdstippen waarop en de snelheid waarmee kan worden gereden).

Van het concessiestelsel, met daarmee verbonden het exclusieve karakter van een concessie, zijn uitgezonderd de vervoersdiensten, bedoeld in artikel 10 van richtlijn 91/440/EEG. Ook voor dit type vervoersdiensten zal het zinvol zijn om rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit te verlenen. Deze bepaling zal vooral van belang zijn voor de marktgerichte benutting van het internationale vervoer over de HSL-Zuid.

Bevoegde rechter ten aanzien van besluiten inzake het recht met betrekking tot de toewijzing van capaciteit is het College van Beroep voor het bedrijfsleven ingevolge artikel 31h van de Spoorwegwet.

Voor het beheer is het in beginsel niet noodzakelijk om meerjarige rechten met betrekking tot toewijzing van capaciteit te verlenen. Op basis van het onderhoudsprogramma en de meerjarenplanning van de infrastructurele projecten kan voor het beheer een minimumniveau worden vastgesteld in de concrete capaciteitstoewijzingsregels. Voor grote projecten van Railinfrabeheer is het denkbaar dat dit artikel wordt toegepast om op lange termijn de beschikbaarheid van capaciteit ten behoeve van de beheerder vast te leggen.

#### *Onderdeel E*

Artikel 32 van de bestaande Spoorwegwet bevat thans een grondslag om een regeling inzake het verlenen van bijzondere rechten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Vooral voor kostbare en beleidsmatig belangrijke vervoersdiensten als die over de HSL, acht de regering een regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bij nadere overweging niet passend. Om die reden wordt de bevoegdheid tot het verlenen van die rechten thans op het niveau van de formele wet vastgelegd (ingevolge artikel II, onderdelen C en D) en wordt de bevoegdheid om een regeling ter zake bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen, geschrap (artikel II, onderdeel E).

### **ARTIKEL III. Overgangsbepaling bestaande openbare-dienstcontracten**

Met de voorgestelde overgangsbepaling wordt beoogd het vervoer waarvoor vóór de inwerkingtreding van deze wet overeenkomsten zijn afgesloten, in de concessiesystematiek op te nemen. Het betreft hier onder meer de Raamovereenkomst openbare-dienstcontract Staat – NS Reizigers b.v. en de daaronder hangende specifieke openbare-dienstcontracten en de zogenoemde contracten SWAB 1997 en 1998. Ook de contracten inzake NoordNed en Syntus kunnen met toepassing van het voorgestelde artikel worden opgenomen in de nieuwe concessiesystematiek. In beginsel kan ook een eventueel met NS reizigers b.v. te sluiten «prestatiecontract» via de voorgestelde conversieregeling in een concessie worden omgezet.

Het tweede lid brengt mee dat ook de weigeringsbevoegdheid van artikel 29a van de Wet personenvervoer 2000 van toepassing is op de (eenzijdige) conversie van bestaande contracten door de minister. Dat is vooral van belang als onderdelen van de contracten niet worden geconverteerd of aanvullende of beperkende bepalingen worden toegevoegd op grond van de tweede volzin van het eerste lid.

Vervoerders die voorafgaande aan de dag waarop zowel artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 als artikel I, onderdeel A, in werking treedt binnenlands openbaar vervoer per trein verrichten, behoeven ingevolge het derde lid drie maanden na de dag van die inwerkingtreding een concessie als bedoeld in artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000 voor openbaar vervoer per trein.

Mocht geen conversie plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de vervoerder de conversie niet, althans niet zonder voorbehoud, aanvaardt, dan zal de desbetreffende overeenkomst in beginsel in stand blijven, zij het dat verwacht mag worden dat de desbetreffende overeenkomst de vervoerder verplicht tot een prestatie die hem na afloop van de in het derde lid bepaalde overgangstermijn ingevolge de voorgestelde wet zonder concessie niet meer zal zijn toegestaan. De gevolgen daarvan zullen worden bepaald op grond van de regels van het burgerlijk recht.

### **ARTIKEL IV. Overgangsbepaling niet-vervoersgerelateerde activiteiten concessiehouder**

Concurrentieverstorende activiteiten van een concessiehouder met een beschermde marktpositie, die op grond van de voorgestelde uitbreiding van artikel 69, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 zullen zijn verboden, zullen gedurende de voorgestelde overgangperiode van twaalf maanden worden beëindigd of overgedragen aan een ander bedrijf. Deze overgangsbepaling komt overeen met de overgangsbepaling voor gemeentelijke vervoerbedrijven in artikel 119 van de Wet personenvervoer 2000. Inmiddels kunnen (tot en met de overgangperiode) de gevolgen van de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van artikel 69 voor NS Reizigers b.v. en de rest van het NS-concern worden verkend. Na een eerste globale verkenning tezamen met enkele vertegenwoordigers van het NS-concern is geconcludeerd dat artikel 69 waarschijnlijk geen gevolgen heeft voor het functioneren van Transvision en NS Travelgroup, omdat deze ondernemingen geen vervoersondernemingen zijn. Dit artikel heeft wel gevolgen voor het *besloten* vervoer per trein dat NS Reizigers b.v. verricht. Dit vervoer zal in beginsel door een afzonderlijke onderneming moeten worden voortgezet en mag geen concurrentievoordelen verkrijgen van NS Reizigers b.v.

#### **ARTIKEL V. Wijziging van de Wet op de accijns**

Dit artikel bevat een redactionele aanpassing van de verwijzing naar de Wet personenvervoer 2000 in de Wet op de accijns.

#### **ARTIKEL VI. Wijziging van de Wet op de economische delicten**

Dit artikel bevat een redactionele verbetering van de strafbaarstelling van overtreding van de voorschriften gesteld *krachtens* de Wet personenvervoer 2000 in de Wet op de economische delicten.

#### **ARTIKEL VII. Inwerkingtreding**

De regering hoopt te kunnen bevorderen dat het onderhavige wetsvoorstel in de loop van 2000 tot wet kan worden verheven. Een vlotte parlementaire behandeling acht de regering vooral wenselijk met het oog op de aanbesteding van een concessie voor het vervoer over de HSL-Zuid en de totstandkoming van een prestatiecontract (in de vorm van een concessie) voor het hoofdrailnet. Bij het bepalen van de inwerkingtreding zal zo mogelijk aansluiting worden gezocht bij de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000 (naar verwachting met ingang van 1 januari 2001). In verband daarmee en met het oog op een ordelijke invoering van de voorgestelde wet is bepaald dat de inwerkingtreding voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen kan worden bepaald.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos



## BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

### Tabellen handhaving en rechtsbescherming

Deze tabellen geven een overzicht van de bepalingen in de Wet personenvervoer 2000 (zoals deze wordt gewijzigd overeenkomstig de voorgestelde Concessiewet personenvervoer per trein) met de daarbij corresponderende publiekrechtelijke handhavings- en rechtsbeschermingsmogelijkheden.

De volgende afkortingen van de citeertitels van de wet- en regelgeving zijn gebruikt:

Awb: Algemene wet bestuursrecht

Bp 2000: Besluit personenvervoer 2000

GW: Gemeentewet

PW: Provinciewet

WED: Wet op de economische delicten

Wet RO: Wet op de rechterlijke organisatie

Wp 2000: Wet personenvervoer 2000

Indien er bij een artikel in een tabel geen wet is genoemd, gaat het om een artikel uit de Wp 2000.

#### *I. Handhaving*

Artikel	Onderwerp	Toezichthouders	Toezichtsbevoegdheden	Bestuursmaatregelen	Opsporingsambtenaren	Opsporingsbevoegdheden	Rechter	Sanctie
4	vergunningplicht	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	100, lid 1	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED
8	vergunningen/ vergunningbewijzen	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	100, lid 1	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED (via Bp 2000)
9	voldoen aan	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	99, 100, lid 1				
11	vergunningseisen handelen overeenkomstig vergunning	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	99, 100, lid 1	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED
12	geschillencommissie	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	93, 99, 100, lid 1				
13	klachtenregeling	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	93, 99, 100, lid 1				
19	concessieplicht	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	99, 100, lid 1	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED
23	incomptabiliteiten	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	78, 80, 81				
29	ontheffing	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	125 GW, 122 PW				
30, lid 1,2	concessieverbod			100, lid 3				
30, lid 1,2	vervoerbewijzen en tarieven	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	125 GW, 122 PW, 99, 100, lid 1				
30, lid 3	vervoerplicht	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	125 GW, 122 PW, 99, 100, lid 1	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED
31	advies en overleg consumentenorganisaties	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	125 GW, 122 PW, 43, 99, 100, lid 1				
32	verplichte concessievoorschriften	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	125 GW, 122 PW, 99, 100, lid 1				
33	maximumtarief	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	125 GW, 122 PW, 99, 100, lid 1	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED (via Bp 2000)
34	overeenkomstig concessie vervoer verrichten	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	125 GW, 122 PW, 43, 99, 100, lid 1				

Artikel	Onderwerp	Toezichthouders	Toezichts- bevoegdheden	Bestuurs- maatregelen	Opsporingsamb- tenaren	Opsporings- bevoegdheden	Rechter	Sanctie
35	gedoogplicht infrastructuur	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	125 GW, 122 PW				
37 – 40	personeelsbepalingen	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	125 GW, 122 PW, 99, 100, lid 1				
51	vvgb (concessiehou- der)	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	99, 100, lid 1	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED
52	vvgb (concessiever- lener)	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	78, 80, 81				
61, lid 1, 2	aanbestedingsplicht	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	78, 80, 81, 93				
65, lid 1	35% aanbestedingsplicht	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	78, 80, 81, 93				
67, lid 3	gvb's ontheffing van	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	100, lid 2				
69	gvb- aanbestedingsplicht markt en overheid	87, lid 4	H5 Awb, 90, 97	94 – 97, 99, 100, lid 1				
70	vervoerbewijs	87, lid 1,2,3	H5 Awb, 90, 92, 97, 98		89	91, 92, 97, 98	44 Wet RO	101, 102
71	controle vervoer- bewijs	87, lid 1,2,3	H5 Awb, 90, 92, 97, 98		89	91, 92, 97, 98	44 Wet RO	101, 102
72	geen verstoring van orde, rust, veiligheid, goede bedrijfsgang	87, lid 1,2,3	H5 Awb, 90, 97, 98		89	91, 97, 98	44 Wet RO	101, lid 2
73	aanwijzingen	87, lid 1,2,3	H5 Awb, 90, 97, 98	93	89	91, 97, 98	44 Wet RO	101, lid 2
74, lid 2	vervoerder opvolgen	87, lid 1,2,3	H5 Awb, 90, 97, 98	93	89	91, 97, 98	44 Wet RO	101, lid 2 (via Bp 2000)
83	(terug) betaling internationaal vervoer	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	99, 100, lid 1	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED (via Bp 2000)
85	verbod handelen ism maximumtarief taxi	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	99	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED (via regeling)
86	beschikbaarheid taxi, kenbaarheid tarief, administratie	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	99	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED (via Bp 2000)
104, a, b	inrichting en uitrusting van voertuigen/keurings- eisen	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	99, 100, lid 1	89	91, 97	44 Wet RO	101, lid 1 (via Bp 2000)
104, c, d	eisen aan bestuur- ders, documenten	87, lid 1,2	H5 Awb, 90, 97	99, 100, lid 1	89	91, 97	39 WED	6,7,8 WED (via Bp 2000)

## II. Rechtsbescherming

Artikel	Onderwerp	Rechtsbescherming
5	vergunning aanvraag	105, lid 1
6	vergunning weigeren, wijzigen, schorsen, intrekken	105, lid 1
7	wijziging tenaamstelling	105, lid 1
8 (c)	afgifte vergunningbewijzen	105, lid 1
9, lid 2	ontheffing van vakbekwaamheid	105, lid 1
20	concessie verlenen	105, lid 1
24	ontheffing maximale concessieduur	105, lid 1
25a	concessie met besluit inzake meerjarig recht op capaciteit	105, lid 1
29	ontheffing van concessieplicht	105, lid 1
29a	verlening/wijziging concessie zonder aanbesteding	105, lid 1
43	intrekking van concessie	105, lid 1
44	programma van eisen (voor zover dit besluiten bevat)	105, lid 1
47	verlenging concessieduur	105, lid 1
52	concessieverlening na aanbesteding	105, lid 1
56	verlenen vvgb	105, lid 2
59	intrekken vvgb	105, lid 2
60a	aanbesteding 20, derde lid, concessies	105, lid 1
61, lid 2,3,4	ontheffing 35%aanbestedingsplicht	105, lid 1
63, lid 2	aanbestedingsplicht 2006	105, lid 1
65	gvb-aanbestedingsplicht 2006	105, lid 1
66, lid 2	gvb-aanbestedingsplicht 2007	105, lid 1
67	ontheffing gvb-aanbestedingsplicht	105, lid 1
69a	procedure 20, eerste lid, concessies	105, lid 1
76	verlening exploitatiebijdrage	105, lid 1
78	gebruik ov buiten beschouwing laten	105, lid 1
79	tijdvak en incidentele aanvullingen	105, lid 1
80	verlening wijzigen en intrekken	105, lid 1
81	bijdrage vaststellen	105, lid 1
83	verlenen, wijzigen, schorsen, intrekken van (internationale) documenten	105, lid 1
93	bestuursdwang toepassen	105, lid 1
94	last onder dwangsom opleggen	105, lid 2
96	last onder dwangsom wijzigen of intrekken	105, lid 2
99	intrekken vergunning	105, lid 1
100	intrekken concessie en ontheffing	105, lid 1
104	verlenen van benodigde documenten	105, lid 1
109	reciprociteit	105, lid 1