

Vergaderjaar 2001–2002

27 216

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

27 482

Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2002

Conform uw verzoek, naar aanleiding van de gedachtewisseling in de eerste termijn over de Spoorwegwet en de Concessiewet, bied ik u hierbij aan:

- Notitie inzake verschil ZBO en privaatrechterlijke concessiehouder ter attentie van relatie beheerder – minister.
- Notitie inzake enkele voorbeelden van de relatie beheerder – minister («kosten bij buitendienststellingen»).
- Afschrift van de brief van 22 maart 2002 houdende een reactie op vragen van het lid Hofstra (VVD-fractie) inzake Spoorwegwet/ Concessiewet¹

opdat deze notities deel uitmaken van de beraadslagingen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ZBO en Concessiehouder

Relatie tussen minister en beheerder

ZBO en privaatrechtelijke concessiehouder worden niet hiërarchisch door de minister aangestuurd. Een ZBO is bekleed met openbaar gezag.

De verhouding minister – ZBO en de verhouding minister – concessiehouder wordt in beide gevallen door het publiekrecht geregeld. Een ZBO is zelfstandig, voorzover dat door de wet wordt bepaald. Een concessiehouder is zelfstandig krachtens het BW, maar moet opereren binnen de concessievoorschriften.

De aansturing loopt in het eerste geval via algemene aanwijzingen krachtens de wet, in het tweede geval via concessievoorschriften van de minister. Aan een ZBO kunnen doorgaans geen bijzondere aanwijzingen (=aanwijzingen in individuele gevallen) worden gegeven. Het toezicht door de minister kan via een concessie meer specifiek van karakter zijn dan in de relatie met een ZBO.

Het kamerdebat Kaderwet ZBO heeft de worsteling laten zien tussen zelfstandigheid en ministeriele verantwoordelijkheid. Bij verzelfstandiging worden de bevoegdheden van de minister beperkt en daarmee ook de ministeriele en parlementaire verantwoordelijkheid.

Relatie tussen beheerder en vervoerders

De status van ZBO of concessiehouder is vooral van belang in de relatie tussen beheerder en vervoerders. Het spoor wordt gekenmerkt door een zeer beperkt aantal gebruikers: een zeer grote (NS), een achttal kleine, regelmatige goederen- en personenvervoerders en daarnaast een tiental marginale, onregelmatige gebruikers (aannemers, museumlijnen e.d.). Beheerder en vervoerders moeten maatwerk-afspraken kunnen maken, bijvoorbeeld extra kwaliteitsafspraken voor het spoor en stations.

De relatie ZBO – vervoerders wordt gedictieerd door beschikkingen (eenzijdig van aard). De nadruk daarbij ligt op de gezagsverhouding tussen bevoegd gezag en een vaak onbeperkt aantal adressanten. «Afspraken» (in de vorm van beschikkingen) in deze relatie kunnen door derden via bezwaar en beroep worden gefrustreerd. Dat geeft de ZBO weinig armslag voor individuele maatwerk-afspraken met vervoerders. Iedere rechtshandeling is een bestuurlijke handeling, zoals het op rood zetten van een sein (verkeersbeslissing), een buitendienststelling van het spoor, met telkens beroep en bezwaar bij de bestuursrechter.

De relatie concessiehouder – vervoerders wordt bepaald door middel van netverklaring en privaatrechtelijke overeenkomsten en leent zich veel beter voor onderlinge maatwerk-afspraken. De rechtsbescherming voor derden/vervoerders is geregeld via de gang naar de Nma. De netverklaring is openbaar, omvat de algemene voorwaarden op grond waarvan de beheerder overeenkomsten aangaat en geeft vooraf kenbaarheid over het te voeren bedrijfsbeleid van de beheerder.

De Europese Richtlijn 2001/14/EG vereist onafhankelijk toezicht op de relatie infrabeheerder en vervoerders. In de relatie ZBO – vervoerders is het met name de bestuursrechter die toezicht houdt. Op de relatie concessiehouder – vervoerders houdt de NMa toezicht. Het karakter van het toezicht is verschillend. De bestuursrechter houdt repressief toezicht op

verzoek van belanghebbenden. Het toezicht van de NMa omvat ook de fase van totstandkoming van de netverklaring en overeenkomsten.

Kosten bij buitendienststellingen (onderhoud spoor)

In een ZBO-relatie is een buitendienststelling voor bijvoorbeeld onderhoud een besluit, vatbaar voor bezwaar en beroep. Via die weg zou een vervoerder schade kunnen claimen. Omdat er een gezagsrelatie is tussen beheerder en vervoerder zal er geen natuurlijke neiging zijn om hierover goede afspraken in wederzijds belang te maken. De eenzijdige gezagsrelatie heeft geen natuurlijke rem op claimgedrag. Tegelijkertijd is het voor de minister moeilijk hierover aan een ZBO concrete aanwijzingen te geven.

Bij twee bedrijven/concessiehouders is claimgedrag ook nooit uit te sluiten, maar wel beter aan te pakken. Juist de concessieverlener kan via concessievoorschriften beide partijen dwingen om ten aanzien van wederzijds claimgedrag wederzijdse matiging te betrachten, bijvoorbeeld door daarover voorschriften op te nemen, zodat de verhouding tussen die bedrijven meer gericht wordt op samenwerking. Samenwerking kan juist door een concessierelatie bevorderd worden.

Goederentrein op zijspoor

Met concessie is er een evenwichtiger relatie in driehoek overheid-beheerder-vervoerder. Bij een ZBO-vorm zet bijvoorbeeld verkeersleiding een goederentrein met bederfelijke waar op een zijspoor, waardoor hij mogelijk een klant verliest. Dit is dan het gevolg van een bestuurlijke handeling: vervoerder moet dan in beroep bij bestuursrechter om later schade te claimen. Want relatie ZBO vervoerder is eenzijdige gezagsrelatie.

Zo'n verhouding moet je niet willen. Er moet samenwerking zijn tussen vervoerder en beheerder; daar moeten ze gelijkwaardige partijen voor zijn.

In een opzet van gelijkwaardige partijen (beheerder en vervoerder) kan je een snelle conflictbeslechting regelen via toezicht (Nma). Ingeval van een relatie ZBO-vervoerder worden conflicten beslecht via bestuursrecht (bezwaar en beroep), dat het risico met zich meebrengt in verlamdende procedures te geraken.

Verkeersleiding en aanwijzingen

Als bijvoorbeeld in de voorschriften aan verkeersleiding een belangrijke regel niet is opgenomen, bijvoorbeeld additionele maatregelen gevaarlijke stoffen. In een ZBO-situatie is een algemene aanwijzing van de minister om additionele maatregelen voor gevaarlijke stoffen op te nemen moeilijk, zolang de wet of AmvB, waarop de aanwijzing is gebaseerd, daarop niet is aangepast.

In een concessie zou dit sneller en eenvoudiger te regelen zijn.