

Vergaderjaar 2000–2001

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. 7

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 15 januari 2001

**Inhoudsopgave**

<b>1. ALGEMEEN</b>	<b>2</b>	<b>5. POSITIE VAN DE REIZIGER</b>	<b>40</b>
1.1 Inleiding	2	5.1 Versterking van de positie van de reiziger	40
1.2 De opzet van het wetsvoorstel	2	5.2 Advies en overleg met consumentenorganisaties	40
1.3 Delegatie	3	5.3 Ondersteuning van reizigersorganisaties	42
1.4 Europeesrechtelijke aspecten	5	5.4 De beslechting van geschillen	43
1.5 De strekking van dit voorstel	7	5.5 Invloed op tarieven	43
1.6 Maatschappelijke doelstellingen van het wetsvoorstel	9	5.6 Kaartintegratie	45
1.7 Het waarborgen van publieke belangen	11	5.7 Reizigersinformatie	46
1.8 Relatie met andere spoordossiers	12	5.8 Vergoeding van vertragingsschade	48
		5.9 De toegankelijkheid	49
<b>2. DE WENSELIJKHEID VAN AANBESTEDING</b>	<b>13</b>	5.10 Overige rechten van de reiziger	50
2.1 De introductie van elementen van marktwerking	13	5.11 Sanctiemogelijkheden	51
2.2 Internationale vergelijking	15		
2.3 De aanbestedingsplicht	17	<b>6. DECENTRALISATIE</b>	<b>51</b>
2.4 Evaluatie concessiestelsel	18	6.1 Decentralisatie algemeen	51
2.5 Marktmacht en gunning	19	6.2 Afstemming tussen vervoerders	52
2.6 Financiële aspecten van aanbesteding	22	6.3 Experimenten regionale treindiensten	55
		6.4 Onderscheid naar deelmarkten	57
<b>3. DE TOEPASSING VAN HET CONCESSIONESTELSEL</b>	<b>24</b>	6.5 Bevordering deskundigheid decentrale overheden	58
3.1 De aanbestedings- en gunningsprocedure	24	6.6 De positie van kaderwetgebieden	58
3.2 De overgang van een concessie	27		
3.3 De regeling van de concessieduur	28	<b>7. INVOERING VAN HET CONCESSIONESTELSEL</b>	<b>59</b>
3.4 De te gebruiken spoorvoertuigen	31	7.1 Prestatieafspraken	59
3.5 De rechtsgevolgen van de concessie	32	7.2 Gevolgen van latere inwerkingtreding van de wetgeving	60
<b>4. CAPACITEITSVERDELING EN MEERJARIGE RECHTEN</b>	<b>33</b>	<b>8. ARTIKELSGEWIJS</b>	<b>61</b>
4.1 De criteria voor de verdeling van infrastructuurcapaciteit	33		
4.2 Het doelmatig gebruik van capaciteit	36	<b>9. OVERIGE VRAGEN</b>	<b>66</b>
4.3 Waarborgen van capaciteit voor regionale treindiensten	37	9.1 Titel van de voorgestelde wet	66
4.4 Relatie tussen concessies en meerjarige rechten	37	9.2 Verhouding tot de nieuwe Spoorwegwet	66

## 1. ALGEMEEN

### 1.1 Inleiding

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het uitvoerige verslag dat de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat heeft uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel.

Met deze nota worden de in het verslag opgenomen vragen over het onderhavige wetsvoorstel beantwoord. Ter wille van de leesbaarheid en ter voorkoming van vele herhalingen en verwijzingen, zijn bij de beantwoording de op een bepaald thema betrekking hebbende vragen en opmerkingen zoveel mogelijk bijeen genomen. Dit betekent dat de beantwoording in deze nota niet overeenkomstig de volgorde van de vragen in het verslag plaatsvindt.

Gelet op het gestelde in de brief van de griffier van uw commissie van 14 december 2000, kenmerk 00/95/VW, gaat de regering er vanuit dat het onderhavige voorstel 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 door de Tweede Kamer als onderdeel van de nieuwe Spoorwegwet<sup>1</sup> zal worden behandeld. Daartoe zal een nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet worden ingediend, waarmee het onderhavige wetsvoorstel in dat wetsvoorstel wordt opgenomen. Daarmee zijn beide voorstellen ook formeel samengevoegd. Door enkele fracties zijn in het verslag over het onderhavige wetsvoorstel opmerkingen gemaakt of suggesties gedaan die hebben geleid tot voorgenomen wijzigingen in het voorstel; deze worden verwerkt in de nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet.

### 1.2 De opzet van het wetsvoorstel

Door de leden van de fracties van VVD en CDA werden opmerkingen gemaakt over de opzet van het wetsvoorstel. De leden van de fracties van RPF en GPV constateerden dat de regering een behoorlijke inspanning heeft geleverd om het personenvervoer per trein ook onder te brengen in de Wet personenvervoer 2000.

Het onder de concessiesystematiek van de Wet personenvervoer 2000 brengen van het openbaar vervoer per trein maakt het onderhavige wetsvoorstel ogenschijnlijk tot een complex geheel, waarover leden van de VVD-fractie begrijpelijkerwijs hun verbazing uitten. De toepasselijkheid van verschillende stelsels van Europese regelgeving – verordening, oude richtlijnen, nieuwe richtlijnen, met elk hun eigen reikwijdte en opzet – maakt de regelgeving in deze sector immers in juridisch opzicht complex. De mogelijkheid om op dit terrein de zaken in de nationale wetgeving eenvoudig en overzichtelijk te regelen is daarmee vrijwel onmogelijk. De aansluiting op het stelsel van de Wet personenvervoer 2000 levert vervolgens ook een wetstechnisch ingewikkelde wijzigingswet op. Ook de memorie van toelichting op het onderhavige wetsvoorstel wordt daardoor op bepaalde onderdelen ingewikkeld. Het in één wet – de Wet personenvervoer 2000 – opnemen van de marktregulering van het openbaar vervoer, het beoogde eindresultaat van het onderhavige voorstel, heeft aan de andere kant zoveel voordelen, dat een (complexe) aanvulling van de Wet personenvervoer 2000 uiteindelijk toch de voorkeur heeft boven een aparte integrale wet (voor openbaar vervoer per trein), waarover de leden van de CDA-fractie spraken. Om de leesbaarheid van de voorgestelde, wetstechnisch complexe, wijziging van de Wet personenvervoer 2000 te verhogen, is op advies van de Raad van State een geïntegreerde tekst van die wet, zoals die wet zou komen te luiden na verwerking van de

---

<sup>1</sup> Voorstel van wet, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet), Kamerstukken II 2000/2001, 27 482, nrs. 1–3.

in het onderhavige voorstel opgenomen wijzigingen, bij brief van 14 juli 2000 aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>1</sup>

### 1.3 Delegatie

Naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de SGP-fractie over de mate waarin het wetsvoorstel discretionaire bevoegdheden bevat en de mate waarin wordt gedelegeerd, kan in aansluiting op punt 4a van het nader rapport het volgende worden opgemerkt.

Over het vraagstuk van delegatie van wetgevende bevoegdheid wordt in feite al sinds het begin van ons parlementair stelsel gediscussieerd. Zo werd ook bij de totstandkoming van de Spoorwegwet in 1875 uitvoerig en indringend gesproken over de zeer ruime regelgevende bevoegdheid die het huidige artikel 27 van de Spoorwegwet aan de regering toekende. De huidige spoorwegwetgeving kent inderdaad een stelsel waarbij veel regelgeving is overgelaten aan de regering. Meer dan dat: voor wat betreft onderwerpen van substantieel politiek belang, is er in het geheel geen sprake van overheidsregelgeving, maar worden de zaken geregeld in privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de Staat en de NV Nederlandse Spoorwegen (contract «Over de wissel» met bijbehorende bijlagen, verlengingsafspraken, subsidies en jaarcontracten) en tussen de taakorganisaties van de NS en de spoorwegondernemingen (toegangs-overeenkomsten en privaatrechtelijke reglementen van Railned). De nieuwe spoorwegwetgeving zal in dit opzicht dan ook in belangrijke mate het primaat van de wetgever herstellen.

Discussies in het verleden over delegatie van wetgevende bevoegdheid hebben uiteindelijk geresulteerd in een relatief vastomlijnd wetgevingsbeleid, dat is neergelegd in aanwijzing 22 en verder van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarmee worden ook de heersende staatsrechtelijke opvattingen ter zake samengevat. Dat wetgevingsbeleid laat zich als volgt schetsen.

Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau geldt als algemeen richtsnoer dat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevat, dat wil zeggen: bepalingen over de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen behoren. Het kan echter uit een oogpunt van toegankelijke regelgeving beter zijn om in de wet over een bepaald onderwerp geen materiële normen op te nemen, maar aan de lagere wetgever over te laten een integrale materiële regeling tot stand te brengen. Het aldus weergegeven richtsnoer wordt ook wel aangeduid als de notie van het «primaat van de wetgever». Het primaat van de wetgever betekent niet dat het parlement bij alle onderdelen van een regeling rechtstreeks moet worden betrokken. Lang niet alle onderdelen van een regeling zijn van die betekenis dat directe parlementaire invloed op de vaststelling daarvan in de rede ligt; de mogelijkheid van controle achteraf, is dan voldoende. Bij de keuze welke elementen in de wet moeten worden geregeld en in hoeverre delegatie toelaatbaar is, dient te worden nagegaan bij welke elementen van een regeling de Staten-Generaal rechtstreeks moeten worden betrokken. Onderwerpen ten aanzien waarvan grondwettelijke voorschriften bestaan over het niveau, procedure en vorm van regelgeving dienen voorts in elk geval bij wet te worden geregeld. Voorts geldt als regel dat delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd. Het aldus geschetste wetgevingsbeleid is leidend geweest bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij was overigens met betrekking tot veel onderwerpen de opzet van de Wet personenvervoer 2000 zoals die wet thans luidt, een gegeven, waarbij zoveel mogelijk dient te worden aangesloten. In die wet is bovendien voor veel onderwerpen gekozen voor regeling op het niveau van de wet. De stelling dat bij dit voorstel veel zou worden gedelegeerd is in dat licht ook

---

<sup>1</sup> Niet-dossierstuk nr. vw00000855.

niet goed te begrijpen. De bewering dat de Wet personenvervoer 2000 en, daarop aansluitend, het onderhavige wetsvoorstel, veel regelgeving delegeert, lijkt ook te veronderstellen dat de formele wetgever alles tot in extenso zou moeten regelen. Die opvatting gaat voorbij aan het hiervoor weergegeven richtsnoer zoals neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De introductie van elementen van marktwerking in het personenvervoer heeft juist een hoge mate van regeldichtheid op het niveau van de formele wet tot gevolg gehad. De feitelijke wijziging in de wijze waarop de rol van de overheid ten aanzien van het openbaar vervoer is vormgegeven, is ingevolge de Wet personenvervoer 2000 en het onderhavige voorstel anderzijds relatief bescheiden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre het wetsvoorstel tot deregulering en wetgevingskwaliteit leidt. Zij vroegen naar de hoeveelheid extra regelgeving en de stappen in dit regelgevingsproces. De leden van de CDA-fractie vroegen naar de regelgeving die op grond van dit wetsvoorstel wordt voorbereid. Zij vroegen naar een overzicht van de delegatiebepalingen. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen waar de extra regels die eventueel uit dit wetsvoorstel voortvloeien uit bestaan. De leden van de fracties van PvdA en CDA wensten dat deze regelgeving (ingevolge artikel 107 van de Wet personenvervoer 2000) aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd.

Het wetsvoorstel leidt in zoverre tot deregulering dat er voor het te introduceren concessiestelsel wordt aangesloten bij de systematiek van de Wet personenvervoer 2000 in plaats van dat er voor een geheel nieuw systeem wordt gekozen. Dit maakt dat het voor regionale overheden gemakkelijker wordt om bij de concessieverlening tot integratie van het regionaal openbaar vervoer per trein en het stads- en streekvervoer over te gaan. Voor het bedrijfsleven, in het bijzonder de vervoerders, wordt de wetgeving eveneens overzichtelijker. Sterk verschillende relaties tussen overheid en het openbaar vervoer zijn in dat opzicht ook onwenselijk. Aldus draagt dit voorstel zowel bij aan een hogere uitvoerings- als aan een hogere wetgevingskwaliteit. Het aansluiten bij bestaande wetgeving maakt dat er slechts enkele wetstechnische ingrepen in reeds bestaande wetten en algemene maatregelen van bestuur noodzakelijk zijn om het concessiestelsel voor openbaar vervoer per trein te kunnen introduceren. Naast deze wijzigingen van bestaande wetgeving is er nog een aantal nieuwe onderwerpen dat geregeld moet worden. Het gaat dan om de vaststelling van gevallen waarin afgeweken kan worden van de aanbestedingsplicht, om vaststelling van procedures van verlening van concessies en wanneer er geen aanbestedingsplicht geldt. Het overzicht van delegatiebepalingen voor nieuwe onderwerpen in de Wet personenvervoer 2000 wordt hieronder in een tabel weergegeven:

Bepaling in het wetsvoorstel	Delegatiegrondslag	Onderwerp
artikel I, onderdeel D	artikel 20, derde lid, WP 2000	aanwijzing vervoersdiensten die stations verbinden waarvoor regionale besturen bevoegd zijn tot verlenen, wijzigen of intrekken van de concessies voor regionaal openbaar vervoer per trein
artikel I, onderdeel F	artikel 24 WP 2000	concessietermijnen
artikel I, onderdeel R	artikel 60a, tweede lid, WP 2000	gevallen waarin aanbesteding achterwege gelaten kan worden
artikel I, onderdeel Y	artikel 69a WP 2000	wijze van verlening van concessie als daarvoor niet de procedure van de verklaring van geen bezwaar en de aanbestedingsplicht geldt

De leden van de fracties van CDA en PvdA vroegen expliciet naar de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van alge-

mene maatregelen van bestuur. De leden van de D66-fractie vroegen of er een voorhangprocedure geldt voor de uitvoering van artikel 60a.

Daar waar een nieuwe delegatiegrondslag in de Wet personenvervoer 2000 wordt voorgesteld, is in alle gevallen betrokkenheid van de Staten-Generaal reeds voorzien door middel van artikel 107 van de Wet personenvervoer 2000.

De algemene maatregel van bestuur die ten aanzien van meerjarige rechten (zie artikel 58 van het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet) dient te worden vastgesteld, kent geen voorhangprocedure. Gezien het feit dat de daarin op te nemen regels voortvloeien uit Europese regelgeving, te weten de nieuwe richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksheffing en veiligheids certificering, is een voorhangprocedure voor die regelgeving niet voor de hand liggend. In dit verband kan worden gewezen op artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan – kort gezegd – een normale wettelijk verplichte voorhangprocedure niet geldt, indien sprake is van uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Gemeenschappen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering bereid is om vast te leggen dat in lagere regelgeving bovenwettelijke regelingen niet zijn toegestaan, als er geen nadere regels uit dit wetsvoorstel voortkomen. Naar aanleiding hiervan zij opgemerkt dat slechts voor zover het wetsvoorstel bepaalt dat regels of nadere regels kunnen worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling, die regelgeving kan worden vastgesteld. In zoverre kunnen «bovenwettelijke» regelingen niet voorkomen. Bovendien geldt dat van die bevoegdheid tot (nadere) regelgeving slechts gebruik kan worden gemaakt voor zover de desbetreffende delegatiebepalingen in werking zijn getreden.<sup>1</sup> Buiten de wettelijke grondslagen is overheidsregelgeving niet toegestaan.

#### *1.4 Europeesrechtelijke aspecten*

De leden van de fracties van RPF en GPV informeerden naar de stand van zaken omtrent de notificatie van het wetsvoorstel.

Van de Europese Commissie is over het onderhavige wetsvoorstel geen reactie ontvangen. Nu is de commissie ook niet verplicht om te reageren; met betrekking tot de nieuwe Spoorwegwet heeft de commissie slechts informeel, langs ambtelijke weg, gereageerd. De commissie heeft in elk geval niet gereageerd binnen de in de notificatiebeschikking van 21 maart 1962 aangegeven termijn (van twee maanden) door het uitbrengen van een advies of aanbeveling over het onderhavige wetsvoorstel. Mocht alsnog een reactie van de Europese Commissie worden ontvangen, dan zal worden aangegeven op welke wijze daaraan gevolg zal worden gegeven. Gelet op de sinds de notificatie op 25 november 1999 inmiddels verstreken tijd, verwacht de regering niet dat de commissie alsnog een reactie zal uitbrengen.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen of het denkbaar is dat de voorgestelde regelgeving betreffende reciprociteit de toets van kritiek niet zal kunnen doorstaan. Ook de leden van de SGP fractie constateerden dat er nog geen duidelijkheid bestaat omtrent de houdbaarheid, in het licht van Europese regelgeving van een wettelijke bepaling over het uitsluiten van ondernemingen op basis van internationale wederkerigheid en markttoegang. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of artikel 54, onderdeel a, van de Wet personenvervoer 2000 verenigbaar is met Europees recht. Ook vroegen deze leden naar de verwachting die de regering heeft omtrent reciprociteit.

Tijdens de Tweede-Kamerbehandeling van het voorstel voor de Wet personenvervoer 2000 is desgevraagd op de houdbaarheid van de in die wet opgenomen reciprociteitsbepaling ingegaan. Er is onder meer gemeld

---

<sup>1</sup> Zoals bekend, bevat de Wet personenvervoer 2000 een complexe invoeringsfasering, met tussentijdse evaluatie.

dat ook Duitsland en Oostenrijk een wederkerigheidsbepaling kennen. In deze landen is voor zover bekend tot dusverre geen actie ondernomen door belanghebbenden. In Nederland wordt dit evenmin verwacht. Een overweging voor partijen om actie achterwege te laten ligt in het feit dat indien een partij zich tevens in Nederland vestigt, deze dient te worden behandeld als een Nederlandse onderneming. Er is derhalve geen aanleiding om aan te nemen dat de in de Wet personenvervoer 2000 opgenomen regeling van de reciprociteit niet houdbaar zou zijn.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat er in het voorstel herhaaldelijk wordt verwezen naar EG-verordening 1191/69 die op dit moment wordt herzien. Zij vroegen of niet voorkomen moet worden dat binnen afzienbare termijn het onderhavige wetsvoorstel opnieuw moet worden aangepast.

De verordening (EEG) 1191/69 zal mogelijk in de toekomst worden vervangen door een nieuwe verordening. Een voorstel daartoe is onlangs door de Europese Commissie in de Transportraad gepresenteerd. Inmiddels vindt er ter voorbereiding van de besluitvorming in de Transportraad overleg plaats tussen de lidstaten. Omdat de ontwerp-verordening tot doel heeft gereguleerde mededinging te bewerkstelligen en hiervoor een aanbestedingsregime introduceert, sluit de systematiek die de verordening introduceert goed aan bij de systematiek van verlening van concessies na aanbesteding die de Wet personenvervoer 2000 kent.

De belangrijkste punten waarop de ontwerp-verordening afwijkt van de Wet personenvervoer 2000 zijn de duur van de concessie (die in de ontwerp-verordening op vijf jaar is gesteld, overigens met een mogelijkheid van deze duur af te wijken in welbepaalde gevallen), het moment waarop aanbesteding van concessies verplicht wordt en een aantal uitzonderingen die er op de aanbestedingsplicht zullen gelden. Overigens kent het onderhavige voorstel enkele elementen die bewerkstelligen dat de ontwerp-verordening gemakkelijker kan worden geïmplementeerd. Voor regionaal spoorvervoer wordt immers in overeenstemming met de ontwerp-verordening de aanbestedingsplicht geïntroduceerd en de in artikel I, onderdeel K, geëxpliciteerde mogelijkheid om een concessie niet zonder voorbehoud te aanvaarden maakt dat het begrip concessie in het bijzonder goed aansluit bij het begrip openbaar-dienstcontract in de ontwerp-verordening dat eveneens naast een publiek element een wederkerig element kent. Het intrekken van de verordening (EEG) 1191/69 zal evenwel – de leden van de SGP-fractie signaleerden dat terecht – moeten leiden tot een aanpassing van de Wet personenvervoer 2000. Ten minste zou dan de verwijzing naar die verordening in het voorgestelde artikel 32a, onderdeel a, dienen te vervallen. Om die reden zal de expliciete verwijzing naar de geldende verordening op wetsniveau worden geschrapt. Zolang die verordening van kracht is zal de inhoud van de aldus geschrapte wettekst op grond van het bestaande artikel 32, vierde lid van de Wet personenvervoer 2000 worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De totstandkoming van de nieuwe verordening hoeft aldus niet zonder meer – dus afgezien van inhoudelijke wijzigingen – hoeven te leiden tot een wetswijziging. Een voorzienbare wetswijziging wordt daarmee voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of artikel 25a van de Wet personenvervoer 2000 niet te veel vooruit loopt op de ontwerprichtlijn inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuur, capaciteit, gebruiksheffing en veiligheidscertificering. Zij vroegen of het wel zeker is dat desbetreffende EG-richtlijn een regeling voor meerjarige rechten zal bevatten op de in de memorie van toelichting voorgestelde wijze.

Vervoerders mogen door middel van de concessie niet gehouden worden tot hetgeen zij niet kunnen. De vervoerder moet derhalve in staat gesteld worden zijn concessie te kunnen uitvoeren en daarmee het vervoer te

kunnen verrichten. Hem dient derhalve enige zekerheid te worden verschaft over de te verlenen capaciteit. Het is derhalve onwenselijk om een concessiestelsel voor personenvervoer per spoor te introduceren, indien niet tevens wordt vastgelegd op welke wijze concessiehouders de garantie krijgen dat zij voor het verrichten van het vervoer de benodigde capaciteit zullen kunnen verkrijgen. Het kader dat onderhavige wijziging van de Wet personenvervoer 2000 biedt, bewerkstelligt dat deze zekerheid kan worden geboden. Derhalve leek het de regering zeer wenselijk dat dit voorstel zo'n kader introduceert, dus ook wanneer de bedoelde nieuwe richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksheffing en veiligheidscertificering niet zou worden vastgesteld. Inmiddels doet dit niet meer ter zake, nu de drie nieuwe EG-richtlijnen met betrekking tot de spoorwegen definitief worden vastgesteld. Het betreft een wijziging van richtlijn 91/440/EEG, een wijziging van richtlijn 95/18/EG en een nieuwe 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 (deze richtlijn trekt richtlijn 95/19/EG in). Over dit pakket richtlijnen (het zogenoemde EU-infrastructuurpakket spoor) werd in tweede lezing, in de conciliatieprocedure, op 22 november 2000 tussen de raad en het Europees Parlement overeenstemming bereikt. De eindtekst is inmiddels in de Transportraad van 20/21 december 2000 vastgesteld en zal blijkens zijn ontwerp-agenda op 31 januari 2001 definitief worden vastgesteld door het Europees Parlement.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af in hoeverre de concessiefiguur voor het internationaal personenvervoer verenigbaar is met de EG-regelgeving.

Het is juist dat voor vervoersdiensten als bedoeld in artikel 10 van richtlijn 91/440/EEG een recht van toegang bestaat. Volgens dat artikel worden aan de internationale samenwerkingsverbanden toegangs- en doorvoer-rechten verleend in de lidstaten waar de samenstellende spoorwegondernemingen zijn gevestigd, alsmede doorvoer-rechten in de andere lidstaten voor het verrichten van internationale vervoerdiensten tussen de lidstaten Staten waar de samenstellende ondernemingen van die samenwerkingsverbanden zijn gevestigd. Voor deze vervoersdiensten geldt dan ook geen concessieplicht.<sup>1</sup> Het recht op toegang sluit echter niet uit dat voor een bepaalde gedefinieerde (zelfs omvangrijke) capaciteit op het spoor een concessie wordt verleend. De nieuwe richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksheffing en veiligheidscertificering creëert ook ruimte om mogelijkheden te scheppen voor de (mede)financiering van kostbare nieuwe infrastructuur en ook om de ontwikkeling van nieuw vervoersaanbod te faciliteren. De hoge aanvangsinvesteringen in onder meer nieuw rollend materieel maken het nodig dat een vervoerder zekerheid heeft op langjarige exploitatie van het vervoer.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom internationale samenwerkingsverbanden geen concessie behoeven te hebben. Internationale samenwerkingsverbanden hebben in Nederland een rechtstreeks recht van toegang en doorvoer op basis van artikel 10, eerste lid, van richtlijn 91/440/EEG. Dit recht wordt uiteraard begrensd door de op het Nederlandse spoorweginet beschikbare capaciteit, maar zal toch binnen redelijke grenzen gehonoreerd moeten worden. Op dit moment hebben zich nog geen internationale samenwerkingsverbanden in de zin van de richtlijn op het Nederlandse spoorweginet aangemeld.

### *1.5 De strekking van dit voorstel*

De leden van de SGP-fractie gaven aan met belangstelling kennisgenomen te hebben van het onderhavige wetsvoorstel, waarmee wordt

---

<sup>1</sup> Een concessie voor het internationaal vervoer is dus niet in alle opzichten een exclusief recht.

beoogd de bepalingen van de Wet personenvervoer 2000 ook van toepassing te doen zijn op het personenvervoer per spoor. Zij meldden dat dit een ingrijpende wijziging van dit segment van het openbaar vervoer betekent.

De veronderstelling dat dit voorstel een ingrijpende wijziging van het segment van het openbaar vervoer behelst, deelt de regering niet volledig. Op dit moment bestaan er vergunningen die wel een recht maar geen plicht tot exploitatie van spoorwegdiensten bevatten. Deze rechten zijn niet exclusief. Daarnaast zijn er nu openbare-dienstcontracten voor het openbaar vervoer per trein die alleen rechtsgevolgen tussen de contractspartijen, de overheid en de spoorwegonderneming meebrengen. In dit voorstel worden deze beide instrumenten geïntegreerd tot één instrument: de concessie. De concessie heeft een bepaalde mate van exclusiviteit – en dus werking jegens derden – en beschrijft de rechten en plichten, ook in financiële zin, van de concessieverlener en de concessiehouder. Het vorenstaande betekent dat in feite de ambities van dit voorstel ten aanzien van de invoering van het concessiestelsel voor openbaar vervoer per trein beperkt zijn tot het invoeren van een andere juridische vormgeving van de verhouding tussen de overheid en het openbaarvervoersbedrijf, te weten dezelfde als die welke ingevolge de Wet personenvervoer 2000 ook wordt toegepast bij het stads- en streekvervoer. De concessie biedt daarnaast wel meer mogelijkheden voor de introductie van elementen van marktwerking en de integratie van het openbaar vervoer per trein met het stads- en streekvervoer. Verder krijgt de stapsgewijze decentralisatie van het regionaal openbaar vervoer per trein in dit voorstel vorm. Hierbij is sprake van een ontwikkeling die al enkele jaren geleden is ingezet en ook is verwoord in de nota De derde eeuw spoor, waarmee de Tweede Kamer heeft ingestemd. Met het sluiten van de Overeenkomst op hoofdlijnen Staat–NS in 1995 was al een begin gemaakt met het meer markt-gericht opereren van NSR. De decentralisatie van het regionaal openbaar vervoer per trein is al vóór de indiening van dit voorstel in Noord-Nederland en de Achterhoek in gang gezet en krijgt via dit voorstel een degelijke juridische grondslag.

De leden van de VVD-fractie verwezen naar de uitgebreide discussie in de memorie van toelichting over het begrip concessie en vroegen waarom deze gevoerd wordt: het begrip was immers reeds opgenomen in de Wet personenvervoer 2000.

Met het wetsvoorstel is beoogd consistentie van wetgeving te bewerkstelligen door voor de verlening van rechten en plichten ten aanzien van vervoer per spoor een concessie in te voeren zoals deze ook voor (overig) openbaar vervoer geldt. Dit maakt dat het voor een concessieverlener eenvoudiger wordt om afstemming tussen verschillende soorten van openbaar vervoer te bewerkstelligen. Blijkens de opmerking van de leden van de VVD-fractie is de aansluiting bij de Wet personenvervoer 2000 een logische stap. Zowel het advies van de Raad van State als de reacties uit de inspraak op het voorontwerp van het wetsvoorstel gaven echter aanleiding de voor- en nadelen van de introductie van een concessiestelsel voor personenvervoer per spoor nader toe te lichten. Hieraan is in de memorie van toelichting gehoor gegeven.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen naar de doorslaggevende reden om te kiezen voor het concessiestelsel. Zij vroegen of de consistentie in de systematiek van de Wet personenvervoer 2000 het belangrijkste argument is.

Er zijn verschillende redenen die ertoe hebben geleid te kiezen voor een concessiestelsel.

Ten eerste biedt een concessie een zekere mate van exclusiviteit waardoor de concessiehouder als vervoersonderneming in belangrijke mate – afhankelijk van de formulering van de concessievoorschriften – is gevrij-



waard van «cherry picking» door andere vervoersondernemingen. Dergelijke, in beginsel exclusieve, rechten zullen de bereidheid van de vervoersondernemingen om grote investeringen te doen bevorderen. Een overeenkomst of vergunning ontbeert een dergelijke derdenwerking. Ten tweede wordt door de introductie van de concessie voor het openbaar vervoer per trein het mogelijk te komen tot een integrale concessieverlening van stadsvervoer, streekvervoer en regionaal openbaar vervoer per trein.

Ten derde biedt een concessie de mogelijkheid de concessiehouder te verplichten een bepaalde vervoersprestatie te leveren. Bij een vergunning is een dergelijke verplichting niet mogelijk.

Tenslotte maakt één sturingsinstrument, de concessie, de regelgeving minder complex dan het naast elkaar laten bestaan van de huidige drie instrumenten: concessies voor het stads- en streekvervoer, exploitatiecontracten en exploitatievergunningen voor het openbaar vervoer per trein.

### *1.6 Maatschappelijke doelstellingen van het wetsvoorstel*

De leden van de PvdA-fractie lazen dat de Raad van State enkele opmerkingen heeft gemaakt over maatschappelijke doelen die in het geding zijn bij het openbaar vervoer per spoor: bereikbaarheid, milieudoelstellingen, een aantrekkelijk alternatief voor keuzereizigers en de beschikbaarheid voor wie geen alternatief heeft. Deze leden zouden willen horen op welke wijze dit voorstel met het model van concessieverlening ieder van deze doelstellingen dichterbij brengt en hoeverre tegemoet gekomen is aan de bezwaren van de Raad van State. Zij vroegen daarnaast naar de overige maatregelen die worden getroffen om deze maatschappelijke doelen te bereiken. De leden van de fractie van SGP merkten op dat de laatste decennia het initiatief bij de markt lag en de overheid bepaalde wat zij ervoor over had. Nu komt het initiatief met betrekking tot het aanbod van openbaar vervoer bij de overheid te liggen en bepaalt de markt wat zij ervoor overheeft.

Allereerst wil de regering benadrukken dat niet alleen met het instrument van de concessieverlening een bijdrage kan worden geleverd aan het bereiken van de door de leden van de PvdA-fractie bedoelde maatschappelijke doelstellingen. Andere, zeker zo belangrijke, instrumenten zijn bijvoorbeeld gericht op beter benutten van bestaande infrastructuur, het bouwen van nieuwe infrastructuur en de maatregelen met betrekking tot parkeren en de ruimtelijke inrichting. Voor de meest recente beleidsvoornemens van de regering om deze doelstellingen te verwezenlijken, wordt verwezen naar het beleidsvoornemen in het nationaal verkeers- en vervoersplan.

Het programma van eisen bij aanbesteding van de concessie en de concessievoorschriften zullen een weerslag vormen van de hierboven omschreven maatschappelijke doelen. Een voorbeeld van maatschappelijke doelen die hun weerslag vinden in voorschriften vormen de prestatieafspraken in het contract voor het hoofdrailnet.

Met het doel van de vergroting van de bereikbaarheid houden de in het «overgangscontract II» opgenomen afspraken verband, die gericht zijn op:

- de verbetering van de kwaliteit en beschikbaarheid van de infrastructuur op middellange termijn,
- de groei in het spitsvervoer naar een aantal steden waarbij een groeiend treinaanbod en meer zitplaatscapaciteit nodig is,
- de verbetering van de punctualiteit,
- de bediening van nieuwe stations,
- de openingstijden van fietsenstallingen.

Met het aantrekkelijk maken van het spoorvervoer voor keuzereizigers houden de afspraken verband die gericht zijn op:

- de groei in het spitsvervoer naar een aantal steden, waarbij een groeiend treinaanbod en zitplaatscapaciteit nodig is,
- de verbetering van de punctualiteit,
- de openingstijden van fietsenstallingen,
- de bediening van nieuwe stations,
- de tarieven, kaartintegratie, verkrijgbaarheid en chipkaart,
- het klanttevredenheidsonderzoek.

Met het bieden van vervoer aan reizigers die geen alternatief hebben houden de afspraken verband die gericht zijn op:

- het leveren van een minimumvoorzieningenniveau,
- de toegankelijkheid van het vervoer per trein.

Ook de afspraken over de sociale veiligheid zullen er toe bijdragen dat de trein als vervoermiddel aantrekkelijker wordt.

Door de vorenbedoelde afspraken zal een groeiend gebruik van de trein en in enige mate ook overgang van auto naar trein plaatsvinden. Door deze verwachte ontwikkeling wordt bijgedragen aan een geringere groei van de milieubelasting dan wel een afname van de milieubelasting.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de opmerking van de Raad van State met betrekking tot de maatschappelijke doelen en belangen niet aanleiding gaf tot een heroverweging van de wijze van ordening. Zij vroegen of we niet het risico lopen van hogere tarieven en of de voorgestelde wijze van ordening wel te verenigen is met de politieke en maatschappelijke belangen.

De regering is het eens met de Raad van State dat de bovenbedoelde doelstellingen niet automatisch bereikt worden door de werking van het concessiestelsel en de aanbesteding. Daarvoor zijn juist goede concrete afspraken en concessievoorschriften nodig, waarvan hierboven naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie voor het hoofdrailnet een duidelijk voorbeeld is gegeven. Zoals uit dit voorbeeld valt op te maken, zijn deze concessievoorschriften uitstekend te verenigen met de bovenbedoelde maatschappelijke doeleinden. De regering gaat ervan uit dat de decentrale overheden, nadat openbaar treinvervoer is gedecentraliseerd, bij de concessieverlening evenals de centrale overheid een bijdrage aan deze maatschappelijke doelen zullen leveren. De concessievoorschriften kunnen de concessiehouder ertoe prikkelen goed te presteren en hem stimuleren zich goed in te zetten om aan het einde van de concessieduur opnieuw voor een volgende concessie in aanmerking te kunnen komen.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden voor om de maatschappelijke doelen expliciet in de wet op te nemen.

Naar aanleiding daarvan moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat het in de wet vastleggen van doelstellingen van het beleid of van de wetgeving op zichzelf geen rechtsgevolgen heeft. In de wet dienen algemeen verbindende voorschriften te worden opgenomen, geen doelstellingen. Doelstellingen van een wet dienen bij het totstandkomingsproces van de wet wèl te worden geëxpliciteerd, bijvoorbeeld in de memorie van toelichting. Die doelstellingen zullen bij een wetsevaluatie ook een beoordelingskader vormen. Overigens zou het denkbaar zijn om daarnaast in de considerans van de wet overwegingen op te nemen die refereren aan de doelstelling(en) van de wet. Bij het onderhavige wetsvoorstel was dat ook gedaan, zij het dat het vermelden van het doel van de wet met het oog op een heldere en korte considerans, abstract en relatief kort is gehouden. In de considerans is bepaald «dat het wenselijk is de toegang tot de markt van het openbaar vervoer per trein te ordenen door de invoering van een concessiestelsel en dat het bovendien wenselijk is bij wet bepalingen vast te stellen inzake het verlenen van meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit».

De maatschappelijke doelen van openbaar-vervoersconcessies zijn hierbij niet vermeld. De regering geeft er bovendien de voorkeur aan dat de concessieverlener zelf via de concrete concessievoorschriften dan wel het programma van eisen invulling geeft aan de maatschappelijke belangen. Uit het overgangscontract II blijkt dat dit zeker mogelijk is. De regering gaat ervan uit dat ook de decentrale overheden deze lijn zullen volgen. Zij zullen daarbij ook zeker worden gestimuleerd door de consumentenorganisaties die een duidelijke, wettelijk vastgelegde advies- en overlegrol bij de concessieverlening hebben.

### *1.7 Het waarborgen van publieke belangen*

De leden van de SGP-fractie vroegen of de publieke behartiging van maatschappelijke belangen geen gevaar zal lopen bij de inwerkingtreding van dit voorstel. Zij stelden de vraag in hoeverre door de introductie van het concessiestelsel ruimte wordt geboden aan marktwerking. De leden van de SGP-fractie memoreerden voorts dat de Raad van State het niet uitgesloten acht dat de voorgestelde wijze van introductie van marktwerking in het spoorvervoer zal leiden tot een hoger prijsniveau van de vervoersbewijzen. Deze leden vroegen of deze signalen niet tot voorzichtigheid dienen te manen.

De marktwerking treedt op twee manieren naar voren. In de eerste plaats in de voor te stellen concessievoorschriften dan wel in het programma van eisen van de concessieverlener. Deze voorschriften moeten niet zodanig zijn dichtgetimmerd dat de toekomstige concessiehouder gedwongen wordt precies langs een eng afgebakend pad te lopen: er moet voor de concessiehouder ruimte zijn voor innovatie bij de ontwikkeling van de vervoerproducten. In de sfeer van het overgangscontract II zijn bijvoorbeeld voor het hoofdrailnet eisen over het minimumvoorzieningen-niveau en de punctualiteit opgenomen. NS Reizigers (NSR) is de ruimte geboden meer treinen te laten rijden dan dit minimum. Er zijn geen eisen gesteld aan het materieel anders dan eisen met betrekking tot de toegankelijkheid ervan en ten aanzien van het aantal zitplaatsen. NSR wordt de ruimte en inventiviteit gelaten om op de wensen van de klanten afgestemde vervoermiddelen en vervoersproducten te bieden. NSR is in het overgangscontract II bepaalde marges gegeven voor de tarieven. Daarbinnen kan NSR het tarief als marketinginstrument hanteren. De regering wil hiermee zeggen dat de concessieverlenende overheid het initiatief neemt: zij start de concessieverlening en zij legt via de concessievoorschriften dan wel het programma van eisen de eisen van de overheid op tafel. Op basis daarvan wordt door de potentiële concessiehouder(s) met de overheid verder onderhandeld of wordt een offerte uitgebracht. Hiermee komen we bij het tweede cruciale element van de marktwerking. De potentiële concessiehouders doen elk veelal in concurrentie met elkaar – behalve bij onderhandse gunning – een afzonderlijk aanbod. Door de aanwezigheid van meer gegadigden zal iedere potentiële gegadigde zich inspannen een zo aantrekkelijk mogelijk aanbod in de vorm van een vervoerpakket te offren. Uit dit aantal aangeboden opties zal de concessieverlener uiteindelijk die gegadigde kiezen die het meest tegemoet komt aan de door de concessieverlener geformuleerde doelen, wensen, eisen en specificaties.

Uit het voorbeeld met betrekking tot het hoofdrailnet is bepaald niet op te maken dat de marktwerking als enige verschil met de huidige situatie te zien geeft dat de overheid een economische prijs voor het vervoer ontvangt. Hierbij moet bedacht worden dat met betrekking tot het hoofdrailnet zelfs niet eens sprake is van aanbesteding met de stimulerende kans op betere vervoerpakketten van andere potentiële gegadigden, maar van onderhandse gunning.

De zorg van de Raad van State voor hogere tarieven deelt de regering overigens niet. De regering is van mening dat het risico van hogere

tarieven zeker is te beteugelen door concessievoorschriften. De afspraken met betrekking tot het hoofdrailnet getuigen hiervan.

### 1.8 Relatie met andere spoordossiers

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het staat met de uitplaatsing van de taakorganisaties.

Het was de bedoeling dat de taakorganisaties Railed b.v., NS Railinfra-beheer b.v. en NS Verkeersleiding b.v. alsmede NS Railinfratrust b.v., die thans binnen het NS-concern zijn gepositioneerd, met ingang van 1 januari 2001 zouden worden uitgeplaatst uit het NS-concern door middel van een aandelenoverdracht aan de Staat. Ter uitvoering van artikel 29 van de Comptabiliteitswet is op 16 oktober 2000 aan de Staten-Generaal mededeling gedaan van het voornemen van de Staat om het volledige aandelenpakket in de taakorganisaties over te nemen van de NV Nederlandse Spoorwegen.<sup>1</sup> Daarbij is aangegeven dat de Staat en de NV Nederlandse Spoorwegen op 21 september 2000 – onder randvoorwaarden – een akkoord hebben bereikt over het in het op 10 april 2000 gesloten «Memorandum van Overeenstemming» verwoorde voornemen om te komen tot de uitplaatsing van de taakorganisaties en dat het streven is om begin december 2000 de definitieve overeenkomst te ondertekenen. Naar aanleiding van het overleg met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 30 november 2000 is de aandelenoverdracht met betrekking tot de taakorganisaties uitgesteld. Nu zal pas na de kamerbehandeling van de wetgeving de in het regeerakkoord neergelegde afspraak met betrekking tot de uitplaatsing worden gerealiseerd.

De leden van de VVD-fractie wilden weten of in dit wetsvoorstel niet zou moeten worden geregeld dat NS en andere overheidsvervoerbedrijven moeten worden geprivatiseerd, eventueel te beginnen met een gedeeltelijke privatisering?

Uitgangspunt is dat er geen belangenverstrengeling mag plaatsvinden tussen de diverse rollen die de overheid vervult. Het gaat hierbij om de rollen van opdrachtgever en eigenaar. Privatisering is een methode om scheiding van deze rollen te waarborgen, maar er valt ook te denken aan andere methodes. Zo kan binnen de overheidsorganisatie worden gezorgd voor voldoende ambtelijke en bestuurlijke scheiding.

Voor NS wordt privatisering in elk geval niet eerder overwogen dan nadat er ten aanzien van een aantal cruciale dossiers duidelijkheid is. Hierbij valt te denken aan de exploitatie van het hoofdrailnet, de HSL-Zuid en de uitplaatsing van de taakorganisaties. Voor wat de vervoersonderneming Connexxion betreft, wordt op dit moment de wenselijkheid van (gedeeltelijke) privatisering onderzocht. Voor de gemeentelijke vervoerbedrijven ligt de eerste verantwoordelijkheid voor mogelijke privatisering bij de desbetreffende gemeenten. Tot slot is de evaluatie van de Wet personenvervoer 2000 in 2004 van belang.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom deze wet geen bepalingen inzake materieel en apparatuur bevat. Als voorbeeld noemen deze leden de onverkwikkelijke kwestie van de ATB-kasten. De particuliere goederenvervoerders hebben die nodig, maar NS weigert ze over te doen en de regering grijpt ook niet in, zo merken deze leden op.

De reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel is beperkt tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (door aanvulling van de Wet personenvervoer 2000). De nieuwe Spoorwegwet heeft een bredere strekking, maar ook in het daartoe strekkende wetsvoorstel is geen voorziening ter zake opgenomen. De wenselijkheid van regulering van het toezicht op de voorwaarden en tarieven en de non-discriminatoire beschikbaarheid van essentiële voorzieningen wordt erkend, maar is in zijn specifieke aanpak thans nog onderwerp van studie. Het is de bedoe-

<sup>1</sup> Kamerstukken I/II 2000/2001, 27 465, nr. 53, respectievelijk nr. 1.

ling een specifieke regeling hiervoor te treffen, in aanvulling op de voorgestelde nieuwe Spoorwegwet en op het algemene verbod van misbruik van economische machtspositie ingevolge de Mededingingswet. Kortheidshalve zij verwezen naar de onlangs bij afzonderlijke brief aan de Tweede Kamer vermelde voornemens waarin de mogelijke uitwerking van zo'n regeling wordt geschetst.<sup>1</sup>

## **2. DE WENSELIJKHEID VAN AANBESTEDING**

### *2.1 De introductie van elementen van marktwerking*

De leden van de CDA-fractie vroegen een nadere toelichting op de vraag of marktwerking bij het vervoer per trein niet eerder leidt tot beperkingen en verplichtingen voor concessiehouders waardoor er juist machtsconcentraties ontstaan. Zij vroegen waarom de regering het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat niet overgenomen heeft om elke drempel voor toetreding te schrappen.

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie gaven aan dat tijdens het algemeen overleg op 10 april 1997 de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat aangegeven heeft dat er op korte termijn met een groot aantal deskundigen op het gebied van spoorvervoer en op het gebied van marktwerking gepraat zou gaan worden. Zij vroegen naar dit advies en de verhouding hiervan tot de adviezen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Het bedoelde gesprek met de wetenschappelijk deskundigen vond plaats in de zomer van 1997. Op dat moment was de discussie over de wijze van marktordening na afloop van het Overgangscontract Staat/NS net gestart. Er was besloten Lovers op basis van de vigerende wet toe te laten op het spoorwegnet. Tevens was een akkoord bereikt over het inkopen van treindiensten bij NS, de zogenoemde contractsector. Aan de deskundigen is geen advies over marktordeningsregimes gevraagd. Met hen zijn verschillende beleidsuitgangspunten besproken. Tijdens het gesprek zijn verder kenmerken van diverse marktordeningsregimes de revue gepasseerd (concurrentie op het spoor, concurrentie om het spoor, veilen), waarbij in de discussie aandachtspunten naar voren zijn gebracht. Het gesprek had met name tot doel om de probleemstelling helder te formuleren en de diverse modellen juist te typeren in relatie tot het spoorvervoer.

In het gesprek zijn de doelstellingen van het openbaarvervoers- en marktordeningsbeleid besproken. Naar voren kwam dat de belangrijkste (maatschappelijke) doelen zijn: de efficiency van het spoorvervoer te verbeteren en de kwaliteit voor de consument in relatie tot de prijs te vergroten. Marktwerking kan daarbij een middel zijn, maar is uiteraard geen doel op zich.

Vervolgens zijn verschillende scenario's besproken. Aandachtspunt bij concurrentie op het spoor betrof de mate van ingewikkeldheid van de capaciteitstoewijzing. Dit werd als ingewikkelder ingeschat dan bijvoorbeeld in de luchtvaart, omdat niet alleen de capaciteit op de stations beperkt is, maar ook op de baanvakken. Bij veilingen werd aandacht gevraagd voor de prijs/kwaliteitverhouding voor de reiziger. Concurrentie om het spoor werd interessant bevonden omdat een goede coördinatie kan worden bereikt tussen de vervoerders en de concessieverleners onderling.

Het gesprek heeft er vooral toe geleid dat in het beleidsontwikkelingsproces de vraagstelling scherper is geformuleerd. Het is moeilijk om de effecten van diverse modellen op voorhand in te schatten. Geconcludeerd werd dat het goed zou zijn om met een stapsgewijze aanpak ontwikkelingen te initiëren, deze nauwlettend te volgen en tijdig bij te sturen.

---

<sup>1</sup> Brief van 17 oktober 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 22 026, nr. 124.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft in haar advies van maart 2000 (Meer markt, andere overheid) onder andere het personenvervoer per spoor geanalyseerd. De raad denkt voor de langere termijn aan een driedeling:

- concurrentie om het spoor en aanbesteding door de Europese Commissie voor het internationale hogesnelheidsvervoer;
- concurrentie om het spoor en aanbesteding door de nationale overheid voor het nationale spoorvervoer;
- verticaal geïntegreerde bedrijven op zelfstandige stadsgewestelijke en regionale lijnen, eventueel met maatstafvergelijking.

Naast het feit dat het bovenbedoelde gesprek met deskundigen niet tot doel had te adviseren over verschillende modellen van marktordening zijn de adviezen door de raad op een ander moment in de beleidsontwikkeling gedaan dan het moment waarop het bovenbedoelde gesprek plaats had. De nota «De derde eeuw spoor» was reeds verschenen en bediscussieerd in de Tweede Kamer en het onderscheid naar deelmarkten van reizigersvervoer was gemaakt en door de Tweede Kamer geaccordeerd. Desalniettemin heeft de discussie met de deskundigen er toe geleid een onderzoek is gestart naar verschillende vormen van marktordening, waaronder die in Japan. Zoals u weet kent Japan verticaal geïntegreerde spoorbedrijven zoals de raad ze bedoelt. Voor de korte termijn achtte de regering het echter belangrijk om de spoorbedrijven concurrentiekracht te geven om zo beter tegemoet te komen aan de wensen van de reiziger. Daarom is ook voor de regionale lijnen gekozen voor concurrentie om het spoor.

De leden van de SGP-fractie wezen op het gevaar dat de beoogde introductie van marktwerking in het spoorvervoer kan leiden tot een diffuse vermenging van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de publieke en private sector. Deze leden wezen onder meer op de vervlechting van exploitatie en infrastructuur en de moeilijke ontvlechting hiervan, zowel wat betreft investeringen als beheer en onderhoud.

De zorg van de leden van de SGP-fractie wordt door de regering niet gedeeld. Thans bestaan naast elkaar de publiekrechtelijke (exploitatie)vergunning en het privaatrechtelijke openbare-dienstcontract. In plaats hiervan introduceert het wetsvoorstel voor het openbaar vervoer per trein één publiekrechtelijk instrument, de concessie, waarin de rechten en plichten van de concessieverlener en de rechten en plichten van de concessiehouder zijn vervat. De vervoersonderneming weet wat er van haar wordt verwacht en wat zij op haar beurt van de overheid kan verwachten. De vervoersonderneming zorgt voor de exploitatie en maakt daarbij gebruik van de infrastructuur. De verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van de infrastructuur berust bij de eigenaar van de infrastructuur. De infrastructuur zal ingevolge de voorgestelde uitplaatsing van de taakorganisaties onder de verantwoordelijkheid van de overheid worden gebracht.

De leden van de fractie van de PvdA constateerden dat het spectrum van mogelijkheden tot aansturing veel breder is dan in de memorie van toelichting wordt genoemd en vroegen een actuele beoordeling van al de door hen genoemde (sub) opties. De leden van de fracties van RPF en GPV plaatsten vraagtekens bij de mate waarin de sturing in het voorliggende wetsvoorstel gestalte krijgt.

De mogelijkheden tot aansturing van de sector kunnen inderdaad scherper worden getypeerd dan concurrentie «op» en «om» het spoor. Zoals in de nota Derde eeuw spoor ook al is aangegeven, is open toegang geen goede optie omdat de capaciteitstoewijzing voor spoorweginfrastructuur ingewikkeld is, cherry-picking mogelijk is en omdat de economische theorie in een dergelijk geval welvaartsverliezen voorspelt. In de bussector kan dit laatste in de praktijk ook worden waargenomen. Gereguleerde autorisatie biedt onvoldoende waarborgen tegen cherry-

picking. Het verlenen van een concessie biedt echter als belangrijk onderdeel dat deze derdenwerking heeft. Anderen worden verboden openbaar vervoer te verrichten zonder concessie; het in de concessie omschreven exploitatierecht is in beginsel alleen aan de concessiehouder verleend. Met het concessiestelsel wordt het management van het vervoerbedrijf geprikkeld om beter te presteren. Voor het management geldt niet de garantie die voor het uitvoerend personeel bestaat bij overgang van de concessie naar het bedrijf van de volgende concessiehouder (ingevolge de artikelen 36 en volgende van de Wet personenvervoer 2000). Bij overgang van de concessie naar een andere onderneming blijven de leden van het management van de oude vervoerder, die niet ingevolge de artikelen 36 en volgende overgaan naar de nieuwe onderneming, immers in de regel achter bij de oude onderneming. Aldus wordt het management van de onderneming (en niet het uitvoerend personeel) gestraft voor het verlies van de concessie.

## 2.2 Internationale vergelijking

De leden van de CDA-fractie vroegen om een overzicht van de verschillende systemen van openbaar vervoer per trein in de West-Europese landen in relatie tot de Europese regelgeving. Zij vroegen te motiveren waarom Nederland kiest voor een bepaalde vorm van marktordening. De regering kiest in artikel 69a, eerste lid, voor twee mogelijkheden, namelijk met en zonder een procedure van aanbesteding. De leden van de VVD-fractie vroegen of de eerdere keuze voor concurrentie om het spoor niet beter alsnog kan worden omgezet in een keuze voor concurrentie op het spoor. De leden van de GroenLinks-fractie plaatsten vraagtekens bij de wenselijkheid van het voornemen om ook het kernnet in 2010 via openbare aanbesteding aan een eventueel andere vervoerder dan NSR te gunnen. Deze leden wezen onder meer op de ontwikkelingen op de spoorwegmarkt in Europa en de onzekerheid van een openbare aanbesteding in 2010.

Naar aanleiding van deze vragen op opmerkingen wordt in onderstaand overzicht op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze de markten van het reizigersvervoer per spoor in de verschillende lidstaten van de EU geordend zijn:

Land	Marktordening
Duitsland	Het nationale spoorvervoer wordt verricht door de Deutsche Bahn AG; concurrentie op het spoor is de jure mogelijk, maar treedt in de praktijk niet op; regionaal spoorvervoer is gedecentraliseerd en kan worden aanbesteed (geen verplichting); tot nu toe zijn 35 aanbestedingen uitgeschreven.
Verenigd Koninkrijk	Indeling in concessiegebieden gereguleerde concurrentie in de vorm van periodieke aanbestedingen.
Zweden	SJ exploiteert financieel zelfstandig het (nationale) spoorvervoer voor diensten die een subsidie nodig hebben worden aanbestedingen gehouden waarop ook SJ kan inschrijven.
Denemarken	Er zijn meerdere spoorwegbedrijven; DSB is een overheidsbedrijf, van de rest is de staat de grootste aandeelhouder; historisch gebaseerd op gesloten markten gereguleerde concurrentie (aanbesteding) wordt geïntroduceerd.
Italië	Formeel sprake van vrije concurrentie en contractering van publieke dienstverplichtingen
Spanje	Gesloten markt voor het nationaal spoorwegnet aanvullende lijnen kunnen worden aanbesteed (b.v. hogesnelheidstrein Barcelona-Madrid)
Portugal	Voornamelijk gesloten markt; enige experimenten met onderaanbesteding
Oostenrijk	Per 1 januari 2000 verplichte aanbesteding van alle openbaar vervoerdiensten die in het publieke belang zijn; dit geldt voor nieuwe diensten en bestaande diensten waarvan de concessie termijn verloopt

Land	Marktordening
Finland	Gesloten markt; discussie gaande over aanbesteding van forensentreinen rondom Helsinki
Ierland	Gesloten markt; discussie over aanbesteding exploitatie van het gehele netwerk of delen ervan
Frankrijk	Gesloten markt
Griekenland	Gesloten markt
België	Gesloten markt
Luxemburg	Gesloten markt

De conclusies die op basis van bovenstaande gegevens kunnen worden getrokken zijn dat er in zeven van de vijftien EU-lidstaten, inclusief Nederland, in meer of mindere mate sprake is van openstelling van markten voor spoorvervoer op dit moment, of, dat dit zoals in Denemarken in de nabije toekomst zal worden geïntroduceerd. In twee lidstaten is aanbesteding van het spoorvervoer in discussie. Van deze acht lidstaten is slechts in twee landen, namelijk in Duitsland en Italië, concurrentie op het spoor in theorie mogelijk. In de praktijk zijn er echter geen toetreders. In de andere lidstaten met (gedeeltelijk) opengestelde markten is gekozen voor beheerste concurrentie, namelijk periodieke aanbesteding van concessies (concurrentie om het spoor).

In dit voorstel wordt in de eerste plaats gekozen voor een concessie-systeem. Vervolgens wordt onderscheid gemaakt naar vervoersmarkten – internationaal, nationaal en regionaal – waarna per vervoersmarkt wordt gezien wie bevoegdheden heeft tot concessieverlening. Per deelmarkt wordt vervolgens gekozen voor al dan geen introductie van concurrentie. Indien gekozen wordt voor concurrentie gaat het om concurrentie om het spoor: de periodieke aanbesteding van in beginsel exclusieve rechten. Zoals gezegd is dit ook de vorm die door andere lidstaten is gekozen. Bovendien sluit het aan bij de recente voorstellen van de Europese Commissie inzake de vervanging van verordening 1191/69 ter introductie van beheerste concurrentie in het openbaar vervoer.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welk onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek aan de invoering van mededinging om het spoor ten grondslag ligt. Zij vroegen waarom er is gekozen voor de concessievorm, welke internationale vergelijkingen er zijn getroffen en wat hiervan de conclusies zijn.

Ten tijde van de beleidsmatige voorbereiding van dit voorstel – dat zijn weerslag heeft gekregen in de kabinetsnota «De derde eeuw spoor» – is onderzoek verricht naar verschillende wijzen van marktordening. Hiernaar is ook verwezen in die nota. Ten behoeve van het ontwerp van een nieuwe marktordening voor het spoorvervoer is in een gezamenlijke opdracht met NSR onderzoek gedaan naar de wijze van marktordening van het spoorvervoer in Groot-Brittannië, Zweden, Duitsland, Japan, Zwitserland en Frankrijk.<sup>1</sup> Deze landen zijn op basis van een voorstudie geselecteerd als landen waar de marktordening voor spoorvervoer in beweging is, dan wel waar al enige ervaring is opgedaan met concurrentie. Bij de introductie van marktwerking is in deze landen gekozen voor concurrentie om het spoor. Meestal gaat het hierbij om concurrentie om regionale (verlieslatende) treindiensten. Uit experimenteel onderzoek van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat de theoretische voordelen voor de reiziger die concurrentie op het spoor wordt verondersteld te hebben (met name lagere prijzen voor de reiziger) ook kunnen worden gerealiseerd door de aanbesteding van netwerken. Een en ander is met name afhankelijk van de concessievoorwaarden. Hogere frequenties worden wel bij concurrentie op het spoor gerealiseerd, maar de vervoerswaarde van deze extra treindiensten is relatief laag.<sup>2</sup> De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling heeft een onderzoek gedaan naar de herstructurering van de spoorwegsector in 12 landen.<sup>3</sup> Lessen uit de praktijk zijn

<sup>1</sup> Didier van de Velde en Peran van Reeve, *Railway reform and the role of competition; the experience of six countries*, Erasmus-universiteit Rotterdam, 1998.

<sup>2</sup> F. Van Dijk, T.J.S. Offerman, A.J.H.C.

Schram, *Concurrentie om versus concurrentie op het spoor; een experimentele studie*, 1998.

<sup>3</sup> *Railways: structure, regulation and competition policy*, Committee on competition law and law and policy, Parijs, 1998.



volgens de OESO dat de pogingen om concurrentie op het spoor te realiseren tot nu toe zijn mislukt. Moeizame capaciteitstoewijzing, hoge infrastructurale heffingen en congestie in netwerken zijn hiervan oorzaken. De introductie van concurrentie om het spoor is daarentegen veel beter verlopen. Daar waar het is geïntroduceerd heeft het een reductie van kosten en een vergroting van de productiviteit tot gevolg gehad. Uit onderzoek in het Verenigd Koninkrijk naar de effecten in de bussector van concurrentie op de weg (buiten Londen) en concurrentie om de weg (binnen Londen) blijkt dat de grootste winnaars bij concurrentie op de weg de vervoerders en de overheid zijn. De vervoerders realiseren een kostenreductie en de overheid een subsidiereductie. De grote verliezers zijn echter de consumenten die te maken hebben met tariefstijgingen en lagere kwaliteit en service. Bij concurrentie om de weg komen zowel de reizigers als de overheid als winnaar uit de bus.<sup>1</sup> Soortgelijke conclusies zijn getrokken voor het spoorvervoer op basis van modelsimulaties. Concurrentie op het spoor kan leiden tot welvaartsverliezen, terwijl concurrentie om het spoor kan leiden tot substantiële besparingen.<sup>2</sup>

### 2.3 De aanbestedingsplicht

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen over de vrijheid en over de verplichting om concessies aan te besteden. De leden van de CDA-fractie maakten daarover opmerkingen en vroegen waarom alleen op basis van uitzonderingen van de verplichting kan worden afgeweken. De leden van de fractie van GroenLinks gaven aan bezwaren te hebben tegen de plicht tot openbare aanbesteding.

De leden van de fractie van D66 stelden eveneens de vraag naar de verplichting tot aanbesteding van het vervoer over de HSL.

Naar aanleiding van de verschillende vragen en opmerkingen van deze leden kan het volgende worden gezegd. Bij decentralisatie van regionaal spoorvervoer geldt in beginsel de plicht tot aanbesteding vastgelegd in artikel 60a, eerste lid. Aanbesteding is op dit terrein het aangewezen selectie-instrument om de beste kwaliteit te realiseren met de beschikbare overheidsmiddelen. In bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven gevallen kan de aanbestedingsplicht ingevolge het eerste lid buiten toepassing worden gelaten, aldus artikel 60a, tweede lid. Voor deze constructie in het spoorvervoer is gekozen omdat het in veel gevallen zal gaan om één of enkele treindiensten van de contractsector. Er is, in de provincie Groningen, reeds ervaring opgedaan met de aanbesteding van die treindiensten. Die ervaringen zijn van dien aard dat het beginsel van aanbesteding, zoals neergelegd in het eerste lid, zeer wenselijk is. Zou dat beginsel niet worden gehanteerd dan is de kans dat de decentrale besturen zich zullen wenden tot NSR zeker niet uitgesloten en dan verandert er voorshands feitelijk niets. Anderzijds dient bedacht te worden dat het regionale spoorvervoer, dat vooral gericht is op het kortere afstandsvervoer, nauw aansluit bij het overige regionale openbaar vervoer. Voor het huidige streekvervoer geldt een aanbestedingsplicht. De in de opvatting van de regering ideale situatie is dat het samenstel van het totale regionale openbaar vervoer dus zowel het streekvervoer als het regionale spoorvervoer gelijktijdig en dus intermodaal kunnen worden aanbesteed. Met een intermodaal samenhangende gunning van concessies wordt de integrale benadering van het regionale openbaar vervoer binnen één concessiegebied maximaal bevorderd.

<sup>1</sup> J. Preston The restaurant at the end of the regulatory cycle, paper presented at the Rijksuniversiteit Utrecht, 1997.

<sup>2</sup> Sixth International Conference on Competition and ownership in Land Passenger Transport, South Africa, 1999.

Indien blijkt dat om uiteenlopende redenen de toepassing van het tweede lid de voorkeur verdient – hierbij kan gedacht worden aan nog te realiseren infrastructurale voorzieningen, maar ook aan marktomstandigheden, bijvoorbeeld omdat een intermodale aanbesteding naar de mening van het decentrale bestuur wenselijk is – dan kan (voor een beperkte

periode) ondershands worden gegund. Voor het regionale spoorvervoer is de plicht tot aanbesteding hierboven nader onderbouwd. Voor het kernnet – in het Memorandum of Understanding en in het overgangscontract II wordt dit aangeduid met de term «hoofdrailnet» – is voor gunning uit de hand gekozen omdat NSR zich allereerst moet kunnen ontwikkelen tot een marktgerichte onderneming, met een zodanige concurrentiekracht dat zij op de openbaarvervoermarkten in Europa een rol kan spelen. Ook moet NSR op de ontwikkelingen met betrekking tot de decentralisatie van regionaal spoorvervoer en de komst van HSL-Zuid kunnen inspelen. Voor de HSL-Zuid is gekozen voor een openbare aanbestedingsprocedure. De Staat wil namelijk bijzondere, langjarige rechten aan één vervoerder verlenen. Europees recht vereist in dat geval dat er dan een deugdelijke motivering moet zijn voor de noodzaak van gunning aan die partij. In Nederland is een onderhandse gunning om die reden moeilijk staande te houden. Eind 1999 bleek namelijk dat een bieding van NS deze motivering niet bood.<sup>1</sup> Openbare aanbesteding biedt deze mogelijkheid wel. Bovendien is bij openbare aanbesteding de kans om de beste prijs en kwaliteit voor reizigers en belastingbetalers te krijgen, het grootst. En, niet onbelangrijk, openbare aanbesteding zorgt er voor dat het vervoerscontract op een transparante en een niet-discriminerende manier tot stand komt. Een eis die ook vanuit Europees recht aan het verlenen van bijzondere, langjarige rechten wordt gesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie stelden enkele vragen over de concessieplicht voor het vervoer over de HSL.

Voor het binnenlands vervoer over de HSL-lijnen zal, anders dan deze leden kennelijk veronderstelden, ingevolge het wetsvoorstel wél een concessieplicht gelden. Het zal een vervoerder die internationaal vervoer verzorgt verboden zijn om zonder concessie voor binnenlands vervoer binnenlandse reizigers mee te nemen. In die zin is «cherry-picking» niet aan de orde. Voor de HSL-Zuid heeft de regering ervoor gekozen om binnenlandse reizigers wel toegang te bieden tot internationale treinen. Juist omdat één onderneming zowel het binnenlandse als het internationale vervoer over de HSL-Zuid zal verzorgen, zal geen concurrentie op het spoor ontstaan. Het voordeel voor de reiziger is daarbij evident. Tussen Rotterdam en Amsterdam ontstaat op deze wijze een kwartiersdienst over de HSL in plaats van een halfuursdienst. Daarenboven vindt de regering, nu er geen nadelen voor vervoerders aan zijn verbonden, het niet juist om «halflege» internationale treinen tussen Amsterdam en Rotterdam te laten rijden.

Ter zake van het vervoer over de HSL-Zuid zij voorts verwezen naar het besprokene in het overleg met vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat.<sup>2</sup>

#### *2.4 Evaluatie concessiestelsel*

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie vroegen of een evaluatie zal plaatsvinden op het gebied van spoorvervoer. De leden van de CDA-fractie vroegen daarnaast naar de consequenties van het eventueel terugdraaien van de aanbestedingsplicht voor het openbaar personenvervoer voor de aanbesteding van het openbaar vervoer per trein. Zij vroegen daarnaast naar de voordelen van de publiekrechtelijke concessiesystematiek.

De evaluatie van het voorgestelde regime voor het openbaar vervoer per trein is van evident belang. Ter zake zij het volgende opgemerkt.

Bij de gunning van concessies voor openbaar vervoer per trein zijn verschillende regimes te onderscheiden.

Ten aanzien van het regionaal openbaar vervoer per trein is het beeld als volgt. Vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel heeft in drie

<sup>1</sup> Zie ook Kamerstukken II 1999/2000, 22 026 nr. 103 en nr. 117.

<sup>2</sup> Zie o.m. het verslag van het op 29 juni 2000 gevoerde overleg over de aanbesteding van de HSL-Zuid, waaronder de tenderprocedure en de juridische context van de aanbesteding van het vervoer (Kamerstukken II 1999/2000, 22 026, nr. 120).

gevallen decentralisatie van regionaal openbaar vervoer per trein bij wijze van experiment plaats gehad: in Friesland, Groningen en in de Achterhoek. In één van deze gevallen was sprake van aanbesteding; in de andere twee gevallen was sprake van onderhandse gunning. In het kader van dit voorstel zal stapsgewijze decentralisatie van regionaal openbaar vervoer per trein plaatshebben. Uitgangspunt daarbij is aanbesteding van de concessie behalve in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen. Dit betekent dat de komende jaren met de komst van enige nieuwe regionale spoorconcessies kan worden gerekend.

Voor het hoofdrailnetvervoer wordt een contract gesloten met NSR. Na de behandeling van dit voorstel zal gewerkt worden aan duidelijke prestatieafspraken met NSR, op basis waarvan een concessie voor het hoofdrailnet voor tien jaar onderhands aan NSR zal worden gegund. De bedoeling is dat halverwege de looptijd van deze concessie een evaluatie van de concessie zal plaatsvinden. De concessie voor het hogesnelheidsvervoer zal na aanbesteding worden gegund en kan pas worden geëffectueerd vanaf het gereed komen van de HSL-Zuid in 2005.

In het licht van het vorenstaande is het wenselijk – evenals voor het stads- en streekvervoer – uit te gaan van de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van het wetsvoorstel binnen vijf jaar na inwerkingtreding. Met het oog hierop is artikel 108 waarin deze evaluatie na vijf jaar is geregeld ook van toepassing op het openbaar vervoer per trein. Het evaluatiemoment over het al dan niet volledig voortzetten of terugdraaien van de aanbestedingsplicht die de Wet personenvervoer 2000 voor het stads- en streekvervoer legt op 1 januari 2005, geldt niet voor het openbaar vervoer per trein. De reden hiervoor is de volgende. Voor het gedecentraliseerd openbaar vervoer per trein is er geen fasering in de mate van wel of niet aanbesteding en geldt aanbesteding als uitgangspunt behalve in de bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen. Door de combinatie van aanbestedingsplicht en de bij algemene maatregel van bestuur omschreven gevallen waarin de aanbestedingsplicht niet geldt, is een maatwerkoplossing gecreëerd met betrekking tot het regionaal openbaar vervoer per trein. Voor het hoofdrailnetvervoer en het hogesnelheidsvervoer is er eveneens een maatwerkbenadering ten aanzien van de gunnings-, respectievelijk aanbestedingsprocedure. Hierdoor is er geen evaluatie van de aanbesteding als zodanig nodig, maar zal bij de wets-evaluatie ook de aanbestedingsplicht voor het regionaal openbaar vervoer per trein worden betrokken.

### *2.5 Marktmacht en gunning*

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gunningscriteria die worden gehanteerd. Deze leden verwezen voorts naar de opmerking van de regering, onder het kopje de gevolgen voor energiegebruik en mobiliteit, dat de introductie van de marktwerking naar verwachting zal bijdragen aan verbetering van het spoorproduct. Zij vroegen deze stelling te onderbouwen.

De omstandigheid dat marktwerking bijdraagt aan verbetering van het treinproduct wordt ondersteund door de uitkomsten van een aantal studies. Belangrijk is natuurlijk welke gunningscriteria worden gehanteerd. Als gunningscriteria kunnen ook andere criteria dan de laagste of de hoogste prijs of de economisch meest voordelige aanbidding worden toegepast. Voorbeelden van gunningscriteria zijn:

- a. de bijdrage die de uitvoering van de concessie verleent aan de bevordering van de mobiliteit per trein, uitgedrukt in reizigerskilometers of aantal reizigers,
- b. de bijdrage die de uitvoering van de concessie, naar algemeen geldende maatstaven, geacht mag worden te verlenen aan de substitutie van personenvervoer per auto of vliegtuig naar personenvervoer per trein,

- c. de garantie van een basisvoorziening voor de reizigers,
- d. de aansluiting van de uitvoering van de concessie op aansluitend openbaar vervoer,
- e. het financiële belang van de overheid,
- f. de sociale of commerciële «spin-off» van de uitvoering van de concessie op andere maatschappelijke en economische sectoren,
- g. de kwaliteit van het product voor de reizigers en de prijs van het product voor de reizigers,
- h. elke combinatie van bovenstaande criteria.

Wat is de relatie tussen prestatieafspraken en concessieverlening, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Verder vroegen zij naar de uitzonderingen voor het niet toepassen van de aanbestedingsvorm door regionale overheden en naar de rol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit hierin. De leden van de VVD-fractie vroegen welke marktmachtregels nu precies van toepassing zijn op de diverse vervoermodaliteiten. Inherent aan een concessie is dat de concessiehouder gedurende een bepaalde periode een in beginsel exclusief recht krijgt en dus in zekere zin als monopolist kan functioneren. Juist om monopolistisch gedrag tegen te gaan, zullen aan de concessie voorschriften worden verbonden, bijvoorbeeld over de reizigersgroei, voorzieningenniveau, punctualiteit, kaartintegratie, tariefbeleid, toegankelijkheid. Deze voorschriften hebben veelal het karakter van «prestatie-afspraken». Deze afspraken kunnen met een bepaalde bonus of malus worden onderstreept. Hierdoor is niet inherent sprake van machtsconcentraties. De concessieverleners en ook de consumentenorganisaties die adviseren over de concessievoorschriften respectievelijk het programma van eisen zullen zeker hiervoor op hun hoede zijn. Wel is een aandachtspunt dat door de nagestreefde marktwerking in het kader van de concessieverlening bij vervoerondernemingen behoefte zal bestaan aan schaalvergroting. Vervoerondernemingen zullen trachten aan die behoefte tegemoet te komen door te streven meer concessies in hun bezit te krijgen.

Dan komt het vraagstuk van de marktmacht, het maximale marktaandeel, aan de orde. In dit verband heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat in zijn recente rapport «Meer macht, andere overheid» voorgesteld marktmacht als drempel van toetreding te schrappen. De Tweede Kamer heeft in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet personenvervoer 2000 uitgebreid aandacht geschonken aan het onderwerp marktmacht. In het kader van dit voorstel staat de regering ook expliciet stil bij het onderwerp marktmacht. Bij dit onderwerp wordt gekozen voor een op elk van de deelmarkten van het openbaar vervoer per trein (regionaal openbaar vervoer per trein, hoofdrailnetvervoer, hogesnelheidsvervoer) afgestemde benadering.

Mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie wordt opgemerkt dat voor het regionaal openbaar vervoer per trein zal worden aangesloten bij het overige regionaal openbaar vervoer, omdat het regionaal openbaar vervoer per trein grote gelijkenis vertoont met het overige regionaal openbaar vervoer: vervoer over korte afstand. Dit betekent dat voor het regionaal openbaar vervoer per trein evenals voor het overige regionaal openbaar vervoer tot 1 januari 2002 de marktmachttoets niet zal gelden (zie artikel 143, vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000). Een door de Minister van Verkeer en Waterstaat te houden onderzoek naar de ontwikkeling van de concurrentieverhoudingen op de Nederlandse markt van het openbaar vervoer kan reden zijn de marktmachtbepalingen uit de Wet personenvervoer 2000 in werking te laten treden. Op het moment waarop de marktmachtbepalingen voor het gehele regionale openbaar vervoer inclusief het regionaal openbaar vervoer per trein gaan gelden, gaat de rol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit bij de afgifte van verklaringen van geen bezwaar van start. Door deze opzet wordt voor het regionaal openbaar vervoer per trein de lijn gevolgd die door de Tweede

Kamer voor het overige regionaal openbaar vervoer in de Wet personenvervoer 2000 is uitgezet.

Voor het hoofdrailnetvervoer dat voor tien jaar onderhands aan NSR wordt gegund, is de toetredingsdrempel van de marktmacht niet relevant. Voor de periode tot 1 juli 2001 is immers met NSR het overgangscontract II gesloten, als overgangsregime tot de verlening van een concessie op basis van het onderhavige voorstel. De bedoeling is om daarin via prestatie-afspraken met name over reizigersgroei in de spits, punctualiteit, voorzieningenniveau, stations, tarieven en toegankelijkheid sturing te geven aan NSR. De bedoeling is tegelijkertijd om NSR ruimte te bieden om zich te ontwikkelen tot een marktgerichte onderneming die een zodanige concurrentiekracht krijgt dat zij in samenwerking met anderen op de openbaar vervoersmarkten in Europa een rol kan spelen. Ook is van belang dat halverwege de looptijd van deze concessie een evaluatiemoment is ingebouwd.

De leden van de CDA-fractie wensten een toelichting van de wijze waarop de minister omgaat met marktmacht en vroegen of marktmacht niet Europees in plaats van nationaal moet worden beschouwd.

De leden van de fracties van RPF en GPV herinnerden de regering eraan dat zij bij de behandeling van de Wet personenvervoer 2000 hebben gepleit voor Europese benadering van de marktmacht in plaats van de nationale, zij vroegen of de regering het acceptabel vindt dat Nederlandse bedrijven achtergesteld worden bij buitenlandse ondernemingen omdat buitenlandse partijen niet kunnen worden uitgesloten van een concessie voor nationaal of regionaal spoorvervoer.

Bij de parlementaire behandeling van de Wet personenvervoer 2000 is uitgebreid ingegaan op het begrip marktmacht. Aan deze bepalingen, waaronder artikel 54, onderdeel a, wijzigt onderhavig voorstel van wet niets. Bij de beoordeling van de marktmacht van een partij wordt gekeken naar het aandeel dat deze op de gehele Nederlandse markt voor openbaar personenvervoer heeft. Het gaat daarbij in feite om de afbakening van het begrip markt. In de Wet personenvervoer 2000 is ervoor gekozen om de gehele Nederlandse openbaar vervoer markt met uitzondering van het vervoer per trein als de relevante markt te bestempelen. Een meer beperkte marktdefinitie – bijvoorbeeld de relevante markt voor busvervoer in een bepaalde regio – leidt ertoe dat het vervoersaanbod te veel versnipperd raakt. Het is niet mogelijk om het marktbegrip zodanig te verbreden dat al het openbaar vervoer van heel Europa eronder valt. Dit zou bovendien betekenen dat in feite nooit kan worden aangenomen dat er sprake is van ongewenste marktmacht. Wel is ervoor gekozen om een vorm van reciprociteit te hanteren die ertoe leidt dat een partij die niet in Nederland is gevestigd en in zijn thuisland een beschermde markt kent, geen verklaring van geen bezwaar kan verkrijgen en derhalve geen concessie kan verwerven.

De bepalingen omtrent marktmacht bewerkstelligen geen achterstelling van Nederlandse bedrijven ten opzichte van buitenlandse partijen, maar zijn er juist op gericht om te voorkomen dat Nederlandse of buitenlandse partijen een positie van ongewenste marktmacht op de Nederlandse markt verwerven.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de rol die artikel 69a speelt bij de aanbesteding van de HSL-Zuid. In het bijzonder vroegen zij of Europese marktmacht en reciprociteit als criteria gelden.

Het voorgestelde artikel 69a kan formeel nog geen rol spelen bij de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid. Deze aanbestedingsprocedure is immers al gestart, vier potentiële bidders hebben zich inmiddels gekwalificeerd. Artikel 69a kan formeel pas toegepast worden op een aanbestedingsprocedure als dit onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel alsmede de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur in werking is getreden. Voor de lopende aanbesteding van de HSL-Zuid is dit

zodoende niet aan de orde. Ook inhoudelijk waren er geen redenen (en juridisch geen mogelijkheden) om in de voorwaarden voor de aanbesteding bepalingen omtrent marktmacht en reciprociteit op te nemen. Dit is toegelicht in de brief van 16 juni 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over het besluit van de Ministerraad over de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid.<sup>1</sup>

## 2.6 Financiële aspecten van aanbesteding

Is de financiering van de aanbestedingen wel te betalen uit de inkoopvoordelen en hoe dan, zo vroegen de leden van de fractie van D66. Zij vroegen of het niet beter is kwaliteitsverbetering, in plaats van geld, na te streven?

De regering interpreteert de vraag over de financiering van de aanbestedingen in relatie tot de inkoopvoordelen in die zin dat deze ervan uitgaat dat de voorbereidingskosten van een aanbestedingsprocedure worden goedge maakt door de «opbrengsten van de aanbestedingsprocedure». De voorbereiding van een aanbesteding vergt personeelsformatie van beperkte omvang en onderzoekskosten. Een dergelijke financiële inspanning is zeker «terug te verdienen» bij aanbesteding en wel of doordat als gevolg van de verleende concessie hetzelfde openbaar vervoersproduct de concessieverlener minder geld zal kosten of doordat de verleende concessie voor hetzelfde bedrag meer openbaar vervoersproduct oplevert, waarbij inkoop van het extra openbaar vervoer zonder aanbesteding duurder zou zijn dan de voorbereidingskosten die met de aanbesteding zijn gemoeid.

Zowel de optie: een kwalitatief beter openbaar vervoer voor hetzelfde geld, als de optie: hetzelfde openbaar vervoer voor een lagere kostprijs, heeft aantrekkelijke kanten. Immers bij de benadering waarbij hetzelfde product voor minder geld wordt geleverd dient de overheid het geld dat ze voor de exploitatie van het openbaar vervoer niet nodig heeft – onder aftrek van de aanbestedingskosten – in te zetten voor andere openbaar vervoerdoeleinden bijvoorbeeld voor verbetering van de infrastructuur van het openbaar vervoer waardoor op een indirecte wijze toch weer de kwaliteit van het openbaar vervoer wordt verbeterd. Als door deze impuls voor de infrastructuur bijvoorbeeld de reissnelheid van het openbaar vervoer wordt verbeterd kan dit – voor zover dit niet in de onderhavige concessie wordt «verzilverd» – ertoe leiden dat de kostenvoordelen voor de vervoersonderneming in de volgende concessie worden betrokken.

De leden van de VVD-fractie stelden dat de effecten van deze wet voor de rijksbegroting alleen verschuivingen betreffen. Zij vroegen of er geen sprake moet zijn van kostenverlaging als doel van deze marktwerkingsoperatie.

Voor dit voorstel gelden dezelfde doelstellingen als voor de Wet personenvervoer 2000: een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer en een verbetering van de kostendekkingsgraad (het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer). De tweede doelstelling speelt met name bij het regionaal openbaar vervoer per trein en niet bij het hogesnelheidsvervoer en het merendeel van de diensten van het hoofdrailnetvervoer. De marktwerking die het resultaat is van het gehele proces van concessieverlening en als instrument voor de bovenbedoelde doelstellingen wordt gehanteerd, leidt of tot een beter product voor hetzelfde geld of tot hetzelfde product tegen lagere kosten.

De leden van de fractie van GroenLinks maken zich zorgen over de mogelijkheid dat er in de toekomst een financiële vergoeding wordt gevraagd aan de concessieverlener, zonder verdere bepalingen waaraan deze vergoeding vervolgens besteed zal worden.

---

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

Voor de te verstrekken bijdragen voor de exploitatie van openbaar vervoer aan de decentrale overheden gelden de bestedingsdoelen zoals opgenomen in het Besluit personenvervoer 2000. Dit zijn:

- de ontwikkeling, verlening en uitvoering van een concessie, met inbegrip van het volgen van en de controle op het verrichten van openbaar vervoer,
- de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur ten behoeve van het openbaar vervoer,
- het reserveren van financiële middelen ten behoeve van het openbaar vervoer.

De decentrale overheden kunnen derhalve slechts vergoedingen verstrekken aan vervoerbedrijven als deze vergoedingen worden verstrekt ten behoeve van een of meer van deze bestedingsdoelen. Het is aan de decentrale overheden om in dit kader tot goede prijsafspraken met de vervoerder te komen. Na afloop van het bestedingsjaar leggen de desbetreffende overheden aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoording af met betrekking tot de besteding van de bijdrage. Bedoelde bepalingen gelden zowel voor het regionaal openbaar vervoer per trein als voor het overig regionaal openbaar vervoer. De decentrale overheden is de mogelijkheid geboden om de budgetten voor beide vormen van regionaal openbaar vervoer uit te wisselen. Dit om een optimale afweging te bewerkstelligen tussen de verschillende vormen van openbaar vervoer.

Volgens de regering heeft het wetsvoorstel als zodanig geen financiële gevolgen. De leden van de fracties van RPF en GPV zijn van mening dat niet te snel moet worden geconcludeerd dat het rijksbudget voor de contractsector toereikend is. De regering noemt in dit verband Groningen als voorbeeld van hoe «hetzelfde product voor minder geld» kan worden geleverd. Deze leden kunnen zich echter niet voorstellen dat de ronduit slechte prestaties van de vervoerder het predikaat «hetzelfde product» verdienen.

Tot op dit moment is bij de experimenten die plaatsvinden met decentralisatie en marktwerking in het regionale OV niet gebleken dat de stelling van de regering dat het rijksbudget voor de contractsector toereikend is, onjuist is. Sterker nog, de ervaring met de aanbesteding in Groningen heeft voor zowel provincie als Rijk een aanzienlijke besparing opgeleverd, terwijl een voorzieningenniveau conform het programma van eisen van de provincie wordt geboden. Het gaat te ver om de praktische problemen die met name Noordned in Friesland en Groningen ervaart te wijten aan onvoldoende middelen. De analyse van de situatie, zoals die zich tot op heden heeft voorgedaan, leidt eerder tot de indruk dat Noordned de exploitatie van het spoorvervoer in Friesland en Groningen is gestart met onvoldoende (reserve-)materieel en in het geval Groningen met materieel dat nog niet aan de eisen van het door de provincie bij de aanbesteding gehanteerde bestek (onder andere het bieden van een 1e klas) voldoet. Het is in de praktijk vervolgens erg moeilijk gebleken om op korte termijn elders op de materieelmarkt extra materieel te verkrijgen. Van provinciale zijde is meegedeeld dat men ter voorkoming van dit soort problemen overweegt om bij toekomstige aanbestedingen als eis op te nemen dat de vervoerder aannemelijk moet maken dat hij over een bepaald percentage reservematerieel kan beschikken.

Al eerder beoordeelden de leden van de fractie van GroenLinks de mogelijkheid voor concessieverlenende overheden om inkomsten te genereren uit een concessie als zeer ongewenst. De praktijk kan dan zijn dat de rijks-subsidies aan het regionale openbaar vervoer via betaling voor de concessie in feite doorstromen naar de algemeen inzetbare middelen van regionale overheden.

De rijksbijdrage kan niet «doorstromen» naar de algemene middelen van de decentrale overheden. De overheden moeten immers aan het minis-

terie verantwoorden dat de rijksbijdrage aan het openbaar vervoer is besteed. In artikel 25, eerste lid, is wel een rechtsgrond geschapen voor het vragen van een prijs voor een concessie. Deze rechtsgrond is met name bedoeld voor de HSL en het hoofdrailnet. De kans dat de decentrale overheden een prijs kunnen vragen van een concessiehouder voor het mogen exploiteren van een concessie voor ander openbaar vervoer wordt zeer laag ingeschat. Dit houdt verband met het hoge aandeel aan onrendabele lijnen in het regionale openbaar vervoer per trein. Het is aan het democratisch gelegitimeerde orgaan van algemeen bestuur dat de concessie verleent overgelaten om te beoordelen of een prijs van de concessiehouder wordt gevraagd of dat een hoger voorzieningenniveau, lagere tarieven of andere in het publieke belang zijnde eisen aan de concessiehouder worden opgelegd.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar het begrip «marginale kosten» op bladzijde 4 van de memorie van toelichting.

Op dit moment wordt op basis van het Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur het variabele deel van de gemaakte kosten van het beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur en de kosten van de treindienstleiding bij Verkeersleiding aan de gebruikers van deze infrastructuur in rekening gebracht. Het ideaalbeeld is – conform de beschouwing over de beprijzing van de mobiliteit in het Nationaal Verkeersplan – dat ook voor het treinverkeer de kosten van de infrastructuurkosten door de gebruiker worden opgebracht. Voorshands is het streefbeeld het doorbelasten van marginale kosten. Hierbij worden aan elke gebruiker de kosten in rekening gebracht die zijn verbonden aan elke door hem op het spoorwegnet extra afgelegde treinkilometer en verbonden aan elke extra keer dat door hem een station wordt aangedaan.

Een eenduidige definitie van het begrip marginale kosten bestaat overigens niet. Bij de toepassing van het begrip marginale kosten zullen de tariefbeginselen uit het EU-infrastructuurpakket spoor dan ook bepalend zijn. In het Besluit gebruiksvergoeding spoorweginfrastructuur wordt om die reden in aansluiting op de EG-regelgeving gesproken over de kosten die direct samenhangen met het gebruik van spoorweginfrastructuur.

### **3. DE TOEPASSING VAN HET CONCESSIONESTELSEL**

#### *3.1 De aanbestedings- en gunningsprocedure*

De leden van de VVD-fractie gaven aan dat vanaf 2009 het kernnet moet worden aanbesteed. De leden van de CDA-fractie vroegen of het niet beter is om eerst ervaring op te doen met het prestatiecontract en pas tegen het jaar 2009 te beslissen hoe verdere gunning zal plaatsvinden. Ook de leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de fracties van RPF en GPV stelden vragen over de gunning van de concessie voor het hoofdrailnet. Bij de door de minister te verlenen concessies zijn er verschillende procedures met betrekking tot de gunning van de concessies mogelijk:

- onderhandse gunning,
- openbare aanbesteding via de procedure van hoofdstuk III van de Wet personenvervoer 2000,
- andere openbare gunningsprocedures.

De grondslag voor deze verschillende procedures is gelegen in artikel 69a. Voor het hoofdrailnet is nu gekozen voor de onderhandse gunningsprocedure. Het is niet zo dat in het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat de concessie voor het hoofdrailnet eenmalig onderhands wordt gegund. Volgens artikel 69a kan zowel bij de inwerkingtreding van dit voorstel als op een later moment gekozen worden uit de drie hierboven bedoelde gunningsprocedures.



Voor het hoofdrailnet is voor de periode van tien jaar gekozen voor onderhandse gunning aan NSR om de volgende vier redenen.

Ten eerste moet NSR de gelegenheid krijgen zich te ontwikkelen tot een marktgerichte onderneming. Marktgericht betekent: luisteren naar de reizigers als klanten: dus leveren van vervoerproducten waar de klanten behoefte aan hebben.

Ten tweede moet NSR zich kunnen ontwikkelen tot een onderneming met een zodanige concurrentiekracht dat zij op de openbaar vervoermarkten in Europa een rol kan spelen. Achtergrond hierbij is dat NSR – voor zover in andere Europese landen concurrentiemogelijkheden op de openbaar vervoermarkten zich voordoen – de mogelijkheid moet krijgen in samenwerking met anderen op die markten te opereren. Dit vergt voor NSR opbouw van kennis en internationale uitgroeiopotentie. Dit betekent ook de inzet van middelen van NSR of de NS-holding om NSR in samenwerking met anderen op delen van de markt in Europa die open zijn, zich een positie te laten verwerven.

Ten derde worden de komende jaren ervaringen opgedaan met decentralisatie en aanbesteding van regionaal openbaar vervoer per trein. Dit betekent dat NSR zich moet instellen op de aanwezigheid van andere vervoerondernemingen op zogenoemde uitlopers en losliggende delen van het spoorwegnet, waarover overwegend regionaal openbaar vervoer per trein plaatsheeft, en geleidelijk ook op de afsplitsing van één en later wellicht meer stadsgewestelijke netten van het hoofdrailnet. Een dergelijke afsplitsing vergt aanpassing van de organisatie en afstemming van de vervoerproductie op de nieuwe situatie. NSR moet de gelegenheid worden geboden op deze ontwikkelingen in te spelen.

Tenslotte zullen vanaf 2005 hogesnelheidstreinen gaan rijden. Voor het rijden van deze treinen hebben verschillende ondernemingen of combinaties van ondernemingen inclusief NSR belangstelling getoond. Wat het resultaat van de aanbesteding ook zal zijn, de komst van de hogesnelheidstreinen zal invloed hebben op de positie van het hoofdrailnet en daarmee op de positie van NSR. Ook op deze ontwikkeling moet NSR kunnen inspelen.

Zoals gezegd leiden al deze ontwikkelingen ertoe dat zeker tot 2010 het hoofdrailnet aan NSR kan worden gegund. Zowel aanbesteding van het hoofdrailnet als introductie van concurrentie op het spoor ten aanzien van het hoofdrailnet zouden op dit moment strijdig zijn met de hierboven weergegeven overwegingen, omdat deze omstandigheden niet de ruimte zouden bieden in te spelen op de hierboven bedoelde ontwikkelingen.

Tegen 2010 is er dan de gelegenheid op basis van de opgedane ervaringen en de ontwikkelingen die zich hebben voltrokken te beoordelen

- of en in hoeverre sprake kan zijn van concurrentie om het spoor,
- of het dan resterende hoofdrailnet (dus minus de voordien gedecentraliseerde delen van dit net) in zijn geheel of per landsdeel gegund dient te worden,
- welke gunningsprocedure daarbij het meest in aanmerking komt.

De regering heeft in de toelichting bij het wetsvoorstel al wel aangegeven van oordeel te zijn dat pas tot aanbesteding kan worden overgegaan als de ontwikkeling van de concurrentieverhoudingen op de openbaar vervoermarkten in Europa en de ontwikkeling van de eigen concurrentiekracht van NSR, NSR in staat stelt efficiënt en klantgericht te opereren en in andere Europese landen op de openbaar vervoermarkten in samenwerking met anderen een rol te spelen.

Dus NSR wordt niet in 2010 «als een mak schaap voor de leeuwen gegooid» maar krijgt een kans als een sterke speler zijn partij mee te spelen. De onzekerheid is voor NSR maar beperkt: NSR heeft voor een deel zelf in de hand of en in hoeverre de onderneming zich als een sterke speler ontwikkelt.

Verder wijst de regering er nu al op dat het volledig opknippen van het hoofdrailnet in landsdelen als belangrijk nadeel heeft dat reizigers in het

lange afstandsvervoer dan er toe kunnen worden gedwongen één of meer malen over te stappen, hetgeen nadelig kan zijn voor het lange afstandsvervoer per trein. Het lange afstandsvervoer is juist een deelmarkt waarin de trein nu een belangrijk aandeel heeft.

Bij concurrentie op het spoor zal moeten worden gerekend met de volgende nadelen ten opzichte van concurrentie om het spoor:

- minder samenhang in netwerken,
- moeizame capaciteitstoewijzing,
- hoge infrastructurele heffingen,
- congestie in de netwerken op commercieel aantrekkelijke tijdstippen,
- minder mogelijkheden voor het stellen van concessievoorwaarden,
- hogere bestuurs- en beheerslast,
- de mogelijkheid van kannibalisatie van diensten ten opzichte van elkaar (afromen van vervoer van de ene onderneming ten nadele van de andere onderneming).

De meeste van deze nadelen zijn reeds vermeld in bijlage 2 bij de nota «De derde eeuw spoor.» In de tussentijd, tot 2010, is er weliswaar één onderneming die het hoofdrailnet exploiteert en wat dat net betreft een monopolie heeft. Echter juist met het oog op dit monopolie worden prestatieafspraken met betrekking tot het hoofdrailnet gemaakt inzake reizigersgroei in de spits en inzake de punctualiteit. Ook worden andere afspraken gemaakt inzake bediening van stations, frequentie van treindiensten, tarieven, toegankelijkheid van materieel en reisinformatie. Deze afspraken hadden reeds hun neerslag gevonden in het Memorandum of Understanding inzake het prestatiecontract.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de oprichting van een staatsbedrijf als de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid mislukt. Het starten van de aanbesteding voor het vervoer over de HSL-Zuid was een onomkeerbare stap. Echter het is geen eenvoudige aanbesteding. Als de aanbesteding onverhoopt zou mislukken of als de marktspanning tijdens de aanbesteding zou wegvallen kan de regering een zogenaamd «no go-besluit» nemen. In dit geval dient de Staat over een terugvaloptie te beschikken, waarmee gegarandeerd wordt dat het vervoer over de HSL-Zuid tot ontwikkeling komt op het moment dat de lijn beschikbaar is. Deze terugvaloptie is de «publieke ontwikkelingsmaatschappij» die door de Staat in dat geval ingericht zal worden. Gedurende een beperkt aantal jaren zal dan een staatsbedrijf, bijvoorbeeld een vennootschap waarvan de aandelen in handen zijn van de Staat, met door de Staat aangeschaft rollend materieel het HSL-vervoer ontwikkelen. Zodra het vervoer zich heeft ontwikkeld, zal de ontwikkelingsmaatschappij worden geprivatiseerd. Het is inderdaad een feit dat in deze situatie de Staat garant zal staan voor of zelf de initiële investeringen zal doen. De ontwikkeling van het vervoer is dan voor risico van de Staat. Er is nog geen sprake van een investeringsplan hiervoor omdat dit prematuur is. Wel zijn voorbereidingsstappen gezet om, indien de publieke ontwikkelingsmaatschappij onverhoopt nodig zou blijken, op tijd over rollend materieel te kunnen beschikken. Hiervoor is een aanbestedingsprocedure onder materieelbouwers gestart. Zodra voldoende zekerheid bestaat over het succes van de aanbesteding van het vervoer, kan en zal deze materieeltender worden gestopt.

De leden van de CDA-fractie maakten enkele opmerkingen over de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid.

Naar aanleiding daarvan kan worden opgemerkt dat in het onderhavige wetsvoorstel niet wordt gekozen voor één bepaalde richting met betrekking tot gunning en aanbesteding. Het wetsvoorstel biedt juist de juridische basis om, afhankelijk van de concrete situatie, uit verschillende gunningsprocedures, waaronder de onderhandse, te kunnen kiezen. In die zin verschilt het hogesnelheidsvervoer niet van het vervoer over het

hoofdrailnet. Beide vervoerssoorten vallen onder de «bijzondere bepalingen inzake door Onze Minister te verlenen concessies».

### 3.2 De overgang van een concessie

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering niet vreest dat er financiële genoegdoening geëist wordt door de vervoerders die hun concessie kwijtraken. Zij vroegen of dit alleen na afloop van de concessie-termijn kan, of ook eerder.

Voor schadevergoeding of een andere vorm van (financiële) genoegdoening uitsluitend gebaseerd op het aflopen van de concessie-termijn, zo kan deze leden worden geantwoord, lijkt geen juridische grond te bestaan. Dit zou anders kunnen zijn als de concessie-termijn tussentijds zou moeten worden ingekort. Een dergelijke situatie zou aanleiding kunnen zijn om de schade die bestaande concessiehouders daardoor mogelijk leiden, in ogenschouw te nemen.

Door de leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GroenLinks, SP, RPF en GPV werden verschillende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de regeling van de overgang van personeel. Naar aanleiding daarvan wordt het volgende opgemerkt.

De ten opzichte van het Burgerlijk Wetboek aanvullende regelgeving in de Wet Personenvervoer 2000 op het gebied van de positie van de werknemers bij overgang van een concessie, wordt als gevolg van dit voorstel onverkort en ongewijzigd van toepassing verklaard op de overgang van een concessie voor personenvervoer per trein. Inhoudelijk betekent dat ten aanzien van de rechtspositie van de werknemers het volgende. Iedere werknemer die direct bij de concessie is betrokken, gaat mee over naar de nieuwe concessiehouder. Van de indirect bij de concessie betrokken werknemers gaat een naar de omzet evenredig deel mee over. Ook de CAO en de bedrijfsregelingen ter zake blijven ongewijzigd bij overgang van een werknemer van de ene concessiehouder naar een andere. Nieuwe concessiehouders zijn wettelijk verplicht het desbetreffende personeel onverkort over te nemen. Daar hoeft geen misverstand over te bestaan. De definitie van direct en indirect personeel lijkt niet voor iedereen even duidelijk. Het onderscheid tussen direct en indirect wordt niet bepaald door de aard van de functie. Direct is niet gelijk aan «uitvoerend» en indirect is niet hetzelfde als «ondersteunend». Het gaat om het al dan niet direct betrokken zijn bij de concessie. Bij spoorconcessies zal zich wellicht de situatie meer voordoen dan in het stads- en streekvervoer dat «uitvoerend» personeel voor meerdere concessies werkzaam is. Bekend is dat de organisaties van werknemers zich, ondanks de heldere bepalingen ten aanzien van de overgang van werknemers, zorgen maken over de werkgelegenheid van bepaalde groepen medewerkers in de spoorsector. Daarbij gaat het vooral om medewerkers die nu de functie van conducteur of lokettist uitoefenen. De vakbonden verwachten dat bij de aanbesteding van de zogenaamde contractlijnen aanbieders zullen opteren voor een exploitatie zonder conducteurs of lokettisten. De vakbonden vrezen dan dat conducteurs en lokettisten van het ene op het andere moment zonder werk komen. De Wet personenvervoer 2000 geeft echter duidelijk aan dat alle betrokken werknemers mee overgaan, dus ook conducteurs of lokettisten. Het bestaan van spoor specifieke functies als conducteur en perronopzichter doet aldus niets af aan de wettelijk gewaarborgde rechtspositie en rechtszekerheid van de betrokken werknemers. De gedachte dat de wetgeving met betrekking tot de overgang van personeel bij het personenvervoer per trein anders uitwerkt of moet worden toegepast dan bij het stads- en streekvervoer, berust dan ook op een misverstand.

Voor zover de nieuwe vervoerder inkrimping of een andere wijziging van de werkzaamheden zal wensen, dient hij de toepasselijke regels van het Burgerlijk Wetboek (en de Wet op de ondernemingsraden) in acht te

nemen. In dergelijke gevallen kunnen ook de werknemersorganisaties hun inbreng leveren.

Uiteraard kan de verplichting tot overname van personeel voor een potentiële nieuwkomer kostenverhogend zijn. De regering vindt het nadeel van een dergelijk (tijdelijk) kostenverhogend effect echter acceptabel, gezien de maatschappelijke wens tot een zekere mate van rechtsbescherming van de werknemers die met de overgang naar een nieuwe concessiehouder te maken krijgen.

De memorie van toelichting noemt als voorbeeld van een goede en geaccepteerde oplossing voor het vinden van vervangende werkgelegenheid het bedrijf NoordNed Personenvervoer b.v. dat de aanbesteding van de noordelijke nevenlijnen heeft gewonnen. Bij NoordNed speelt het voordeel dat de onderneming de bedrijfstaking vervoer in de desbetreffende regio als achtergrond heeft. Een nieuwkomer zonder een dergelijke bedrijfstakingachtergrond zal bij het meedingen naar een concessie rekening moeten houden met eventuele moeilijkheden die hij denkt te ondervinden bij het «plaatsen» van werknemers die om redenen van een andere exploitatieopzet voor de concessie zelf niet noodzakelijk zijn.

De mogelijkheid voor decentrale overheden om voor de overname van indirect personeel anders te handelen is niet willekeurig, maar moet gebaseerd zijn op een beleidslijn van die overheid.

Het opstellen van een sociaal plan voor de werknemers bij de oude concessiehouder is overigens overbodig, omdat alle direct betrokken werknemers en een evenredig deel van de indirect betrokken werknemers mee overgaan. Voor het opstellen van een sociaal plan bij de nieuwe concessiehouder wordt verwezen naar het overleg met de vakbonden en de ondernemingsraad.

Naar aanleiding van de vraag hoe het staat met het tot stand komen van één CAO voor het gehele collectief personenvervoer, kan het volgende worden opgemerkt. Het is niet aan de overheid om één CAO af te dwingen. Het voortouw voor het tot stand laten komen van één CAO ligt bij sociale partners. Inmiddels is er een CAO tot stand gekomen voor multimodaal vervoer.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of er redenen zijn de desbetreffende artikelen van de Wet personenvervoer 2000 aan te passen, wordt door de regering ontkennend beantwoord. Vanuit het algemeen belang dat gemoeid is met klantvriendelijkheid en efficiënt openbaar vervoer is er reden om hetgeen thans in de Wet personenvervoer 2000 is bepaald, als het maximaal geregelde te beschouwen. De regeling zal naar de opvatting van de regering voldoende effectief zijn in het bereiken van het beoogde doel, te weten het bieden van extra zekerheid voor het zittende personeel bij de invoering van elementen van marktwerking in het openbaar vervoer.

### *3.3 De regeling van de concessieduur*

De leden van de PvdA-fractie verzochten de regering om te bezien wat voor de drie segmenten van de spoormarkt de optimale concessieduur is, en in hoeverre de wet hiertoe afdoende is toegerust. De leden van de VVD-fractie verwezen naar de concessie-termijnen van 6, 10 en 5–15 jaar in dit wetsvoorstel. Kan dit niet beperkt worden tot 5 en 10 jaar, zo vroegen zij. De leden van de PvdA-fractie verzochten om vanuit de optiek van afschrijvingstermijnen van materieel te bezien wat voor de drie segmenten van de spoormarkt de optimale concessieduur is. De leden van de SP-fractie vroegen in verband met de concessie-termijn of duidelijk kan worden gemaakt wanneer er bij spoorvervoer sprake is van noodzakelijke en aanzienlijke investeringen door de concessiehouder in onlosmakelijk met de concessie samenhangende infrastructuur, of met aanzienlijke

investerings door de concessiehouder in voor de uitvoering van de concessie noodzakelijk materieel. Ook de leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen naar aanleiding van de concessieduur van 6 jaar. Deze leden vroegen naar ervaringen in het buitenland en de gevolgen voor het investeringsbeleid van de vervoerder. Deze leden vroegen naar de gevolgen voor de kwaliteit van het rollend materieel en de overgang van materieel. Ook de leden van de fracties van VVD, RPF en GPV stelden hierover vragen. Ook de leden van de fracties van de PvdA, CDA, SP, RPF, SGP en GPV vragen de mogelijkheid van een langere concessieduur bij noodzakelijke en aanzienlijke investeringen in materieel en infrastructuur. De leden van de SGP-fractie vragen daarnaast of het wel verstandig is om in dit verband een limitatieve opsomming op te nemen, waardoor een door andere omstandigheden noodzakelijke verlenging bij voorbaat de pas wordt afgesneden.

Omdat de situaties op de deelmarkten thans nog te ver uiteenlopen – het hoofdrailnet wordt onderhands gegund aan NSR terwijl het hogesnelheidsvervoer wordt aanbesteed en de bevoegdheden voor het regionaal spoorvervoer eerst nog moet worden gedecentraliseerd alvorens kan worden aanbesteed – wordt het niet wenselijk geacht om de concessie-termijnen voor alle gevallen gelijk te stellen. Per deelmarkt zal naar een optimum moeten worden gezocht tussen mogelijkheid tot aanpassing van de sector aan veranderingen, betwistbaarheid van de markt en zekerheden voor vervoerders. In de Wet personenvervoer 2000 is voor het stads- en streekvervoer als hoofdregel gekozen voor een termijn van ten hoogste 6 jaar, met de mogelijkheid van ontheffing van dit maximum door de minister, indien (kort gezegd) de vervoerder substantiële investeringen moet doen in infrastructuur of materieel. Inmiddels heeft voor het spoorvervoer op Europees niveau definitieve besluitvorming plaatsgevonden over meerjarige capaciteitsrechten. Daarbij is gekozen voor een termijn van 5 jaar, met de mogelijkheid in bepaalde gevallen een termijn van (ten hoogste) 10 jaar te kiezen. In de in paragraaf 1.4 van deze nota bedoelde ontwerp-verordening, die beoogt om de plaats van verordening 1191/69 in te nemen, wordt voor openbare-dienstcontracten uitgegaan van een termijn van 5 jaar, met de mogelijkheid deze termijn in bepaalde gevallen te verlengen. De Nederlandse regering zal echter met betrekking tot het bus-, tram- en metrovervoer in Europees verband pleiten voor de benadering ten aanzien van de concessietermijn zoals deze is neergelegd in de Wet personenvervoer 2000.

Voor het vervoer per spoor is bepalend de nieuwe EG-richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksrechten en veiligheids certificering. Deze richtlijn geeft aan dat meerjarige capaciteitsrechten voor een termijn van 5 jaar worden verleend met de mogelijkheid in bepaalde gevallen een termijn van (ten hoogste) 10 jaar te kiezen. Langer dan 10 jaar is voor het spoorvervoer ingevolge die richtlijn in ieder geval niet mogelijk, behalve in uitzonderlijke gevallen waarin door de vervoerder langdurige investeringen moeten worden gedaan. Deze eis is een door het Europees Parlement in tweede lezing van het EU-infrastructuurpakket spoor bewerkstelligde aanscherping van de termijn. Deze aanscherping is ingegeven door de behoefte «een tijdelijke bovengrens [aan te brengen] die afhankelijk is van de omvang van de uit te voeren investeringen».<sup>1</sup> De economische levensduur van het huidige treinmaterieel is in het algemeen ongeveer 30 jaar. Dit betekent dat het materieel door het spoorbedrijf in 30 jaar financieel-economisch wordt afgeschreven. Technisch kan een treinstel soms nog langer mee. Vanuit dit perspectief zou de optimale concessieduur 30 jaar belopen. Dan is immers het materieel afgeschreven aan het einde van de concessie. Deze afschrijvingstermijnen worden momenteel zowel voor hogesnelheidsmaterieel, IC-materieel en stoptreinen gehanteerd. Vanuit uitsluitend de invalshoek van afschrijvingstermijnen zouden voor het openbaar vervoer per trein zeer lange concessietermijnen kunnen worden gehanteerd. Langdurige concessies maken het voor de

<sup>1</sup> Zie de ontwerp-wetgevingsresolutie ter zake van 21 juni 2000, zittingsdocument A5-0171/200, blz. 16.

vervoerder aantrekkelijker te investeren in materieel omdat gedurende een lange periode kan worden afgeschreven. Een korte termijn is een prikkel om het materieel opnieuw te gebruiken of te verkopen aan het einde van de concessieperiode. De optiek van de afschrijvingsduur van materieel is veel te beperkt om alleen de concessietermijn te bepalen. Naast de kosten van afschrijving van materieel zijn andere kosten evenzeer belangrijk of zelfs van groter belang. Bovendien is het mogelijk om rollend materieel te leasen of bestaand eigen materieel in een afzonderlijk leasebedrijf onder te brengen, dat ook aan een andere, opvolgende concessiehouder het materieel levert. Met het oog op het verzakelijken van de relatie met vervoerders en de introductie van elementen van marktwerking door periodieke aanbesteding of onderhandelingen over de concessieverlening, is het van belang dat de overheid bij een lange concessieduur in elk geval een ijkpunt inbouwt, waarbij de prestaties van de spoorvervoerder worden beoordeeld. Bij slechte prestaties zal de concessie worden beëindigd. Op deze wijze wordt de vervoerder – ondanks een lange concessieduur – scherp gehouden om vervoerprestaties te leveren en kunnen stads- en streekvervoer en regionaal spoorvervoer ook tussentijds op elkaar worden afgestemd in geval van een aanbesteding van het stads- en streekvervoer.

Voor het hoofdrailnet is gekozen voor een concessietermijn tot 2010.

Reden hiervoor is dat het hoofdrailnet onderhands wordt gegund aan NSR. De onderhandse gunning moet worden gezien in relatie tot de gefaseerde decentralisatie en aanbesteding van het regionaal spoorvervoer en de aanbesteding en het in 2005 in bedrijf komen van het hogesnelheidsvervoer. Met het oog op de continuïteit van het spoorvervoer en de mogelijkheid voor NS om zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden, is op dit moment niet voor marktwerking op het hoofdrailnet gekozen. Het werd echter niet wenselijk geacht deze periode van onderhandse gunning te lang te laten zijn juist omdat de veranderende marktomstandigheden de inzichten in de mate van marktwerking op het hoofdrailnet kunnen beïnvloeden. Op dit moment is weliswaar sprake van investeringen in materieel ten behoeve van een deel van het vervoer op het hoofdrailnet, van de overgang van een contract of concessie is geen sprake. Het vervoer was in handen van NSR en blijft dat ook tot 2010. In het wetsvoorstel wordt niet vastgelegd hoelang de concessie van het hoofdrailnet na afloop van deze periode zal worden.

Inmiddels moet worden geconstateerd dat de Europese regelgeving dwingende grenzen stelt aan de duur van meerjarige capaciteitsrechten en daarmee aan de termijn voor de concessies voor vervoer per trein. Ook moet worden geconstateerd dat een doelmatige concessietermijn die voldoet aan de behoefte de concessies periodiek te betwisten, sterk afhankelijk kan zijn van de specifieke omstandigheden van het geval. Om die reden is ervoor gekozen in het voorstel voor de concessies voor vervoer per trein de grondslag op te nemen de concessietermijn nader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen. In de nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet zal een daartoe strekkende wijziging van artikel 24 van de Wet personenvervoer 2000 worden opgenomen. Om te kunnen aansluiten op de nieuwe EG-richtlijn is het noodzakelijk de regeling van de concessietermijn voor het vervoer per trein op een lager niveau dan dat van de formele wet voor te stellen. De concessietermijnen en de uitzonderingsmogelijkheden ter zake die in de algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen zullen lopen langs de lijnen van de nieuwe Europese regelgeving. De ontwikkelingen in andere landen zullen op dit punt ook nauwlettend in de gaten worden gehouden. Gelet op de criteria in de nieuwe EG-richtlijn ter zake zijn een 10-jarige hoofdrailnetconcessie en – onder randvoorwaarden – een 15-jarige HSL-Zuidconcessie in beginsel mogelijk. Voor concessies voor het bus-, tram- en metrovervoer is de regeling in de huidige Wet personenvervoer 2000 bepalend.

Naar aanleiding van de vraag naar mogelijke overgangsregelingen voor materieel kan het volgende worden opgemerkt. De meest optimale situatie is er een waarbij de markt zelf tot oplossingen komt.

Overgangsregelingen ten aanzien van de overname van materieel zullen de totstandkoming van een tweedehandsof leasemarkt belemmeren en lijken in geval van publiekrechtelijke regeling Europeesrechtelijk gezien ook niet toegestaan. Uiteraard is er de zorg voor de continuïteit van het spoorvervoer. Voor een deel kunnen de aanbestedende overheden de mogelijkheid van alternatieven voor de nieuwe vervoerder zelf beïnvloeden: door een periode tussen gunning van de concessie en het daadwerkelijk rijden van de treindiensten van ongeveer drie jaar te kiezen, wordt voor de vervoerder de mogelijkheid gecreëerd om voor het verrichten van regionaal openbaar vervoer per trein van eigen, nieuw materieel gebruik te maken. Een nieuwe vervoerder heeft dan dus in ieder geval een alternatief ingeval de zittende vervoer zijn materieel niet tegen concurrerende prijzen wil aanbieden. De mogelijkheden van een langere concessieduur zijn afhankelijk van specifieke marktomstandigheden die van geval tot geval beoordeeld zullen worden. Het is niet ondenkbaar dat daar meer dan eens een beroep op zal worden gedaan. De afweging voor deze besluitvorming zal, zoals hiervoor aangegeven, in hoge mate worden bepaald door de toepasselijke Europese regelgeving.

De leden van de fracties van RPF en GPV merkten op dat naar hun mening onvoldoende recht is gedaan aan de argumenten om concessieverleners zelf de concessieduur te laten bepalen.

Ten behoeve van het bereiken van de optimale situatie is het wenselijk om een maximale termijn te stellen aan de concessie voor het vervoer per trein. Het is van belang dat met de concessietermijn een goede balans wordt gevonden tussen marktwerking enerzijds en stabiliteit en continuïteit voor de vervoersonderneming anderzijds. Wanneer de concessieperiode wordt beëindigd en een nieuwe concessie in concurrentie moet worden aangeboden, wordt de vervoerder geprikkeld om zijn vermogen tot innovatie ten aanzien van product en productieproces optimaal te gebruiken. Het toezicht op de voortgang van het proces waarbij elementen van marktwerking worden ingevoerd, ligt primair bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Daarom is het noodzakelijk de concessieduur wettelijk te regelen. Een andere aanpak zou ook niet in lijn zijn met de Europese besluitvorming ter zake. Ingevolge de bij nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet te wijzigen tekst van artikel 24 van de Wet personenvervoer 2000, zal de vaststelling van de concessieduur primair aan de concessieverlener worden overgelaten, binnen de grenzen die in en krachtens de Wet personenvervoer 2000 worden gesteld, waarbij de toepasselijke Europese regelgeving in belangrijke mate bepalend zal zijn.

#### *3.4 De te gebruiken spoorvoertuigen*

De leden van de SGP-fractie merken op dat er in de memorie van toelichting van uit wordt gegaan dat er een Europese materieelmarkt zal ontstaan. Waarop is deze verwachting gebaseerd? Waarom maakt materieel als «essential facility» geen onderdeel uit van de concessieprocedure? In onder meer Groot-Brittannië en Zweden is dit wel het geval. Verdient dit geen navolging, zo vroegen deze leden?

Zoals blijkt uit het overzicht dat hiervoor is gegeven, zijn er steeds meer Europese landen waar het niet meer vanzelfsprekend is dat zittende vervoerders ook in de toekomst het spoorvervoer blijven verrichten. Dat geldt met name voor het regionaal spoorvervoer. Materieel zal van eigenaar wisselen of geleast worden. Vervoerders en producenten van materieel zullen hierop anticiperen door materieel te ontwerpen dat met

geringe aanpassingen elders inzetbaar is. Ook in ons land kan de inzetbaarheid van materieel voor regionaal vervoer worden vergroot. Er zal een tendens ontstaan van zeer specifiek materieel – gemaakt voor specifieke trajecten in een bepaald land – naar generieker materieel. Uiteraard zal het moeten voldoen aan de veiligheidsvoorschriften in de verschillende landen.

In Zweden en Groot-Brittannië wordt op verschillende wijze omgegaan met het materieel. In Zweden is het materieel voor het onrendabele vervoer dat wordt aanbesteed, in handen van de aanbestedende overheid. De nieuwe vervoerder moet dit materieel huren. De aanbestedende overheid onderhoudt het materieel. Dit lijkt de regering als algemeen principe echter onwenselijk, omdat het type materieel, de hoeveelheid en de mate van onderhoud bij uitstek onderwerpen zijn, ten aanzien waarvan de vervoerder expertise heeft en die van belang zijn voor de dienstverlening aan de klant. Als de overheid op de stoel van de vervoerder gaat zitten, wordt de vervoerder een belangrijk kwaliteitsinstrument ontnomen. In Groot-Brittannië is met name de zogenaamde «tijdelijke call-optie» van belang. De *Strategic Rail Authority* sluit contracten met de lease-maatschappijen waarin de optie is opgenomen dat een nieuwe vervoerder de beschikking heeft over het tot dan toe – ten behoeve van de concessie – gebruikte materieel tegen de bestaande afspraken. Dit biedt de nieuwe vervoerder de zekerheid van materieel in de eerste drie jaar van de concessie. De nieuwe vervoerder hoeft hier geen gebruik van te maken. NSR heeft een deel van de voertuigen ondergebracht bij een eigen lease-bedrijf. Bezien zal worden in hoeverre met NSR dergelijke afspraken kunnen worden gemaakt. Europese regelgeving lijkt eraan in de weg te staan om dit publiekrechtelijk af te dwingen.

De leden van de D66-fractie vragen of de overheid niet zelf bijvoorbeeld een tweedehandshandel zou kunnen beginnen, gezien het feit dat er nog geen regeling is voor het materieel van de eerste concessiehouder? De regering ziet niet de meerwaarde van de tussenkomst van de overheid als inkoper en verkoper van materieel, vooral omdat juist door overheids-interventie de ontwikkelingen in de markt worden belemmerd. Er is geen reden om aan te nemen dat een tweedehandsmarkt of een leasemarkt niet tot stand zou kunnen komen; er is nu dan ook geen grondslag voor overheidsinterventie. Pas indien de markt niet in staat blijkt te zijn het materieelvraagstuk op te lossen, is het denkbaar dat de overheid een regeling voor het materieel treft.

### *3.5 De rechtsgevolgen van de concessie*

De leden van de SGP-fractie stelden ten aanzien van het internationale HSL-vervoer voorts de vraag welk recht of welke plicht nu feitelijk wordt aanbesteed.

Er worden in essentie twee samenhangende rechten aanbesteed. Ten eerste het exclusieve recht op het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid gedurende 15 jaar, inclusief de bijbehorende exploitatieplicht op grond van de concessie. Ten tweede het bij de concessie behorende recht met betrekking tot de toewijzing van bepaalde capaciteit voor internationaal vervoer gedurende 15 jaar (zie het voorgestelde artikel 25a van de Wet personenvervoer 2000). Aan dit tweede recht is overigens de samenwerking met de Belgische spoorwegen verbonden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van D66 of het niet wenselijk zou zijn om aan een vergunning de verplichting te koppelen de gegunde activiteit ook te ondernemen, kan worden opgemerkt dat juist een wezenlijk kenmerk van een concessie is gelegen in de verplichting om de gegunde activiteit te verrichten. Een vergunning is in beginsel niet meer dan de publiekrechtelijke toestemming om een activiteit te onder-



nemen; de vergunninghouder is vrij de vergunde activiteit wel of niet te ondernemen. Waar de gegunde activiteit een exclusief karakter heeft en er een rechtstreeks publiek belang is gemoeid met het daadwerkelijk verrichten van de activiteiten, is de concessie dan ook een aangewezen instrument om de verplichting tot het uitvoeren van de activiteiten vast te leggen.

De leden van de fracties van RPF en GPV merkten op dat het instandhouden van de mogelijkheid om als overheid te sturen, hen aansprak. Wel zetten zij vraagtekens bij de mate waarin deze sturing in het voorliggende wetsvoorstel gestalte krijgt. De leden van de D66-fractie stelden specifiek de vraag naar de afdwingbaarheid van een prestatiecontract voor het hoofdrailnet.

Bij het hoofdrailnet gaat het, evenals bij de bestaande contracten voor NoordNed en Syntus, op dit moment nog steeds om gebruik van infrastructuur die in handen is van onderdelen van het NS-concern. Pas na de uitplaatsing van de taakorganisaties heeft het Rijk formele zeggenschap over de infrastructuur. Alsdan kan aan het gebruik van die infrastructuur de voorwaarde van een contract worden verbonden. Het «afdwingen» van een contract zou overigens in theorie ook via het stopzetten van de bekostiging van de taakorganisaties kunnen plaatsvinden. Los van eventuele juridische beperkingen aan de inzet van zodanige instrumenten om NSR te dwingen een contract te tekenen, beschouwt de regering zodanige instrumenten ook niet als passend in de relatie met de NS. Gelet op de het belang van NSR bij kwaliteitsverbetering van haar product en bij versterking van haar positie met het oog op haar mogelijke rol op andere openbaar-vervoersmarkten elders in Europa enerzijds en het belang dat de rijksoverheid hecht aan goed openbaar vervoer per trein anderzijds, is een goede, maar zakelijke relatie tussen NSR en de rijksoverheid gewenst. Een goed middel om dat te bereiken is het te sluiten prestatiecontract, met prestatie-afspraken tussen NSR en de rijksoverheid. De mate waarin thans via het overgangscontract II en later via concessies als overheid invloed kan worden uitgeoefend op het aanbod van openbaar vervoer en de kwaliteit daarvan, is niet uitputtend in dit voorstel geregeld. De Wet personenvervoer 2000 bevat in artikel 32 slechts de vaststelling van een minimumpakket. De mate waarin de betrokken vervoerder wordt vrijgelaten is daarmee in hoge mate aan de desbetreffende concessieverlener overgelaten.

#### **4. CAPACITEITSVERDELING EN MEERJARIGE RECHTEN**

##### *4.1 De criteria voor de verdeling van infrastructurele capaciteit*

De leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks, RPF, GPV en SGP stelden vragen over het verdelen van de beschikbare spoorweginfrastructuurcapaciteit. Gevraagd werd naar de criteria die Railned hiervoor hanteert en op welke wijze de Tweede Kamer bij deze besluitvorming wordt betrokken. Ook werd gevraagd welke zekerheden concessiehouders hebben na het verwerven van een concessie op grond van het voorliggende wetsvoorstel.

##### Algemeen

Voor de uitvoering van concessies voor de exploitatie van openbaar vervoer per spoor is het nodig dat de concessiehouder kan beschikken over spoorweginfrastructuurcapaciteit. Omdat er veelal meer gegadigden zijn voor deze capaciteit (ook goederenvervoerders) is capaciteitsverdeling nodig. Met betrekking tot de verdeling van deze capaciteit is het nodig onderscheid te maken tussen:

- lange termijnreservering van capaciteitsrechten: meerjarige capaci-

teitsrechten (rechten voor een periode langer dan één dienstregelings-tijdvak) en

- capaciteitstoewijzing: de daadwerkelijke capaciteitstoewijzing (rechten voor een periode van maximaal één dienstregelings-tijdvak).

De doelstellingen bij de verlening van de meerjarige capaciteitsrechten en bij de capaciteitstoewijzing zijn:

- het bevorderen van efficiënte benutting van de spoorweginfrastructuurcapaciteit tegen lage transactiekosten,
- het bieden van onpartijdige toegang tot de meerjarige capaciteitsrechten en tot de daadwerkelijke capaciteit in het kader van de capaciteitstoewijzing en
- het voorkomen dat meerjarige capaciteitsrechten een belemmering vormen voor het gebruik van de infrastructuur door andere aanvragers en het garanderen dat bij de capaciteitstoewijzing bij conflicterende aanvragen een vastgestelde minimumcapaciteit per vervoersegment beschikbaar is.

Om inzicht te krijgen in de effecten van verschillende afwegingen tussen de verschillende vervoersectoren en de conflicterende belangen is de studie ToerGoed (Toekomstige capaciteit van het Reizigers- en het Goederenvervoer per spoor) opgezet. Het rapport van deze studie werd op 23 mei 2000 aan de Tweede Kamer toegezonden. In deze studie is niet alleen de verdeling tussen de segmenten reizigers- en goederenvervoer bezien, maar werden in elk van deze segmenten vier deelmarkten onderscheiden. Voor het goederenvervoer zijn dit: conventioneel goederenvervoer, zwaar goederenvervoer, snel en zeer snel goederenvervoer. Voor het reizigersvervoer gaat het om: stadsgewestelijk vervoer, internationaal vervoer, nationaal vervoer en streekgewestelijk vervoer. Het onderscheiden van deze deelmarkten binnen het goederen- en personenvervoer is belangrijk omdat er bij conflicterende aanvragen niet alleen wordt gekeken of sprake is van een goederenvervoerder of een personenvervoerder, maar ook op welke deelmarkt hij opereert. Door het maken van een afweging en prioritering binnen deze deelmarkten is gebleken dat een betere benutting van de spoorweginfrastructuur gerealiseerd kan worden waardoor er een groei van het goederen- en personenvervoer gerealiseerd kan worden.

De studie ToerGoed is een grote stap op weg naar een inzichtelijk capaciteitsbeleid, met name voor de jaren 2001/2002.

Er is echter nog een aanzienlijke verfijning van de instrumenten nodig om voor de jaren na 2002 op een verantwoorde wijze capaciteitsconflicten te kunnen beslechten. Met het oog hierop zal Railned de komende maanden een studie verrichten met de naam Achtergrondscherp 2003–2006–2010. De uitkomsten van de studie zullen handvaten bieden voor capaciteitsverdelingsregels voor de langere termijn.

### Meerjarige capaciteitsrechten

Voor de verkrijging van meerjarige capaciteitsrechten voor het binnenlands openbaar vervoer per trein zijn artikel 58 van het voorstel voor de nieuwe Spoorwegwet en het voorgestelde artikel 25a van de Wet personenvervoer 2000 van belang.

Voordat een concessieverlener een concessie voor openbaar vervoer per trein verleent, moet de concessieverlener aan de capaciteit toewijzende instantie een meerjarig capaciteitsrecht vragen.

Juist met het oog op het kunnen verstrekken van de zekerheid van capaciteit voor de toekomstige concessiehouder zal de concessieverlener tevoren bepaalde paden en daarmee ruwweg een bepaald gewenst minimumbedieningsniveau moeten aangeven in zijn aanvraag om meerjarige rechten die de concessieverlener indient bij de toewijzende instantie. Op deze wijze wordt vroegtijdig een bepaalde spoorweginfra-

structuurcapaciteit voor de toekomstige concessiehouder door de concessieverlener gereserveerd. Het door de concessieverlener verkregen meerjarig recht voor de toekomstige concessiehouder wordt bij de daadwerkelijke verlening van de concessie tegelijk met deze concessie overgedragen aan de concessiehouder zoals het voorgestelde artikel 25a, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000 bepaalt. Verder bepaalt artikel 25a, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 dat een concessie niet wordt verleend indien onvoldoende spoorweginfrastructuurcapaciteit beschikbaar zal zijn voor het openbaar vervoer per trein, waartoe de concessie verplicht.

Door de hier aangegeven opzet kan de concessiehouder ervan uitgaan dat de concessie die hem is verleend voor bepaalde treinpaden hem ook het recht op daadwerkelijk gebruik van deze treinpaden oplevert, afgezien van onvoorziene omstandigheden zoals een onvoorzien mankement in de spoorweginfrastructuur.

De concessieverlener indiceert via de aanvraag om meerjarige rechten in grote lijnen een bedieningsniveau voor de toekomstige concessiehouder. Dit gebeurt echter om de toekomstige concessiehouder zekerheid te geven met het oog op spoorweginfrastructuurcapaciteit voor minimaal de door de concessieverlener gevraagde en door de toewijzende instantie verleende treinpaden en bedieningsfrequentie. Het staat de uiteindelijke concessiehouder vrij alsnog na de verlening van de concessie te trachten in aanvulling op zijn bij de concessie verkregen capaciteitsrechten meer rechten bij de toewijzende instantie aan te vragen. Hij kan dit zelfs doen vooruitlopend op een gunning van de concessie. Hij zal dan wel voor die extra ruimte moeten meedingen met andere aanvragen om spoorweginfrastructuurcapaciteit.

#### De concessiehouder

Indien de concessieverlener tevoren slechts een minimum aantal paden heeft aangevraagd en verkregen, kan de concessieverlener niet meer diensten voorschrijven dan hij aan treinpaden met de concessie kan overdragen. Bij een gering aantal tegelijk met de concessie verkregen paden heeft de concessiehouder de mogelijkheid zelf verder treinpaden aan te vragen en aan de dienstregeling nader invulling te geven voorzover er nog treinpaden voor de betrokken deelmarkt beschikbaar zijn.

Het vorenstaande betekent dat er niet alleen plichten voor de concessiehouder zijn maar juist allereerst de plicht voor de concessieverlener in het voorgestelde artikel 25a van de Wet personenvervoer 2000 inhoudend dat de concessieverlener alleen een concessie verleent met de bijbehorende spoorweginfrastructuurcapaciteit, zodat niet de situatie zich voordoet waarin de concessiehouder zijn verplichtingen niet kan nakomen wegens ontbreken van de kwaliteit of de beschikbaarheid zoals de leden van de SGP-fractie vrezen. Door het voorgestelde artikel 25a van de Wet personenvervoer 2000 worden duidelijke en scherpe verplichtingen voor de concessieverlener geformuleerd.

Een boetebeding in dit kader is niet nodig. Immers als een concessieverlener artikel 25a negeert en een concessie verleent aan een concessiehouder zonder de bijbehorende benodigde capaciteitsrechten is de concessie onwettig en kan de concessiehouder de concessieverlener hierop (in rechte) aanspreken.

De hier aangegeven opzet geldt zowel voor het hoofdrailnetvervoer als het regionaal spoorvervoer.

Voor internationale samenwerkingsverbanden en spoorwegondernemingen die internationaal gecombineerd goederenvervoer verrichten (hierna kortheidshalve aangeduid met de verzamelterm: internationale samenwerkingsverbanden) en voor al het overige nationale en internationale goederenvervoer per spoor en al het overige internationale personenvervoer per spoor en al het nationale personenvervoer per spoor, niet zijnde

het openbaar vervoer per spoor, kunnen eveneens meerjarige capaciteitsrechten worden aangevraagd. Voor deze aanvragers geldt het bepaalde in artikel 58 van het wetsvoorstel Spoorwegwet.

De capaciteitstoewijzende instantie zal aanvragen van internationale samenwerkingsverbanden moeten honoreren – uiteraard voor zover de capaciteit toereikend is – wegens de vrije toegang die deze samenwerkingsverbanden op grond van de EG-richtlijn 91/440 hebben.

De andere, niet op een meerjarig recht gebaseerde aanvragen van vervoerders en andere aanvragers kunnen worden gehonoreerd voor zover zij geen belemmering vormen voor het gebruik van de infrastructuur dat plaatsvindt op basis van meerjarige rechten.

De afweging van de belangen van de verschillende deelmarkten zal de komende periode met name op basis van de door Railned te verrichten studie «Achtergrondschermb» verder vorm krijgen. Ten slotte zij vermeld dat de Minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is voor de totstandkoming van het gehele strategische beleidskader, waarbinnen Railned de concrete capaciteitstoewijzing en conflictbeslechting doet.

#### De capaciteitstoewijzing

Voor de daadwerkelijke capaciteitstoewijzing zijn met name de volgende paragrafen van het voorstel voor de nieuwe Spoorwegwet bepalend:

- paragraaf 3: Het aanvragen van capaciteit op hoofdspoorwegen (artikel 57),
- paragraaf 5: De toewijzing van capaciteit op hoofdspoorwegen (artikelen 59 tot en met 63),
- paragraaf 6: Het intrekken en wijzigen van toegewezen capaciteit op hoofdspoorwegen (artikelen 64 en 65).

Bij de daadwerkelijke capaciteitstoewijzing is het uitgangspunt om de aanvragen om spoorweginfrastructuurcapaciteit zo veel mogelijk te honoreren. Bij conflicterende aanvragen zal Railned als toewijzende instantie allereerst via overleg met de aanvragers trachten de aanvragen op elkaar af te stemmen. Slechts bij capaciteitsconflicten zal worden teruggegrepen op capaciteitsverdelingsregels.

Voor de dienstregeling 2001/2002 is de capaciteitsverdeling in extenso beschreven in het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen. Ter zake van het Interimbesluit zij voorts verwezen naar de brief ter zake aan de Tweede Kamer van 8 december 2000.

De in het Interimbesluit beschreven belangen zijn te beschouwen als de gronden of criteria voor de capaciteitstoedeling waarnaar door de leden van de fractie van GroenLinks wordt gevraagd. Het bestaan van bepaalde minimumniveaus heeft tot gevolg dat elke deelmarkt een kans heeft. Het is ook niet zo dat door hoge prioriteit voor het internationaal openbaar vervoer per trein er weinig ruimte is voor de andere deelmarkten.

#### *4.2 Het doelmatig gebruik van capaciteit*

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre de meerjarige kaderovereenkomsten over capaciteitstoedeling tot een ondoelmatig gebruik van de capaciteit leiden. Zij vroegen wat er gebeurt wanneer aangevraagde capaciteit niet wordt gebruikt.

De meerjarige rechten met betrekking tot de spoorweginfrastructuurcapaciteit hebben veelal de vorm van een aantal treinpaden per uur of per dag en zoveel mogelijk regelmatig over het uur of de dag verdeeld zodat ook ruimte voor andere meerjarige rechten of incidentele capaciteitsaanvragen overblijft en zo min mogelijk sprake is van ondoelmatig gebruik. Aangevraagde maar niet gebruikte spoorweginfrastructuurcapaciteit kan onder bepaalde voorwaarden worden ingetrokken en alsnog worden benut bijvoorbeeld voor last-minute-aanvragen. Verder bepaalt de nieuwe EG-richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksheffing en veilig-

heidscertificering dat de meerjarige rechten tussentijds moeten kunnen worden gewijzigd om een betere benutting van de infrastructuur mogelijk te maken. Aan die tussentijdse wijziging zal in de uitvoeringsregelgeving dan ook aandacht moeten worden besteed.

#### *4.3 Waarborgen van capaciteit voor regionale treindiensten*

De leden van de fracties van de RPF en GPV benadrukten de wenselijkheid van het waarborgen van een zekere capaciteit voor het regionale spoorvervoer en vroegen aandacht voor de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de regelgeving over meerjarige toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit.

De gang van zaken met betrekking tot de meerjarige capaciteitsrechten en de capaciteitstoewijzing voor het regionaal spoorvervoer is evenals die voor het hoofdrailnet beschreven in paragraaf 4.1 van deze nota.

Voor de verschillende deelmarkten, dus ook voor het regionaal spoorvervoer, zullen meerjarige capaciteitsrechten beschikbaar moeten zijn. Immers aangezien een verleende concessie voor het regionaal spoorvervoer de concessiehouder verplicht de concessie uit te voeren en dus het vervoer te verrichten, is het noodzakelijk dat de concessiehouder ook daadwerkelijk de mogelijkheid daartoe wordt geboden. Dit betekent concreet dat de concessiehouder er van uit moet kunnen gaan dat er capaciteit beschikbaar is op de infrastructuur om dit vervoer te kunnen verrichten.

Bij de daadwerkelijke capaciteitstoewijzing voor regionaal spoorvervoer zal rekening moeten worden gehouden met een minimumniveau / minimumfrequentie voor deze deelmarkt zoals er minimumniveaus voor de andere deelmarkten zijn. Voor de dienstregelingsperiode 2001/2002 is op basis van het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen de minimumfrequentie bepaald.

Voor wat betreft de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de uitvoeringsregelgeving is een bepaling over parlementaire betrokkenheid op grond van artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht, niet van toepassing op een regeling die uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Dit betreft ook de algemene maatregel van bestuur betreffende de verlening van meerjarige rechten, gelet op de mate waarin deze algemene maatregel van bestuur zal dienen te worden gebaseerd op Europees recht.

#### *4.4 Relatie tussen concessies en meerjarige rechten*

De leden van de SGP-fractie vragen meer duidelijkheid over de verhouding tussen wat deze fractie noemt meerjarige contracten en nieuwe aanvragen om spoorweginfrastructuur van bijvoorbeeld goederenvervoerders of een internationaal samenwerkingsverband. Deze leden vroegen verduidelijking over de passage «het recht niet gedetailleerd mag zijn en geen belemmering mag opleveren voor het gebruik door anderen van de infrastructuur» op bladzijde 38 van de memorie van toelichting.

De door de leden van de SGP-fractie aangehaalde passage is, zoals reeds in de memorie van toelichting is vermeld, afkomstig uit de boven aangehaalde nieuwe richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksheffing en veiligheidscertificering. Hierin is in artikel 17 een regeling opgenomen voor «kaderovereenkomsten». In de kaderovereenkomst worden de kenmerken van de infrastructuurcapaciteit die door de vervoerder of concessieverlener wordt aangevraagd opgenomen voor een periode van meer dan een dienstregelingsperiode, in beginsel voor vijf jaar. De «kaderovereenkomst» heeft in het onderhavige wetsvoorstel uitwerking

gekregen in de vorm van een besluit op grond van het voorgestelde artikel 29<sup>ee</sup> van de Spoorwegwet (zie ook het identieke artikel 58 van het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet). De kaderovereenkomst zal met andere woorden in de Nederlandse wetgeving de vorm krijgen van een publiekrechtelijk besluit op aanvraag. Deze kaderovereenkomst dient blijkens de nieuwe richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksheffing en veiligheidscertificering zodanig te zijn opgesteld dat aan de gewettigde commerciële behoeften van de aanvrager tegemoet wordt gekomen. Dit betekent overigens niet dat ten gevolge van dit meerjarig recht andere vervoerders kunnen worden uitgesloten van het gebruik van de infrastructuur. Toewijzing van infrastructuurcapaciteit zal echter in de eerste plaats in overeenstemming met het meerjarig recht plaatsvinden. De meerjarige rechten moeten echter ingevolge de nieuwe richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksheffing en veiligheidscertificering gewijzigd of beperkt kunnen worden om een beter gebruik van de spoorweginfrastructuur mogelijk te maken. Aan wijziging of beëindiging van het besluit inzake het meerjarig recht kan een boeteregeling worden gekoppeld.

Ook goederenvervoerders en bij algemene maatregel van bestuur aangewezen (rechts)personen mogen de bij besluit te verlenen meerjarige rechten aanvragen. Deze mogelijkheid geeft een belangrijke impuls aan de zekerheid van bijvoorbeeld verladers die plannen hebben met het spoor bijvoorbeeld in de vorm van het afsluiten van langjarige vervoercontracten. Met name de onzekerheid of jaarlijks de gewenste capaciteit beschikbaar is, is voor hen immers reden om af te zien van vervoer per spoor en de benodigde investeringen daarin. Daarnaast levert dit ook een belangrijke impuls op voor operators. Zij zijn niet afhankelijk van een spoorwegonderneming om capaciteit te reserveren maar kunnen dit zelf doen.

Hoe een meerjarig recht zich verhoudt tot concrete nieuwe aanvragen van capaciteit wordt hieronder naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van CDA, RPF en GPV nader toegelicht.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de fracties van RPF en GPV vroegen wat de toepassing van artikel 25a, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 inhoudt als aan een vervoerder een concessie met bijbehorende capaciteit is verleend en vervolgens een internationaal samenwerkingsverband of een goederenvervoerder aanspraak maakt op een deel van de capaciteit, dan wel op meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van capaciteit. Kunnen bij schaarste de bestaande rechten van een concessiehouder worden ingeperkt ten voordele van bijvoorbeeld het internationale samenwerkingsverband?

Het beoogde artikel 25a, derde lid, leidt ertoe dat de concessiehouder niet gehouden zal worden vervoer te verrichten op grond van een verleende of gewijzigde concessie waar onvoldoende spoorweginfrastructuurcapaciteit voor beschikbaar is.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts naar de mogelijkheid dat rechten van een vervoerder worden beperkt.

Het voorgestelde artikel 29<sup>ee</sup> van de Spoorwegwet (zie artikel 58 van het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet) regelt de aanvraag en verlening van meerjarige rechten. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels gesteld worden over onder meer de beperkingen waaraan een meerjarig recht is onderworpen en de tussentijdse wijziging of beperking van een meerjarig recht. De algemene maatregel van bestuur zal in belangrijke mate gebaseerd worden op de nieuwe richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksheffing en veiligheidscertificering. Meerjarige rechten mogen overeenkomstig de nieuwe richtlijn geen belemmering vormen voor het gebruik van de infrastructuur door andere aanvragers of diensten en kunnen gewijzigd en beperkt worden om een beter

gebruik van de spoorweginfrastructuur mogelijk te maken. Eventueel kan een boete worden verbonden aan de inperking, dan wel de beëindiging van de overeenkomst. Indien het recht zodanig wordt ingeperkt dat het vervoer waartoe de concessie verplicht niet kan worden verricht, dient ook de concessie gewijzigd te worden.

Wanneer er capaciteit aan een vervoerder is toegekend overeenkomstig de regels die hiervoor gelden (thans opgenomen in het Interimbesluit) en er wordt door andere partijen capaciteit aangevraagd voor een periode waarover al een toewijzingsbesluit is genomen, zal de instantie die bevoegd is tot capaciteitstoewijzing deze aanvragen in volgorde van binnenkomst behandelen en bezien of het mogelijk is een besluit tot capaciteitstoewijzing overeenkomstig de aanvraag te nemen. Het besluit tot capaciteitstoewijzing wordt overeenkomstig de aanvraag genomen, tenzij de aanvraag niet verenigbaar is met de minimale niveaus van capaciteitstoewijzing, de aanvraag niet verenigbaar is met andere aanvragen of de spoorweginfrastructuur feitelijk niet beschikbaar is. In de beoordeling van conflicterende aanvragen wordt ook rekening gehouden met de wijze waarop de belangen van de verschillende deelmarkten dienen te worden afgewogen. Indien de beschikbare capaciteit niet toereikend is om overeenkomstig een aanvraag te beslissen wijst de instantie die bevoegd is tot de capaciteitstoewijzing de aanvraag af. In dit geval worden de rechten van de vervoerder die reeds capaciteit toegewezen had gekregen derhalve niet beperkt door aanspraken van internationale samenwerkingsverbanden dan wel goederenvervoerders. Wel kunnen deze rechten onder meer beperkt worden als gevolg van het ontbreken van beschikbaarheid van de infrastructuur ten gevolge van calamiteiten. Wanneer een vervoerder die een concessie moet uitvoeren en een internationaal samenwerkingsverband of een goederenvervoerder beiden capaciteit aanvragen wordt het besluit tot capaciteitstoewijzing overeenkomstig de aanvragen genomen, tenzij de aanvraag niet verenigbaar is met de minimale niveaus van capaciteitstoewijzing, de aanvraag niet verenigbaar is met andere aanvragen of de spoorweginfrastructuur feitelijk niet beschikbaar is. In de beoordeling wordt ook rekening gehouden met de wijze waarop de belangen van de verschillende deelmarkten dienen te worden afgewogen.

De minimale niveaus van capaciteitstoewijzing zijn thans in het Interimbesluit vastgelegd. In deze minimumniveaus zijn onder andere het binnenlands openbaar vervoer in de spits met een bedieningsfrequentie overeenkomstig hetzelfde niveau als in de dienstregelingsperiode 2000/2001 gewaarborgd.

Indien ten gevolge van schaarste verschillende aanvragen niet allemaal kunnen worden gehonoreerd, dient de instantie die bevoegd is tot capaciteitsverlening in contact te treden met de aanvragers. De aanvragers worden dan in de gelegenheid gesteld hun aanvraag te wijzigen of in te trekken, in te stemmen met de wijziging van de aan hen toegewezen capaciteit of in te stemmen met de afwijking van gangbare planningsnormen. Bereiken partijen geen overeenstemming dan zal de instantie die bevoegd is tot capaciteitsverlening een besluit nemen tot capaciteitstoewijzing, zo nodig in afwijking van de aanvragen, maar met afweging van een aantal krachtens de wet (thans in het Interimbesluit) aangegeven belangen. In deze belangenafweging wordt een prioritering naar vervoerssoort meegenomen. In deze volgorde heeft stadsgewestelijk openbaar vervoer de hoogste prioritering, daarna volgen internationaal openbaar vervoer, conventioneel goederenvervoer, nationaal openbaar vervoer, zwaar goederenvervoer, snel goederenvervoer, streekgewestelijk openbaar vervoer, zeer snel goederenvervoer en besloten personenvervoer.

## 5. POSITIE VAN DE REIZIGER

### 5.1 Versterking van de positie van de reiziger

De leden van de PvdA-fractie maakten een aantal opmerkingen over de gevolgen van de invoering van marktwerking voor de positie van de reiziger. Deze leden gaven aan van mening te zijn dat de positie van de consument versterkt dient te worden door middel van krachtige en heldere wetgeving. De leden van de fracties van RPF en GPV meenden dat de regering niet onderschrijft dat de wetgever de positie van de reiziger verder moet versterken dan nu het geval is.

De regering deelt het standpunt dat de positie van de consument versterkt dient te worden door middel van krachtige en heldere wetgeving. De filosofie achter dit voorstel is op dit punt dezelfde als die achter de Wet personenvervoer 2000. Er ontstaan daarbij meer mogelijkheden voor marktwerking binnen een nieuw juridisch kader. De overheid stelt daarin vanuit het algemeen belang eisen. Reizigers en vervoerders hebben in de nieuwe ordening van de markt hun eigen rol en positie. De positie van de reizigers is echter niet gelijkwaardig aan de positie van de vervoerders. Daarom is het nodig de «countervailing power» van de reizigers wettelijk te versterken. Voor het stads- en streekvervoer is dat reeds gebeurd met de Wet personenvervoer 2000, waarin allerlei bepalingen ten behoeve van de reiziger zijn opgenomen. Met het wetsvoorstel worden die bepalingen ook van toepassing op het spoorvervoer. In de Wet personenvervoer 2000 wordt aldus de positie van de consumenten ook ten aanzien van het openbaar vervoer per trein wettelijk verankerd. Consumentenorganisaties worden onder meer in de gelegenheid gesteld advies te geven over het programma van eisen met betrekking tot de aanbesteding van een concessie. Daarin staat nagenoeg alles wat de reizigers in het openbaar vervoer direct raakt zoals de dienstregeling, de kwaliteit, de punctualiteit en het dienstbetoon. De invloed van de reizigers wordt op deze manier wettelijk versterkt.

De leden van de fractie van GroenLinks delen de zorg van de regering over de zwakke positie van de reiziger ten opzichte van vervoerders. Zij stelden dat de uitwerking van het streven om de positie van de reiziger te versterken echter teleur stelt. Juist dit wetsvoorstel was naar de mening van deze leden een goed aanknopingspunt geweest om vorm te geven aan de door de Tweede Kamer uitgesproken wens om de positie van reizigersorganisaties te versterken door middel van bijdragen van hetzij de overheden, hetzij vervoerders.

In de Wet personenvervoer 2000 en het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering ervoor gekozen de positie van de reizigersorganisaties vooral te versterken door hen een structurele positie te geven in het besluitvormingsproces. De kosten van het overleg dat in dit kader noodzakelijk is, zijn voor rekening van de overheid. De regering is er echter in het algemeen niet voor om belangenorganisaties structureel financieel afhankelijk te maken van subsidies van hun gesprekspartners, los van de vraag of de consumentenorganisaties dat zelf zouden wensen.

### 5.2 Advies en overleg met consumentenorganisaties

Zowel de leden van de CDA-fractie, als de leden van de fracties van RPF en GPV vroegen waarom de regering niet heeft gekozen voor de introductie van een gekwalificeerd adviesrecht met de mogelijkheid van marginale toetsing, zoals Rover heeft voorgesteld. De leden van de fractie van GroenLinks uitten hun zorg over de positie van reizigers en reizigersorganisaties. Deze leden vroegen of het voorstel van de consumentenorganisaties om een gekwalificeerd adviesrecht in te voeren, waarbij de vervoerder slechts gemotiveerd kan afwijken van een advies, en waarbij



de mogelijkheid bestaat deze afwijzing ter toetsing voor te leggen aan de rechter, mogelijk en werkbaar is.

De Wet personenvervoer 2000 en het onderhavige wetsvoorstel voorzien in een verplichte overleg- en adviesprocedure. Overheden en vervoerders moeten over elke maatregel die de reizigers direct raakt vooraf advies vragen aan consumentenorganisaties. Ten behoeve van dat advies kan overlegd worden. Uitgangspunt is dat de procedure van overleg en advisering plaatsvindt op basis van een positieve, constructieve houding van alle partijen. In een dergelijk overleg is het niet meer dan vanzelfsprekend dat men in voorkomende gevallen onderbouwt waarom van een advies wordt afgeweken. Ten aanzien van de overheid zou het overbodig zijn wanneer zij de verplichting zou hebben om gekwalificeerd advies of gekwalificeerd advies met marginale toetsing in te winnen. Als het gaat om besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de overheid immers al verplicht een besluit te nemen dat berust op een deugdelijke motivering. Wordt dat besluit genomen in afwijking van het uitgebrachte advies, dan dient ook deze afwijking gemotiveerd te worden. Daarnaast staat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep op grond van de Awb open. Bovendien vindt toetsing van overheidshandelen (zowel voor besluiten in de zin van de Awb als voor bijvoorbeeld maatregelen in algemeen verbindende voorschriften) ook en vooral plaats via de normale democratische controle. Dit alles biedt voldoende waarborgen voor een zorgvuldige omgang van de overheid met de adviezen van consumentenorganisaties.

Advisering door consumentenorganisaties ten aanzien van maatregelen van vervoerders vindt overeenkomstig de in de concessievoorschriften voorgeschreven procedure plaats. Concessiehouders zijn verplicht deze concessievoorschriften na te leven. Dit zal ingevolge de nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet buiten twijfel worden gesteld door een herziene formulering van artikel 34, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000. In de concessievoorschriften kan opgenomen worden welke eisen er aan de motivering worden gesteld indien een vervoerder een advies van de consumentenorganisaties niet opvolgt. Indien de procedure van overleg en advies door de concessiehouder niet (juist) wordt nageleefd, kunnen consumentenorganisaties de concessiehouder aanspreken op naleving van de concessievoorschriften. Daarom is ook ten aanzien van vervoerders een wettelijke grondslag voor gekwalificeerd advies, mogelijk met marginale toetsing, niet noodzakelijk.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke wettelijke kaders er zijn voor een georganiseerd regulier overleg met consumentenorganisaties. Deze leden vroegen een overzicht ontvangen van de mogelijke juridische constructies ter versterking van de positie van de consument ten opzichte van de vervoerders in de markt.

De Wet personenvervoer 2000 en het onderhavige wetsvoorstel schrijven voor dat overheden en vervoerders over een aantal onderwerpen advies moeten vragen aan consumentenorganisaties. Voor de overheden staan die onderwerpen in de Wet personenvervoer 2000 vermeld (artikel 44, derde lid), voor vervoerders worden onderwerpen vermeld in de concessievoorschriften (artikel 32, tweede lid). Om de consumentenorganisaties in staat te stellen goed adviezen te geven, moeten overheden en vervoerders met consumentenorganisaties, zo zij dat wensen, overleggen. Elke overheid kan zelf bepalen hoe dit overleg wordt vormgegeven. Anticiperend op de nieuwe wetgeving is het ministerie samen met consumentenorganisaties en NS twee jaar geleden al begonnen met overleg in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov). Binnenkort zal gestart worden met de evaluatie van het Locov. Vooralsnog lijkt het er op dat alle partijen in grote lijnen tevreden zijn met het functioneren van dit orgaan. Er zijn natuurlijk talloze andere manieren

denkbaar om het overleg met consumentenorganisaties te regelen, maar de regering geeft er de voorkeur aan het Locov te handhaven en naar aanleiding van de evaluatie verbeteringen aan te brengen in de werkwijze van het Locov als de noodzaak daartoe uit de evaluatie zou blijken. Ter uitvoering van de motie-Van Gijssel c.s. over versterking van de positie van de consument in het openbaar vervoer<sup>1</sup>, zal de regering binnen enkele maanden een nota aan de Tweede Kamer doen toekomen waarin onder meer zal worden ingegaan op de wens om te komen tot een gekwalificeerd adviesrecht met marginale toetsing. Een verdere versterking van de positie van de consument is denkbaar in gevallen van concessies die niet zijn aanbesteed. In deze gevallen is er immers geen sprake van gereguleerde concurrentie.

De leden van de CDA-fractie merkten op groot belang te hechten aan de rechten van de reiziger en vroegen de regering hoe de individuele belangenbehartiging, naast de institutionele belangenbehartiging Locov een rol kan spelen in dit wetsvoorstel.

Over de suggestie om een «reizigerstribunaal» op te richten, is gesproken met consumentenorganisaties. Zij zien weinig in een nieuwe reizigersorganisatie, maar wel in een ombudsfunctie op het gebied van het openbaar vervoer. Ze zijn namelijk niet tevreden over de kwaliteit van de afhandeling van klachten van reizigers door de openbaar vervoerbedrijven. Het lijkt de regering goed om een onafhankelijk bureau een quick-scan te laten verrichten naar de kwaliteit van de klachtenafhandeling. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is inmiddels in overleg met Mobis en de consumentenorganisaties om dit vorm te geven. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek kan vervolgens bekeken worden of er nadere stappen nodig zijn en zo ja welke.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de te stellen voorwaarden, de uit te nodigen consumentenorganisaties en naar degene die de kosten voor het overleggen in de regio's betaalt.

In het Besluit personenvervoer 2000 worden nadere regels gegeven voor het decentrale overleg van overheden en vervoerders met consumentenorganisaties. De consumentenorganisaties die om advies worden gevraagd of waarmee overleg wordt gevoerd moeten op grond daarvan voldoen aan de volgende kenmerken:

- het bezitten van rechtspersoonlijkheid,
- het behartigen, krachtens statutaire doelstellingen of feitelijke werkzaamheden, van de belangen van de reizigers in het openbaar vervoer en
- het werkzaam zijn op nationale of regionale schaal.

De kosten van de overleggen in de regio zijn voor rekening van de decentrale overheden; zij kunnen hiervoor de rijksbijdrage aanwenden. Elke decentrale overheid kan zelf het overleg naar eigen goeddunken inrichten. Als referentie kan dienen het Locov, waarin een dergelijk overleg reeds plaatsvindt.

### *5.3 Ondersteuning van reizigersorganisaties*

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre consumentenorganisaties, die vaak afhankelijk zijn van vrijwilligers, financieel en inhoudelijk ondersteund worden door de overheden. Zij vroegen naar de positie van de specifieke verkeersorganisaties (onder andere ENFB, ANWB, 3VO) en milieuorganisaties (onder andere Natuur & Milieu, Milieudefensie, Milieufederaties) in het overleg met de overheden. Zij vroegen in hoeverre er sprake is van een groen poldermodel als het gaat om de exploitatie van het spoorvervoer.

De regering heeft meer dan eens aangegeven in het algemeen geen voorstander te zijn van instandhoudingssubsidies voor belangenorganisaties.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 27 400-XII, nr. 22.

Consumentenorganisaties moeten voor hun voortbestaan niet structureel afhankelijk zijn van overheidssubsidie. Daarmee zou ook de onafhankelijkheid in het geding komen. Wel wordt met grote regelmaat subsidie verleend aan consumentenorganisaties ten behoeve van specifieke projecten. Zo ondersteunt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat al jarenlang een onderzoeksprogramma van ROVER, Consumentenbond en ANWB. Dit programma levert de organisaties kennis op waarmee ze hun positie ten opzichte van vervoerders en overheden kunnen versterken. Verder subsidieert het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bijvoorbeeld een training die ROVER op dit moment organiseert voor kaderleden van consumentenorganisaties om deze mensen voor te bereiden op de rol die ze onder de Wet personenvervoer 2000 moeten gaan spelen in het openbaar vervoer in het algemeen en in het kader van de concessieverlening in het bijzonder. Bij beslissingen over de exploitatie van het spoorvervoer streeft de regering, zoals bij elke beslissing op het terrein van verkeer en vervoer, naar een optimale balans tussen bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Vanzelfsprekend wordt de visie van deskundigen en van belangenorganisaties daarbij meegewogen.

Hoe hoog zijn de kosten van Locov en hoe lang blijft de overheid deze kosten dragen, zo vroegen de leden van de VVD-fractie. De kosten van Locov bedragen ongeveer f 175 000,- per jaar. Ze bestaan vooral uit de personeelskosten van de onafhankelijk secretaris. Andere kosten zijn de vergoeding voor de voorzitter en apparaatskosten. Het is vanzelfsprekend dat de overheid deze kosten structureel blijft betalen.

#### *5.4 De beslechting van geschillen*

Het is naar de mening van de leden van de PvdA-fractie van belang dat er een geschillencommissie komt voor individuele gevallen en een raad van arbitrage voor de algemene aspecten. In de aanloop zal de overheid deze particuliere consumentenorganisatie, indien noodzakelijk, moeten kunnen financieren. Zij verzochten de regering om een inhoudelijke reactie hierop. De Wet personenvervoer 2000 verplicht elke vervoerder aangesloten te zijn bij een geschillencommissie. Al jarenlang bestaat de Geschillencommissie Openbaar Vervoer, die bindende uitspraken doet over individuele gevallen. Er bestaan daarnaast enkele particuliere consumentenorganisaties die het belang van de reiziger in het openbaar vervoer behartigen. De algemene aspecten van het openbaar vervoer op landelijke schaal worden met consumentenorganisaties besproken in het Locov. Consumentenorganisaties kunnen in dat verband adviezen uitbrengen aan overheid en vervoerders. Ook op regionale schaal zullen op basis van de Wet personenvervoer 2000 dergelijke overleggen gaan plaatsvinden. Het is niet duidelijk wat een raad van arbitrage aan dit alles zou kunnen toevoegen.

#### *5.5 Invloed op tarieven*

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre consumenten invloed krijgen op de prijsstelling. Zij vroegen voorts naar de manier waarop kan worden voorkomen dat financiële sancties worden afgewenteld op de consument door middel van tariefverhoging. De leden van de GroenLinks-fractie meldden dat een verdere opdrijving van de tarieven kan volgen als de vervoerders financiële boetes opgelegd krijgen bij slecht functioneren. Om te voorkomen dat de reiziger verder de dupe wordt, pleitten de bovengenoemde leden, conform het standpunt van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (in «Meer markt, andere overheid»), voor het uitkeren van de boetes aan de consument.

De concessieverlenende overheid verbindt aan de concessie een aantal voorschriften. Dit zijn in feite afspraken met de vervoerder. Zo zal de

Minister van Verkeer en Waterstaat in het overgangscontract II met NSR de tariefstijging aan een maximum binden. Consumentenorganisaties kunnen de overheid adviseren over de met de vervoerder te maken afspraken. Ze kunnen tevens de vervoerder adviseren over de wijze waarop deze gebruik maakt van de ruimte die de afspraken bieden. De besteding van boetes is een zaak van de ontvangende overheid. In het kader van het overgangscontract II wordt overwogen dat boetes ten goede zullen komen van het openbaar vervoer en dat de minister over de besteding ervan advies zal vragen aan consumentenorganisaties en NSR. Aan het direct uitkeren van boetes aan de consument kleven grote praktische bezwaren. Door de boetes te besteden aan het openbaar vervoer, profiteert de consument er toch van. Het zou overigens niet ondenkbaar zijn te onderzoeken in hoeverre concessievoorschriften kunnen worden opgesteld op grond waarvan een vervoerder bij overtreding van bepaalde (andere) concessievoorschriften gehouden zou zijn de vervoerstarieven te verlagen. Het onderhavige wetsvoorstel staat aan een zodanige regeling in elk geval niet zonder meer in de weg.

De leden van de CDA-fractie maakten een opmerking over de bevoegdheid om het (nationale) tarief vast te stellen. Zij vroegen of het tariefbeleid adequaat geregeld is in de vergunningen en naar de wijze waarop de consumentenorganisaties (reizigers) betrokken worden bij de bepaling van de hoogte van de tarieven en of kostenstijgingen van bijvoorbeeld infraheffing niet zullen leiden tot tariefstijgingen. De leden van de GroenLinks-fractie merkten op niet het standpunt van de regering te delen dat de vervoerder dicht bij de klant staat en daarom het beste kan beoordelen op welke wijze het tariefinstrument kan worden ingezet. Zij wezen op tegengestelde belangen van de vervoerder en de reiziger en op de door de Raad van State gesignaleerde zwakke positie van de concessieverlener richting vervoerder. Zij wezen erop dat de rijksdoelen met betrekking tot milieu en congestiebestrijding dan in het geding zijn en gaan er vanuit dat de regering artikel 33 van de wet zeker zal toepassen om excessen te voorkomen.

Voor het treinvervoer geldt dat de concessieverlenende overheid afspraken maakt met de vervoerder. Zo zal de Minister van Verkeer en Waterstaat in het overgangscontract II met NSR aan de tariefstijging een maximum verbinden. Op het tarievenbeleid van de decentrale overheden voor het openbaar vervoer per trein heeft de centrale overheid geen invloed. Het tariefbeleid voor het vervoer per bus, tram en metro maakt in de Wet personenvervoer 2000 deel uit van de bevoegdheden van decentrale overheden, die verantwoordelijk zijn voor het openbaar vervoer, met uitzondering van de nationale vervoerbewijzen. Met het onderhavige wetsvoorstel komen de bevoegdheden voor de regionale treintarieven bij de decentrale overheden te liggen. In een situatie van gedecentraliseerde bevoegdheden is het logisch dat ook het tariefinstrument, dat met name geschikt is om het gebruik van het openbaar vervoer te beïnvloeden, bij deze overheden wordt neergelegd.

De afspraken over de tarieven zullen worden opgenomen in de concessies. Hierbij worden de consumentenorganisaties betrokken. NSR overlegt in het Locov met de consumentenorganisaties. Bovendien kunnen de consumentenorganisaties de decentrale overheden voorstellen doen over de met de vervoerder te maken afspraken. Ze kunnen tevens de vervoerder adviseren over de wijze waarop deze gebruik maakt van de ruimte die de afspraken bieden. Op de wijze die hiervoor is omschreven kan zicht worden gehouden op de ontwikkelingen. Aldus zijn er voldoende waarborgen om de door de leden van de CDA-fractie bedoelde excessen te voorkomen.

## 5.6 Kaartintegratie

De leden van de GroenLinks-fractie delen het streven van de regering om te komen tot één kaartstelsel dat geldig is voor al het openbaar vervoer in Nederland. Bij de wijziging van artikel 30, lid 3, hebben deze leden echter hun bedenkingen. Het betekent in feite dat niet de rijksoverheid, maar de concessiehouder van het kernnet bepaalt wat de Nederlandse standaard wordt. Dit geeft volgens deze leden een wel heel grote invloed van deze concessiehouder over de andere, decentrale concessiehouders. De leden vroegen zich af of een dergelijke machtspositie niet tot misbruik kan leiden. De leden van de GroenLinks-fractie zijn zonder meer niet te spreken over het ontstaan van diverse regionaal geldende kaartstelsels in de aanloopperiode naar het landelijke chipstelsel. Deze leden vroegen waarom voor die periode niet vastgelegd wordt dat in ieder geval de strippenkaart geldig blijft met het bijbehorende Nationaal Tariefsysteem. De ruimte die de concessiehouder heeft voor het treinvervoer bij het vaststellen van de tarieven, wordt beperkt door de door de concessiegever in de concessie opgenomen voorschriften. Voor het vervoer per bus, tram en metro houdt de tariefvrijheid uit de Wet personenvervoer 2000 in dat er verschillende regionale tarieven kunnen ontstaan. Om de kaartintegratie te waarborgen blijven er nationale vervoerbewijzen (waaronder de strippenkaart) van kracht tot het moment dat de chipkaart deze taak overneemt.

De leden van de SP-fractie vinden het van groot belang dat kaart- en tariefintegratie goed geregeld zijn. In de Wet personenvervoer 2000 wordt daartoe artikel 32a toegevoegd. Daarin wordt gesteld dat een concessie van openbaar vervoer per trein een regeling bevat van de integratie van vervoerbewijzen in het openbaar vervoer per trein. Zij vroegen of onder het begrip «trein» in genoemd artikel tevens de lightrail en de hogesnelheidstrein begrepen moeten worden.

Over de definitie van trein hoeft geen misverstand te bestaan. Het gaat om de wijze waarop de voertuigen worden ingezet. Een hogesnelheidstrein is zonder meer een trein. Lightrail kan zowel worden ingezet ter vervanging van een trein of van een metro of tram. De snelheid en de daarmee samenhangende eigenschappen van de infrastructuur bepalen onder welke categorie het vervoer valt. Kort gezegd rijdt een trein met hoge snelheid op infrastructuur die is afgesloten, voorzien van ATB en met verkeersregeling door seinen. Een tram rijdt met een zodanig lage snelheid dat kan worden volstaan met rijden op zicht, zonder seingeving, zonder ATB en zonder een afgesloten spoorbaan. Een metro is een specifieke vorm waarbij thans krachtens het Metroreglement eisen zijn gesteld aan ATB en seingeving, in verband met de bijzondere aard van de infrastructuur. De bepaling inzake kaartintegratie ziet uitsluitend op openbaar vervoer per trein, maar laat de mogelijkheid van verdere integratie open.

De leden van de RPF en GPV-fracties betreuren het dat de regering de railvervoerders niet wil verplichten de verschillende kaartsoorten van elkaar te accepteren. Zij verzoeken de regering haar standpunt nader te onderbouwen.

De verplichting om een regeling voor kaartintegratie op te stellen moet er voor zorgen dat de reiziger zoveel mogelijk met één kaart door de keten kan reizen. Een verplichting om elkaars kaarten te accepteren zal in de huidige situatie kunnen leiden tot ingewikkelde afspraken en hoge kosten in verband met de noodzakelijke verrekening van de opbrengsten. Een verplichting daartoe ligt daarom niet voor de hand, zeker nu de kaartintegratie veilig is gesteld en de chipkaart binnen afzienbare tijd voor de kaartintegratie zorgt. Zodra de chipkaart is ingevoerd, kunnen mogelijke verschillende tarieven via dezelfde kaart worden betaald.

De leden van de VVD-fractie meldden dat regeling van de kaartintegratie nogal ingewikkeld en kostenverhogend oogt. Zij vroegen naar de hoogte van de kosten en of het niet beter is om de introductie van de chipkaart te versnellen. Zij vroegen daarnaast hoelang de OV-Studentenkaart nog bestaat. De leden van de D66-fractie vroegen of er al vooruitgang is geboekt met de ontwikkeling van de chipkaart.

De regeling kaartintegratie gaat er thans voor het vervoer per trein vanuit dat de vervoerbewijzen van de grootste vervoerder, te weten NSR, op het gehele treinvervoer geldig zijn. Dat is, tot de chipkaart landelijk is ingevoerd, de meest eenvoudige en goedkoopste manier om voor de reiziger de kaartintegratie te handhaven. Hoe hoog de kosten daarvan zijn is nog niet precies vast te stellen. De activiteiten die moeten leiden tot de invoering van de chipkaart vanaf 2002 zijn het maximaal haalbare. Het versnellen van dat traject is dan ook niet mogelijk. Het contract van de OV-Studentenkaart loopt tot en met 31 december 2002. Binnenkort zullen de betrokken partijen starten met de onderhandelingen over een contract voor de periode daarna. Op de uitkomsten daarvan dient niet te worden vooruit gelopen. Met betrekking tot de voortgang van de ontwikkeling van de chipkaart kan worden opgemerkt dat er momenteel reeds druk wordt gewerkt aan een gezamenlijk plan van aanpak van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, NS Railinfrabeheer b.v. en NSR, voor een gecombineerde en gefaseerde invoering van de chipkaart met een toelatingsstelsel in een beperkt aantal treinstations. De kansen voor dit plan zijn in grote mate afhankelijk van de besluitvorming over de voorwaarden van een gezamenlijke invoering van de chipkaart. Overleg met MOBIS en de mede-overheden hierover verloopt constructief.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom bij kaartintegratie het vervoerbewijs voor het meenemen van fietsen niet wordt meegenomen. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV informeren naar de reden waarom de regering er vanaf ziet onder kaartintegratie ook vervoerbewijzen voor het meenemen van fietsen en huisdieren te laten vallen. Kaartintegratie richt zich in eerste instantie op het vervoer van de reizigers. Voor het vervoer van bagage, zoals fietsen, kunnen de concessiehouders onderling afspraken maken. De kaartintegratie wordt gewaarborgd voor een basisassortiment, niet voor alle vervoerprestaties zoals het vervoer van fietsen en huisdieren. Daarnaast is er ruimte voor marketing door de vervoerders.

De leden van de CDA-fractie vroegen of artikel 32, onderdeel b, van de Wet personenvervoer 2000 niet voorbij gaat aan het feit dat voor de Thalys een eigen produktformule bestaat. Ook de leden van de D66-fractie vroegen of het niet beter is een zekere mate van vrijheid te creëren voor het bepalen van produktformules (bijvoorbeeld van de Thalys), waar kaartintegratie niet van toepassing is.

Kaartintegratie is bedoeld om de reiziger zoveel mogelijk met één kaart door de keten te laten reizen. Uitzonderingen tasten de kaartintegratie aan. Het treinvervoer en het busvervoer kennen ook ieder eigen produktformules, waarbij op onderdelen toch sprake is van kaartintegratie. Blijkbaar is het wel degelijk mogelijk daarover in de praktijk afspraken te maken.

### *5.7 Reizigersinformatie*

De leden van de Groen Links-fractie merkten op kwalitatief goede, onafhankelijke en goed toegankelijk reisinformatie als cruciaal te beschouwen voor een geïntegreerd openbaar vervoernetwerk. Deze leden betwijfelen of dit met de bestaande regelgeving afdoende gegarandeerd is. De fractie ziet hier graag een sterke verantwoordelijkheid van en sturing door de rijksoverheid.

Met de regelgeving wordt dicht aangesloten bij de huidige praktijk, die laat zien dat openbaar vervoerders samenwerken op het gebied van reis-informatie en dat Openbaar Vervoer Reisinformatie b.v. (OVR) een geïntegreerd reisinformatiesysteem exploiteert. Openbaar vervoerders zijn vennoten van OVR. Voor de twijfel van de leden lijkt onvoldoende grond aanwezig. In deze marktgeoriënteerde aanpak hoort de overheid geen sturende rol te vervullen. De Wet personenvervoer 2000 biedt een vangnetconstructie wanneer het huidige reisinformatiesysteem failliet dreigt te gaan.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de kosten van het reisinformatiesysteem. Zij vroegen daarnaast wie ervoor zorgt dat er een werkbaar systeem wordt gehandhaafd. De leden van de CDA-fractie vroegen of reisinformatie betreffende openbaar vervoer per trein niet onder alle omstandigheden gratis dient aangeboden te worden. Zij vroegen wat de regering bedoelt met «redelijke voorwaarden» waaronder reisinformatie beschikbaar moet worden gesteld.

De kosten van OVR zijn voor het jaar 2000 begroot op f 42,8 miljoen. Daar staan opbrengsten tegenover: telefonische adviezen ter hoogte van f 20,6 miljoen, bijdragen van vervoerders (NS, Connexxion, en anderen) ter hoogte van f 18,1 miljoen, bijdragen van OVR-bedrijven ter hoogte van f 2 miljoen en een subsidie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ter hoogte van f 2,2 miljoen. Er ontstaat een klein positief verschil (f 0,1 miljoen). Voorts ontvangt de reiziger op de stations reisinformatie via de centrale halaanwijzer op grote stations, de spoor- en treinaanwijsinstallaties en de treinvertrekstaten en is er een omroepinstallatie. Zowel trein- als busvervoerders exploiteren vaak een internetsite waarop reisinformatie verkregen kan worden.

Bij bus- en tramhaltes zijn vertrekstaten aanwezig die in een aantal gevallen dynamische reisinformatie kunnen leveren. Afzonderlijke vervoerders dragen de kosten ervan. Deze kosten zijn niet bij de regering bekend. De instandhouding van het reisinformatiesysteem ligt in handen van OVR en van de deelnemende vervoerders.

Voor telefonische reisadviezen bij OVR betaalt de reiziger ongeveer de helft van de kosten. De andere helft wordt door de vervoerder betaald, die immers belang heeft bij het verstrekken van informatie over zijn product aan de klant.

Met «redelijke voorwaarden» wordt bedoeld dat de kosten voor het verstrekken van gegevens die het reisinformatiesysteem voeden en actualiseren, slechts binnen zekere grenzen in rekening gebracht kunnen worden door de vervoerder bij de exploitant van het reisinformatiesysteem. De kosten hiervan zullen in beginsel niet in zijn geheel in rekening gebracht worden, omdat de vervoerder er ook baat bij heeft dat op een centraal punt reisinformatie ingewonnen kan worden.

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen naar de verplichting voor vervoerders om een financiële bijdrage ten behoeve van reisinformatie te leveren. Deze leden vroegen wat in dit verband moet worden verstaan onder «zo nodig».

Sinds het ontstaan van OVR in 1992 hebben vervoerders vrijwillig bijgedragen aan de instandhouding van het reisinformatiesysteem, omdat zij er belang bij hebben. Het «zo nodig» slaat op een eventuele verplichting in het geval dat het centrale reisinformatiesysteem in gevaar dreigt te komen. De verdeling van de kosten van het verstrekken van reisinformatie is een zaak van OVR en de aan OVR deelnemende vervoerders. De overheid heeft geen voortdurende, directe financiële verantwoordelijkheid en heeft de subsidie aan OVR in 2000 afgebouwd. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan, wanneer vanuit de markt niet meer voorzien kan worden in het reisinformatiesysteem met een landelijk bereik, een exploitant van

een reisinformatiesysteem aanwijzen ter waarborging van de instandhouding van een reisinformatiesysteem met een landelijk bereik.

### 5.8 Vergoeding van vertragingsschade

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vroegen naar de mogelijkheid om vervoerders aansprakelijk te stellen voor vertragingen. De leden van de CDA-fractie maakten een opmerking over een «geldterugregeling» voor ernstige vertragingen. De leden van de CDA-fractie vroegen of niet een bepaling opgenomen moet worden dat de vervoerders aansprakelijk gesteld moeten worden voor eventuele schade ten gevolge van vertraging.

Artikel 8:108 van het Burgerlijk Wetboek geeft een regeling voor vertragingsschade. Het artikel stelt dat een vervoerder in principe niet aansprakelijk is voor vertragingsschade. Dit artikel geldt niet alleen voor openbaar personenvervoer per trein, maar ook voor het openbaar busvervoer en vervoer per tram. Aangezien artikel 8:108 van het Burgerlijk Wetboek regelend recht is kunnen de vervoerder en de reiziger onderling afspraken maken die afwijken van de hoofdregel. Naar aanleiding van de motie-Hindriks<sup>1</sup> is toegezegd om met een nader standpunt over «vertragingsschade» te komen. In dat kader is inmiddels opdracht gegeven voor een externe wetenschappelijke studie om alle zaken rond het onderwerp vertragingsschade duidelijk op een rijtje te krijgen. Voor reizigers van NSR is in artikel 13 van het overgangscontract II een «compensatieregeling vertraagde reizigers» opgenomen. Op grond daarvan introduceert NSR uiterlijk per 1 juli 2001 een compensatieregeling voor reizigers met vertraging, die zij zal opnemen in de Algemene Voorwaarden voor het vervoer van reizigers en handbagage (AVR-NS) die van toepassing zijn op de vervoerovereenkomst die NSR met de reizigers op het hoofdrailnet sluit. Deze compensatieregeling houdt een gehele dan wel gedeeltelijke terugbetaling in van de ritprijs bij ongeplande vertragingen. Of er ook sprake dient te zijn van een *wettelijk* verplichte «geldterugregeling» voor ernstige vertraging en welke rol consumentenorganisaties daarbij kunnen spelen, zijn vragen die worden betrokken bij het standpunt dat op basis van de hiervoor bedoelde studie zal worden ingenomen. Naar verwachting zal de uitkomst van deze studie begin 2001 aan de Tweede Kamer kunnen worden gezonden.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom in dit wetsvoorstel niet geregeld wordt dat er voor de reiziger een recht bestaat op een financiële vergoeding als de dienstverlening onvoldoende is. Dezelfde vraag geldt voor een eventueel onvoldoende functionerende infrastructuur, in welk geval de vervoerder volgens deze leden recht heeft op een vergoeding van de overheid.

De Wet personenvervoer 2000 en het onderhavige wetsvoorstel bieden elke concessieverlenende overheid de mogelijkheid in de concessievoorschriften een restitutieof genoegdoeningsregeling op te nemen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt in het contract met NSR op dat reizigers die een half uur vertraging hebben de helft van hun ritprijs kunnen terugkrijgen; reiziger met een uur vertraging hebben recht op restitutie van hun gehele ritprijs. NSR wil daarnaast afspraken maken over de «performance» van de infrastructuur. In het kader van de voorbereiding van de invoering van de nieuwe Spoorwegwet wordt thans gewerkt aan een correctieregeling (op grond van artikel 66 van de nieuwe Spoorwegwet) als onderdeel van de nadere regeling van de gebruiksvergoeding. Zo'n correctieregeling is ook noodzakelijk op grond van de nieuwe EG-richtlijn inzake capaciteitstoewijzing, gebruiksheffing en veiligheids certificering. In dat verband wordt de reeds in het Verenigd Koninkrijk toegepaste correctieregeling (het zogenoemde *Schedule 8*, met bijlagen) onderzocht. Zo'n regeling is evenwel niet specifiek beperkt tot

---

<sup>1</sup> Zie: Kamerstukken II 1999/2000, 26 456, nr. 64 en Handelingen II 1999/2000, blz. 4669.



personenvervoerders, maar is meer algemeen van aard. Mede om die reden is de grondslag voor die regeling niet in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen, maar is onderdeel van de nieuwe Spoorwegwet. De regeling zal overigens vooral tot doel hebben de prestaties (punctualiteit) van spoorwondernemingen te verhogen. De prestatie van de beheerder van de spoorweginfrastructuur worden via publiekrechtelijke aansturing op het gewenste niveau gebracht, respectievelijk gehouden.

### 5.9 De toegankelijkheid

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre het wetsvoorstel daadwerkelijk bijdraagt aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een handicap. In dit verband wilden deze leden graag weten hoe het staat met de voorbereiding van de regels voor het minimale niveau van toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Ook de leden van de CDA-fractie vroegen naar deze regels. Zij voegen of het niet beter is om de algemene uitgangspunten ten aanzien van toegankelijkheid scherper in de wet vast te leggen.

In het kader van de Wet personenvervoer 2000 wordt van de aanbestedende overheid verlangd dat deze als onderdeel van de concessievoorschriften ook eisen stelt ten aanzien van de toegankelijkheid van het spoorvervoer voor mensen met een functiebeperking. Artikel 32, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 is het instrument waarmee die beleidsdoelstelling moet worden gerealiseerd. De voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur met regels over het minimale niveau van toegankelijkheid van het openbaar vervoer vordert gestaag. In de algemene maatregel van bestuur zal moeten worden gekozen voor het stellen van doeleisen of het opnemen van technische specificaties of een combinatie van beiden. De voorbereidingen voor de algemene maatregel van bestuur zijn nog niet zo ver gevorderd dat er nu reeds een keuze kan worden toegelicht. Ten aanzien van de technische specificaties die kunnen gelden voor het spoorvervoer kan wel reeds worden opgemerkt dat er momenteel deskundigen op het gebied van het spoorvervoer en belangenorganisaties bij elkaar gebracht worden om op basis van het Europese onderzoeksrapport COST335 te bepalen hoe toegankelijk spoorvervoer er in Nederland zou moeten en kunnen uitzien. Hierbij zal worden gekeken naar lange-termijnoplossingen en tussenoplossingen. De uitkomsten van dat overleg zullen mogelijk invloed hebben op de inhoud van de algemene maatregel van bestuur.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de regiefunctie om de toegankelijkheid te waarborgen in het openbaar vervoer per trein. De leden van de SGP-fractie bepleitten dat de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor ouderen en gehandicapten een wettelijke verankering zal verkrijgen, gepaard met een heldere regiefunctie van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Zij vroegen wat nu precies de nadelen zijn om een formulering in de zin van prestatie-eisen op het niveau van de formele wet op te nemen.

Het feit dat de verantwoordelijkheid voor het stads- en streekvervoer is gedecentraliseerd betekent niet dat de regering op dit onderwerp terugtreedt. De Minister van Verkeer en Waterstaat treedt stimulerend en richtinggevend op in de richting van de decentrale overheid en de vervoerders. Ter zake zij korthedshalve verwezen naar de desbetreffende beleidsnotitie van 16 juli 1999.<sup>1</sup> Er is daarnaast ook geen reden te veronderstellen dat mede-overheden niet in dit onderwerp geïnteresseerd zullen zijn. Thans wordt gewerkt aan de hierboven bedoelde algemene maatregel van bestuur met regels over het minimum niveau van toegankelijkheid. Gelet op het technische karakter van de daarin op te nemen voorschriften is de formele wet niet het geschikte niveau voor deze regel-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 200 XII, nr. 43.

geving. Er is bovendien geen aanleiding te veronderstellen dat de positie van ouderen en gehandicapten zal verslechteren. In tegendeel, de in regelgeving vast te leggen toegankelijkheidsnorm zal de positie van ouderen en gehandicapten juist versterken.

De leden van de D66-fractie vroegen of de door de regering bedoelde concessieperiodes niet in contrast staan met de aangegeven demografische ontwikkeling van na 2020/2030.

De door deze leden gelegde relatie tussen concessieperiodes en demografische ontwikkelingen is niet vanzelfsprekend. Het beleid is erop gericht de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de voorzieningen in de Nederlandse samenleving te verbeteren voor een ieder. Dat is een streven dat niet aan tijd gebonden is in de zin dat het na verloop van tijd niet meer nodig zal zijn om hier aandacht aan te schenken. Ook nadat het aantal ouderen zal zijn teruggelopen, is het essentieel dat er voorzieningen aanwezig zijn die mensen met een functiebeperking de gelegenheid bieden zoveel mogelijk van het openbaar vervoer gebruik te maken.

De leden van de fractie van GroenLinks merkte op twijfels te hebben bij het functioneren van de speciale organisatie voor het gehandicaptenvervoer (TRAXX). Graag vernemen de leden van deze fractie of de regering de negatieve ervaringen van reizigers met een handicap kent en wat haar analyse hiervan is. Voorts vroegen deze leden zich af of het vastleggen van een verantwoordelijkheid voor de concessiehouders, om middels het personeel assistentie te bieden, tot verbetering kan leiden. Met enige regelmaat ontvangt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat signalen over goede en minder goede ervaringen van gehandicapte reizigers wanneer zij gebruik maken van de bovenregionale vervoersvoorziening voor gehandicapten. Momenteel wordt TraXX geëvalueerd. De regering zal de Kamer in het voorjaar van 2001 informeren over de uitkomsten van deze evaluatie. Het streven is dat het openbaar vervoer dusdanig toegankelijk wordt dat het ook door reizigers met een functiebeperking zonder hulp van derden kan worden gebruikt. Zolang dat nog niet het geval is – of daar waar de aard van de functiebeperking zodanig is dat nimmer zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kan worden gemaakt – zullen altijd categoriale voorzieningen en assistentie vereist blijven. Het behoort tot de normale bejegening van de klant om deze waar nodig te assisteren bij het gebruikmaken van de aangeboden diensten. De regering meent echter dat het niet op de weg van de wetgever ligt om naast de vast te stellen wettelijke toegankelijkheidsvoorschriften de ondernemer die in het openbaar vervoer werkzaam is hiertoe te verplichten.

#### *5.10 Overige rechten van de reiziger*

De leden van de CDA-fractie vroegen een reactie te geven op de voorstellen die Rover heeft gedaan om aan de Wet personenvervoer 2000 een hoofdstuk IV «rechten van de reiziger» toe te voegen.

Het is evident dat tegenover plichten voor de reiziger ook rechten voor de reiziger of plichten voor de vervoerder staan. Dat hoeft echter niet noodzakelijkerwijs in de wet te worden geregeld. De plichten van de reiziger dienen in de wet te zijn opgenomen, omdat hiermee de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving opengesteld wordt. De rechten van de reiziger die ROVER voorstelt, lenen zich bij uitstek voor opname in de concessie. Overigens kent artikel 34 van de Wet personenvervoer 2000 de plicht voor de vervoerder zorg te dragen voor vervangend vervoer in de situatie dat reizigers ernstig in hun belang worden geschaad als gevolg van de afwijking van de dienstregeling door werkzaamheden op de in de dienstregeling voorziene trajecten of door bijzondere omstandigheden. Deze plicht kan door de Minister van Verkeer en Waterstaat gehandhaafd worden en daarmee gezien worden als een recht voor de reiziger. Door middel van

een aanvulling van artikel 35 die wordt opgenomen in de nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet wordt buiten twijfel gesteld dat de vervoerder verplicht is ook de concessievoorschriften na te leven. Daarmee is de mogelijkheid van bestuursrechtelijke handhaving verzekerd, onverminderd de mogelijkheid dat reizigers in voorkomende gevallen de vervoerder rechtstreeks aanspreken.

### *5.11 Sanctiemogelijkheden*

De vraag werd gesteld waarom het niet mogelijk is om, naast de toepassing van het boetebeding, ook een last onder dwangsom op te leggen. De aan het woord zijnde leden vroegen naar de mogelijkheden om, afhankelijk van de zwaarte van de malus, een ander strafinstrument te kiezen. Het boetebeding en de last onder dwangsom beogen in deze context hetzelfde: het vormen van een extra prikkel om de vervoerder tot nakoming aan te sporen. Het bestuursrechtelijk regime laat de last onder dwangsom toe als alternatief voor het toepassen van bestuursdwang. De hoogte van de dwangsom is evenwel niet bij voorbaat bepaald, maar kan worden afgestemd op de met de handhaving gemoeide belangen, terwijl een eventueel in de concessie op te nemen boete het voordeel heeft van de rechtszekerheid over de sanctie bij overtreding. Een cumulatie van beide sancties is echter niet toelaatbaar: de ratio van de boete (rechtszekerheid) vervalt immers als daarboven of in plaats daarvan ook een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Het intrekken van de concessie is naast de boete of de dwangsom slechts een uiterste middel. De concessie kan om die reden ook voorzien in andere handhavingsinstrumenten. Te denken valt aan een publicatieplicht met betrekking tot bepaalde prestaties (schandpaaleffect) en aan het moeten aanleveren van een verbeterplan. Een positief handhavingsinstrument is verder de bonus, die bij het realiseren van een bepaalde vervoersprestatie aan de vervoerder wordt uitgekeerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom niet gekomen is met het voorstel om een onafhankelijke toezichthouder in te stellen, die kan controleren of de afgesproken kwaliteitsnormen worden nageleefd. Het toezicht houden op de naleving van afspraken die partijen in een contract met elkaar maken is eerst en vooral een zaak van de betrokken partijen. Een onafhankelijk toezichthouder ligt in zo'n situatie niet voor de hand. Dat kan wel het geval zijn bij het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen. In het wetsvoorstel is, evenals bij het stads- en streekvervoer, het toezicht op de naleving van concessies opgedragen aan de concessieverlener. Er is geen belang mee gediend om de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de uitvoering te onttrekken aan de concessieverlener. Dat zou ook de mogelijkheid beperken van parlementaire controle respectievelijk van controle door het algemeen vertegenwoordigend orgaan op decentraal niveau.

## **6. DECENTRALISATIE**

### *6.1 Decentralisatie algemeen*

De leden van de VVD-fractie vroegen wie bepaalt of er op een kernnetlijn een regionale treindienst kan, dan wel mag worden gereden. Zij wilden weten of het in dat geval mogelijk is om een ander bedrijf te laten rijden dan NSR.

De vraag of er op een kernnet lijn of hoofdrailnetlijn een regionale treindienst mag worden gereden is te beschouwen als een vraag naar de mogelijkheden tot decentralisatie van regionaal openbaar vervoer per trein. De beslissing tot decentralisatie berust bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Uitgangspunt hierbij is dat decentralisatie in overeenstem-

ming met het betrokken decentrale bestuursorgaan zal plaatshebben. Ook is decentralisatie bij algemene maatregel van bestuur mogelijk. Deze mogelijkheid is als ultimum remedium gedacht in de situatie waarin decentralisatie van de bevoegdheden ten aanzien van een treindienst om vervoerkundige redenen en vanuit het gezichtspunt van de reizigers zeer gewenst is maar de decentrale overheid om haar moverende reden geen belangstelling voor de bevoegdheid ter zake blijkt te hebben. De basis hiervoor is te vinden in artikel 20, derde lid. Als de decentrale overheid overgaat tot aanbesteding is het niet ondenkbaar dat een andere vervoersonderneming dan NSR de concessie verkrijgt.

## *6.2 Afstemming tussen vervoerders*

De leden van de fracties van PvdA, CDA, GroenLinks, en SGP stelden vragen en maakten opmerkingen over centrale sturing van het openbaar vervoer, samenhang van vervoersnetwerken, de rol van provincies en de positie van kaderwetgebieden.

Naar aanleiding van de verschillende vragen en opmerkingen, kan het volgende worden opgemerkt.

Gedeputeerde Staten hebben de bevoegdheid tot concessieverlening ten aanzien van het aan hen gedecentraliseerde openbaar vervoer per trein. Zij hebben ook tot taak te zorgen voor de afstemming van het openbaar vervoer binnen hun provincie – met uitzondering van de kaderwetgebieden – dus inclusief de afstemming van het regionaal openbaar vervoer per trein binnen hun provincie op het hoofdrailnetvervoer en op het hogesnelheidsvervoer. De kaderwetgebieden hebben een vergelijkbare taak met betrekking tot het openbaar vervoer in hun gebied.

Ten aanzien van het openbaar vervoer dat de provincie- en daarmee de concessiegrens overschrijdt zijn Gedeputeerde Staten van de beide provincies tot afstemming verplicht. Deze afstemmingsplicht omvat ook het openbaar vervoer per trein dat de provinciegrenzen overschrijdt.

Mutatis mutandis geldt dit voor openbaar vervoer dat de grens van een kaderwetgebied overschrijdt. Dit is geregeld in artikel 26 van de Wet personenvervoer 2000. Als de hier bedoelde afstemming onvoldoende gestalte krijgt, kan de Minister van Verkeer en Waterstaat een aanwijzing geven aan de concessieverleners met het oog op de noodzakelijke afstemming van het openbaar vervoer tussen de aangrenzende concessiegebieden. Dit is eveneens geregeld in artikel 26 (in het derde tot en met het vijfde lid). De zorg voor de realisering van samenhangende netwerken volgt niet alleen expliciet uit de artikelen 21 en 26.

Er zijn ook andere mechanismen die werken in de richting van samenhang en afstemming. Als regionale treindiensten niet aansluiten op andere treindiensten doet de concessiehouder zichzelf ernstig tekort: hij leidt vervoerverlies en opbrengstderving als er geen sprake is van goede aansluitingen. Hij zal dan ook uit zichzelf zorgen voor zo goed mogelijke aansluitingen met inachtneming van zijn doelstelling tot efficiënte personeels- en materieelinzet. Een tweede belangrijke stimulans in de richting van goede aansluiting vormen de consumentenorganisaties. Zij adviseren over de concessievoorschriften of het programma van eisen voor de aanbesteding van de concessie en zij zullen in die hoedanigheid – terecht – aandringen op goede aansluitingen van treinen over en weer. Bij de opzet van de dienstregelingen is het veelal zo dat allereerst wordt uitgegaan van de diensten van de doorgaande hogesnelheidstreinen en de lange(re)afstandstreinen van het hoofdrailnet en dat de dienstregelingen van de regionale treinen met hun aankomst- en vertrektijden zodanig worden ontworpen dat zij zo goed mogelijk aansluiten op de aankomst- en vertrektijden van de treinen van het hogesnelheidsnet en het hoofdrailnet. Bij hoogfrequente diensten (bijvoorbeeld diensten met een frequentie van 10 minuten of hoger) is een dergelijke afstemming niet nodig. Verder is het mogelijk zich voordoende breuken in het vervoer te

herstellen of te voorkomen door toepassing van het doorlopen van treinen in elkaars concessiegebied als de betrokken concessieverleners en de verschillende vervoerondernemingen hieruit voordelen en voor de reizigers en voor de vervoerondernemingen zelf voorzien.

Door de bepalingen in het wetsvoorstel en de ingebouwde «checks en balances» kan een goede aanhaking en aanvulling van het regionaal openbaar vervoer, inclusief het regionaal openbaar vervoer per trein, ten opzichte van het hoofdrailnetvervoer en het hogesnelheidsvervoer plaatshebben en blijft sprake van samenhang in de netwerken. Een centrale sturing zoals is bepleit door de leden van de fractie van GroenLinks is naast het reeds in de artikelen 21 en 26 bepaalde, derhalve niet nodig.

De leden van de CDA-fractie wensten een betere onderbouwing van de beslissing welke lijnen gedecentraliseerd worden en vroegen naar de wijze waarop dit in zijn werk zal gaan. De leden van de CDA-fractie drongen er bovendien op aan om een aantal trajecten tot het kernnet te rekenen. De leden van de CDA-fractie vroegen bovendien of regionale spoortrajecten een wettelijke status krijgen. De leden van de fractie van GroenLinks merkten op niet afwijzend te staan tegenover decentralisatie in specifieke gevallen. In enkele gevallen hadden deze leden bedenkingen. Deze leden vroegen wanneer de Kamer wordt geïnformeerd over de exacte toekomst van de sporen in Noord-Holland. Deze leden vroegen voorts in hoeverre de in beginsel exclusieve rechten voor een concessie daadwerkelijk de concurrentie op het spoor geheel zullen voorkomen, nu in enkele gevallen houders van spoorconcessies gebruik maken van dezelfde stations en spoorinfrastructuur als bijvoorbeeld het kernnet. Deze leden vroegen of hier dan niet onbedoeld toch een situatie optreedt van concurrentie op het spoor. De leden van de fracties van RPF en GPV merkten op niet overtuigd te zijn van verdergaande decentralisatie. Zij gaven aan beducht te zijn voor een verdere aantasting van het hoofdrailnet en de daarmee gepaard gaande versnippering van het aanbod van openbaar vervoer per trein. Deze leden vroegen naar de afstemming van regionale vervoersnetwerken en de wettelijke instrumenten die de minister met het oog daarop heeft. De leden van de fracties van RPF en GPV gaven voorts aan dat zij zich terughoudend opstellen tegenover het streven naar meer decentralisatie van openbaar vervoer. Vooralsnog waren deze leden niet overtuigd van verdergaande decentralisatie. De te decentraliseren regionale treindiensten zijn treindiensten die niet meer binnen de bedrijfseconomische mogelijkheden van een verzelfstandigd NSR pasten. In 1995 is gekozen voor een mogelijkheid tot een bijdrage van rijkszijde aan NSR in het tekort dat die treindiensten genereren. Deze mogelijkheid is vanaf 1998 geëffectueerd. Indien die treindiensten niet worden gedecentraliseerd, blijven die onder directe aansturing van de rijksoverheid; dat is gezien de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden voor regionaal vervoer niet wenselijk. Daarmee zou een belangrijke mogelijkheid tot integratie en synergie van regionale vervoerdiensten aan de decentrale overheden onthouden worden. Door deze treindiensten onder de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden te brengen, ontstaat voor die overheden een totaal instrumentarium voor de aansturing van het regionale openbaar vervoer. Dit heeft voordelen voor de meeste reizigers die reizen binnen het territoire van de betrokken decentrale overheid, maar er kan niet ontkend worden dat door decentrale besluitvorming ook een groep reizigers enig nadeel kan ondervinden van de genomen besluiten. Decentrale aansturing van het gehele regionale openbaar vervoer acht de regering per saldo echter van groot belang.

Het stadsgewestelijk spoorvervoer kenmerkt zich door vervoer rond de grotere steden dat de hoofdmoot uitmaakt van de dagelijkse regionale verkeersstromen. Het karakter van dat vervoer sluit meer aan bij de karak-

teristieken van het overige regionale vervoer dan bij het langere afstandsvervoer. Daarom wordt ook voor het stadsgewestelijk vervoer de mogelijkheid van decentralisatie van bevoegdheden opengehouden. In het Memorandum of Understanding is aangegeven dat om leerervaring op te doen één casus zal worden uitgewerkt. Het ligt voor de hand dat de voornemens rond de invoering van het Regionet in het kaderwetgebied ROA, in samenhang met de te decentraliseren lijnen in Noord-Holland, hiervoor in aanmerking komen.

Voor de te decentraliseren treindiensten is het onvermijdelijk dat met name bij de stations gezamenlijk gebruik van infrastructuur zal optreden. Daarbij dient wel bedacht te worden dat ook thans de te decentraliseren treindiensten beslag leggen op de bestaande infrastructuur en er dus in die zin geen verandering optreedt. Voor bepaalde treindiensten is de gemeenschappelijke bediening van enkele tussenliggende stations evident. Er is vanuit een bepaalde optiek dan sprake van een zekere mate van concurrentie op het spoor. De benadering waarbij dit in alle gevallen en in iedere situatie onwenselijk wordt geacht, gaat de regering thans te ver. Wij moeten ons daarbij wel realiseren dat het bij concurrentie om het spoor gaat om de vraag of beide spoorwegbedrijven gedeeltelijk dezelfde markt bedienen. Als dat al het geval is hoeft dat zeker niet in alle gevallen tot maatschappelijk sub-optimale oplossingen te leiden. In het stads- en streekvervoer zijn er voorbeelden bekend van dit soort «concurrentie» die op zich bezien een zekere meerwaarde hebben. De kunst is om ook in dit geval verstandig met dit soort vraagstukken om te gaan.

De vrees dat decentralisatie tot versnippering van het aanbod van het openbaar vervoer per trein zou leiden wordt door de regering niet zonder meer gedeeld. Ten eerste wordt ervan uitgegaan dat met decentralisatie van het spoorvervoer de thans bestaande contractsectortreindiensten op een verantwoorde wijze in het geheel van het regionale vervoer kunnen worden ingepast. De regering gaat er daarbij vanuit dat het totaalaanbod van openbaar vervoer in die gebieden dan ook juist een verbetering zal ondergaan. Daarnaast is het niet in het belang van de decentrale overheden om de aansluiting van regionale vervoerdiensten op het hoofdrailnet te verslechteren. Men zal ook op dat bestuursniveau in staat blijven verantwoorde keuzen te maken. Dit alles behoeft uiteraard wel de voortdurende aandacht van betrokken partijen. In de praktijk zal daarom een stapsgewijze aanpak worden voorgestaan. Dit is ook de reden om de invoering van decentralisatie niet vooraf vast te leggen bij wet informele zin, maar de feitelijke fasering binnen wettelijke grenzen aan de minister en het betrokken decentraal bestuur gezamenlijk respectievelijk aan de regering over te laten.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar het risico dat regio's allereerst hun eigen netwerk zullen vervolmaken en het vervoer tussen de regio's, alsmede de aansluiting op het nationaal spoorvervoer als een restpost zullen beschouwen? Ook vroegen zij naar de afstemming van het hogesnelheidsvervoer op het nationale en regionale spoorvervoer. De afstemming tussen de verschillende soorten vervoer vindt langs verschillende lijnen plaats. Ten eerste zullen de verschillende vervoersondernemingen uit welbegrepen eigen belang samenwerken. Goed aansluitende verbindingen zijn namelijk in ieders belang omdat de ene vervoerssoort klanten genereert voor de andere en omgekeerd. Slechte afstemming en slechte verbindingen remmen het aantal klanten en in het bijzonder de tevredenheid van deze klanten over beide vervoerssoorten. De decentrale overheden hebben een taak op het vlak van de afstemming van het openbaar vervoer binnen hun territoir en met het oog op de aangrenzende concessies. Verder hebben de verschillende vervoerssoorten ook tegenstrijdige belangen, namelijk daar waar zij aanspraak maken op schaarse voorzieningen, in het bijzonder op schaarse spoor-

capaciteit. Dit laatste zal zich zeker voordoen in de knooppunten. De afstemming tussen de vervoersoorten bij schaarse spoorcapaciteit vindt plaats door Railned, de onafhankelijke capaciteitsmanager, op grond van regelgeving en beleidslijnen van de rijksoverheid, zoals deze thans zijn neergelegd in het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen.

### *6.3 Experimenten regionale treindiensten*

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de experimenten die in het noorden en oosten van het land plaatsvinden met concessieverlening in het spoorvervoer. Zij vroegen naar de resultaten van de evaluatie hiervan en vroegen naar de wettelijke grondslag van deze experimenten en de reden waarom deze grondslag niet langer voldoet. Ook de leden van de CDA-fractie vroegen naar de evaluatie van de problemen in het noorden, de oorzaken daarvan, naar hoe het voorkomen had kunnen worden, en naar de toereikendheid van budgetten op termijn. De leden van de CDA-fractie wezen met name op problemen met inzet van oud en onvoldoende materieel, frequentie van gebruik, overstapproblemen, etc. Zij vroegen hoe wordt voorkomen dat dit type problemen zich straks ook in andere streken van Nederland voordoet.

De experimenten die plaatsvinden met de exploitatie van regionale treindiensten zijn tot de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000 gebaseerd op artikel 3 van de Wet personenvervoer, het experimenteerartikel. Op grond van dit artikel is een ministeriële regeling vastgesteld met betrekking tot deze experimenten, de Regeling experimenten regionale treindiensten. Bedoelde regeling strekt ertoe een grondslag te bieden voor het verlenen van een financiële bijdrage aan de exploitatie van lijnen die zich naar het oordeel van de minister lenen voor experimenten. De financiële middelen met de daarbij behorende verantwoordelijkheden worden overgedragen aan de decentrale overheden en door de minister wordt een overeenkomstige vergunning op grond van de huidige wet verleend; die vergunning is de formele grondslag voor de desbetreffende vervoerders om openbaar vervoer per trein te mogen verrichten. De minister blijft onder de huidige wetgeving immers bevoegd inzake vergunningverlening. Bij de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer 2000 zal bedoelde regeling geacht worden gebaseerd te zijn op artikel 3 van die wet (zie artikel 117, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000).

Het voorgestelde concessiestelsel en de voorgestelde regeling van de decentralisatie van bevoegdheden met betrekking tot regionale treindiensten brengen een verdere verschuiving van bevoegdheden teweeg dan het geval is bij de uitvoering van de experimenten met regionale treindiensten op grond van het experimenteerartikel. Initiatieven kunnen na decentralisatie op grond van het voorgestelde artikel 20, derde lid, overgaan van experimenten tot bestendige praktijk. Daarnaast worden verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij regionale overheden gelegd die hiermee kunnen bewerkstelligen dat hun regionale verkeers- en vervoersbeleid vorm krijgt, bijvoorbeeld door integratie tussen verschillende vervoersmodaliteiten te bewerkstelligen.

De problemen bij het spoorvervoer in het Noorden zijn niet zozeer van budgettaire aard, maar zijn met name terug te voeren op de materieelproblematiek. Zowel voor het regionale spoorvervoer (zoals bij Noordned) als het nationale spoorvervoer (NSR) is er op dit moment sprake van een materieeltekort. Treinmaterieel heeft een aanzienlijk langere bouwtijd dan busmaterieel. Ondanks bestellingen voor nieuw treinmaterieel duurt het dus enige tijd voordat nieuw materieel beschikbaar is. Bovendien is bij pogingen van de huidige vervoerders om elders extra materieel in te huren gebleken dat er op korte termijn ook op de internationale (tweedehands) markt bijzonder moeilijk aan passend extra materieel is te komen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is al enige tijd geleden begonnen

met een onderzoek naar de mogelijkheden om op zo kort mogelijke termijn tot een oplossing te komen van de materieelproblematiek bij het regionale spoorvervoer, mede met het oog op de voorgenomen decentralisatie en aanbesteding. Zodra er zicht komt op een passende oplossing voor dit probleem zal U daarover geïnformeerd worden.

Van provinciale zijde is meegedeeld dat men ter voorkoming van dit soort problemen overweegt bij toekomstige aanbestedingen als eis op te nemen dat de vervoerder aannemelijk moet maken dat hij over een bepaald percentage reservematerieel kan beschikken.

Ten aanzien van overstapproblemen neemt de regering aan dat bedoeld wordt op de overstapproblematiek, zoals bijvoorbeeld in Doetinchem voor reizigers van de treindienst Arnhem–Doetinchem op de treindienst Winterswijk–Doetinchem. De oorzaak van deze specifieke problematiek is gelegen in de door de provincie Gelderland indertijd voorgestelde opzet van het vervoer in de Achterhoek. Daarbij is een zogenaamde «knip» van de treindienst in Doetinchem ontstaan. Mede op verzoek van de provincie wil ik instemmen met het herstel van een doorgaande treindienst Winterswijk–Doetinchem–Arnhem met ingang van juni 2001 waarbij deze treindienst zal worden gereden door Syntus. Daartoe heb ik eerder dit jaar de exploitatie van de treindienst Arnhem–Doetinchem door NSR reeds opgezegd. Het is mijn voornemen om bij de decentralisatie van regionaal spoorvervoer in de toekomst zoveel mogelijk voor de reizigers ongewenste «knips» te voorkomen. Daarbij wordt er nu wel reeds op gewezen dat de bestuurlijke territoriale verantwoordelijkheden van de diverse decentrale overheden daarbij in acht moeten worden genomen. Goed en constructief overleg tussen de betrokken overheden met bijbehorende afstemming van vervoerdiensten kan een mogelijke overstapproblematiek in bepaalde situaties voorkomen dan wel, in gevallen waarbij dat onvermijdelijk is, zo beperkt mogelijk houden.

De evaluatie van de experimenten met decentralisatie en marktwerking in het regionale openbaar vervoer is eind 1998 gestart en loopt nog tot en met 2004. De opzet van de evaluatie bestaat uit onderzoeken naar het verloop van het proces en onderzoeken naar de effecten van de decentralisatie en marktwerking. Tot nu toe zijn er alleen twee rapporten verschenen over het verloop van de processen bij de decentralisatie en marktwerking in het regionale spoorvervoer.

De belangrijkste conclusies van die rapportages zijn:

- Van een optimale afweging van de inzet van de verschillende modaliteiten lijkt in de betrokken provincies nog geen sprake te zijn. De provincies achten instandhouding van de regionale treindiensten van groot belang. Dat is mede door de decentralisatie voorlopig zekergesteld.
- Integratie van het openbaar vervoerbeleid met het overige verkeers- en vervoerbeleid is nog geen prominent aandachtspunt bij de betrokken provincies. Toch zijn er signalen dat de betrokken provincies in toenemende mate het belang van het beleid op andere terreinen voor het openbaar vervoer in de betreffende regio gaan inzien.
- Het verdient aanbeveling bij de voorbereiding van decentralisatie en toepassing van marktwerking door alle betrokkenen (Rijk, decentrale overheid en (mogelijke) vervoerder) een systematische inventarisatie van de te verrichten activiteiten te laten maken. Dit geldt ook voor het te doorlopen besluitvormingsproces.
- Aanbevolen wordt om ten aanzien van de bekostiging van het openbaar vervoer tussen Rijk en decentrale overheden te werken aan een uniform bekostigingssysteem, dus zonder onderscheid tussen bus en trein en tussen regio's.
- De vervoerders moeten wennen aan de meer zakelijke opstelling van de decentrale overheden en dit geldt ook andersom. Als voorbeelden



zijn te noemen de verhuur van de NS-kaartverkoopautomaten en de inzet van voldoende materieel en van materieel, zoals gevraagd in het bestek.

- Er is thans nog geen sprake van een adequaat functionerende markt voor tweedehands materieel. Voor de drie huidige onderzoekgebieden geldt dat het nieuwe openbaar vervoerbedrijf afspraken heeft gemaakt met NSR wat betreft de overname van materieel. Deze afspraken verschillen al naar gelang de specifieke situatie (huur voor twee jaar, lease en overname). Het materieel kent vanwege haar lange afschrijvingstermijn (25 á 30 jaar) en de specifieke (veiligheids)eisen op het Nederlandse spoorwegnet een eigen problematiek die de nodige aandacht verdient.
- Bij de experimenten is gebleken dat het zeer raadzaam is (mondelinge) afspraken zo helder mogelijk contractueel vast te leggen, zodat een verschil in uitleg zoveel mogelijk wordt vermeden. Eveneens is gebleken dat, ook wanneer de afspraken helder op papier staan, dit in de praktijk nog geen garantie is dat afspraken volledig worden nagekomen. Het wordt dan ook tevens raadzaam geacht in de overeenkomst tussen opdrachtgever en openbaar vervoerbedrijf bepalingen op te nemen die voorkomen dat het openbaar vervoerbedrijf zich (te makkelijk) op overmacht kan beroepen. Dit kan bijvoorbeeld door vooraf eisen te stellen aan de omvang van het minimaal beschikbaar te houden reservematerieel.
- Met name vervoerders geven aan dat door de dreiging van marktwerking de beoogde effecten ervan al voor een belangrijk deel worden gerealiseerd.
- Er zijn indicaties dat ondershandse gunning in mindere mate leidt tot ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen overheden en vervoerders dan aanbesteding.
- De personele consequenties zijn in de eerste fase van de procesevaluatie zonder noemenswaardige problemen opgevangen.
- Aanbevolen wordt om te komen tot één CAO voor het gehele openbaar vervoer.
- Er is tijdens de eerste fase van het proces rond de decentralisatie en marktwerking in het regionale spoorvervoer in korte tijd veel geregeld. Dat krijgt waardering van de onderzoekers.

De rapportage waarin de eerste effecten van de decentralisatie en marktwerking kunnen worden gemeld verschijnt naar verwachting begin 2001.

De leden van de RPF en GPV vroegen naar de inhoud van de algemene maatregel van bestuur waaraan wordt gerefereerd op bladzijde 11 van de memorie van toelichting.

Anders dan deze leden menen, ziet de bedoelde algemene maatregel van bestuur niet op de wijze waarop de betrokkenheid van regionale overheden bij de treindiensten op de stadsgewestelijke delen van het spoornet vooruitlopend op de decentralisatie kan worden vergroot. Artikel 60a introduceert de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur die de gevallen benoemt waarin de aanbestedingsplicht niet geldt.

#### *6.4 Onderscheid naar deelmarkten*

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er onderzoek bestaat naar de vervoersvraag, onderscheiden naar deelmarkten (internationaal, nationaal en regionaal) en vroegen in hoeverre het wetsvoorstel ertoe bijdraagt dat de vervoersvraag beter aansluiting vindt bij het aanbod.

Uit onderzoek is bekend dat het aandeel van het openbaar vervoer stijgt naar mate de afstand waarover mensen zich verplaatsen toeneemt. Bij afstanden van meer dan vijftig kilometer maakt ongeveer 20 procent gebruik van de trein, bij afstanden van 10 tot 45 kilometer schommelt dat percentage rond 10%. In de studie Toergoed (Toekomst van het vervoer

van reizigers en Goederen per spoor) is de omvang van de verschillende deelmarkten per spoor weergegeven. Ter zake zij verwezen naar onderstaande tabel. In reizigerskilometers is de nationale spoormarkt de grootste, in aantallen reizigers de stadsgewestelijke markt. Gezien het relatief geringe aandeel van het openbaar vervoer in de verplaatsingen over korte afstanden is hier een potentiële groeimarkt. Omdat juist bij het korte-afstandsvervoer het voor- en natransport zwaar weegt bij de keuze van het vervoermiddel, is het wenselijk dat regionaal spoorvervoer optimaal is afgestemd met andere modaliteiten en op de vraag van de reiziger. Dit voorstel biedt daar de instrumenten voor. Door decentralisatie van bevoegdheden voor regionaal openbaar vervoer per trein kan een afstemming met het overig regionaal openbaar vervoer plaatsvinden, dat is ingepast in het brede verkeer- en vervoerbeleid van de bevoegde overheid. Door periodieke aanbesteding worden bedrijven geprikkeld hun producten beter toe te snijden op de wensen van de klant.

**Omvang van deelmarkten in het spoorvervoer in miljarden reizigerskilometers (op basis van cijfers en prognoses Railned en AVV) (Bron: eindrapport «Toergoed», door Railned, p. 23)**

	2000	2005	2010	2020
Stadsgewestelijk	3,2	3,5	5,0	7,0
Internationaal	0,7	1,0	2,0	3,0
Nationaal	8,9	9,5	11,0	13,0
Streekgewestelijk	2,5	2,5	2,0	2,0
	15,3	16,5	20,0 <sup>1</sup>	25,0

<sup>1</sup> de jongste prognoses (januari 2000) voor 2010 op basis van het Referentiemodel van Railned geven een totaal van circa 18,5 miljard reizigerskilometers.

### 6.5 Bevordering deskundigheid decentrale overheden

De leden van de fractie van D66 vroegen of er activiteiten worden ontwikkeld om de deskundigheid van provinciale besturen en besturen van kadergebieden te bevorderen?

De deskundigheid van decentrale overheden ontwikkelt zich snel. De decentrale overheden zijn reeds in staat gebleken een verantwoorde openbare aanbesteding voor openbaar vervoer per trein tot een goed einde te brengen (zie het experiment in Groningen). Daarnaast kunnen de decentrale overheden gebruik maken van de feitelijke kennis op het gebied van spoorvervoer die bijvoorbeeld Railned en Railinfrabeheer hebben. Ook het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer staat de decentrale overheden met raad en daad bij. Tenslotte zal ook de bestuurskern van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zowel centraal als in de regio de decentrale overheden waar nodig ondersteunen.

### 6.6 De positie van kaderwetgebieden

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen wat zal gebeuren als de bevoegdheden van een kaderwetgebied zullen worden opgeheven. De kaderwetgebieden zullen in 2002 worden geëvalueerd. Van de zijde van de regering is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet personenvervoer 2000 in de Eerste Kamer aangegeven dat de regering voorstander is van de regionale aanpak. Achtergrond hiervoor is dat regionaal vervoer bij uitstek in regionaal verband dient te worden benaderd.

## 7. INVOERING VAN HET CONCESSIONESTELSEL

### 7.1 Prestatieafspraken

De leden van de VVD-fractie vroegen of de prestatieafspraken worden ondergebracht in deze wet of dat het uitsluitend om een privaatrechtelijke regeling gaat. Voorts vroegen zij naar de tussentijdse evaluatie en de controle van de afspraken.

De zogenoemde prestatieafspraken zullen volgens het onderhavige wetsvoorstel worden opgenomen in de concessies. Naast de concessie is er in beginsel geen plaats voor aanvullende afspraken over het verrichten van het openbaar vervoer per trein. Wel is het denkbaar dat over andere onderwerpen nog andere contracten worden gesloten. Te denken valt aan afspraken over beschikbaarheid van treintaxi's. Wat de handhaving van de in de concessie opgenomen prestatieafspraken betreft, geldt dat hier in wezen geen verschil is met «normale» contracten die de overheid sluit ter verwezenlijking van het overheidsbeleid. Het juridisch kader verschilt natuurlijk wel (privaatrecht dan wel publiekrecht). Voor wat betreft de controle op de naleving van de concessies en de handhaving voorzien de Wet personenvervoer 2000, zoals die wet wordt gewijzigd ingevolge dit voorstel, en de Algemene wet bestuursrecht in voldoende effectieve bevoegdheden. Op grond van artikel 34 van de Wet personenvervoer 2000 is de concessiehouder verplicht tot het verrichten van het in de concessie omschreven openbaar vervoer. Bij het tekortschieten van de concessiehouder in het verrichten van de in de concessie omschreven prestaties kan krachtens de concessie een boete worden opgelegd indien daarin een boetebeding is opgenomen, dan wel kan een last onder dwangsom worden opgelegd (bij het ontbreken van een boetebeding). Ook moge duidelijk zijn dat een concessiehouder verplicht is de aan een concessie verbonden voorschriften na te leven. Het niet naar behoren uitvoeren van een concessie kan grond opleveren voor intrekking van de concessie (artikel 43 van de Wet personenvervoer 2000). Handhaving van de concessievoorschriften met toepassing van de desbetreffende bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht is voorts mogelijk, indien wordt gehandeld in strijd met een bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde verplichting.

Hoewel een aan een concessie verbonden voorschrift als een wettelijk voorschrift dient te worden aangemerkt, en in feite voor zich spreekt dat de concessiehouder die voorschriften moet naleven, is in de Wet personenvervoer 2000 niet expliciet aangegeven dat de concessiehouder ook wettelijk verplicht is de aan een concessie verbonden voorschriften na te leven. Om die reden wordt bij nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet artikel 35, eerste lid, zodanig aangevuld, dat duidelijk is dat de concessiehouder ook verplicht is tot naleving van voorschriften die niet rechtstreeks betrekking hebben op de wijze waarop openbaar vervoer wordt verricht (bijvoorbeeld voorschriften over het verstrekken van informatie aan de concessieverlener).

Tenslotte zij opgemerkt dat controle op naleving van de concessie en de daaraan verbonden voorschriften en de handhaving daarvan niet uitsluitend een zaak is van de concessieverlenende overheid. Ook consumentenorganisaties kunnen daarbij een rol spelen, met toepassing van alle hen ten dienste staande middelen. Datzelfde geldt voor een tussentijdse evaluatie van de uitvoering van een concessie.

De leden van de CDA-fractie vroegen waar de regering de conclusie op baseert dat er rond 2010 meer gegadigden dan alleen NSR zijn voor de concessie van het kernnet. De leden van de PvdA-fractie vroegen naar markttechnische gegevens over de hypothese dat er grote belangstelling is voor de exploitatie van het spoorvervoer.

Er is bij de aanbesteding van het openbaar vervoer per trein in Groningen en bij de gestarte voorbereiding van de HSL-Z-aanbesteding gebleken dat er verschillende gegadigden zijn voor de exploitatie van zowel kleinere als omvangrijke netten van treindiensten. Deze omstandigheid doet zich voor in een situatie waarin de versterking van de concurrentieverhoudingen op de openbaar vervoermarkten nog pas enkele jaren gaande is. Uit deze belangstelling durft de regering op te maken dat er, als we tien jaar verder zijn en de concurrentieverhoudingen op de openbaar vervoermarkten zich ook verder hebben kunnen ontwikkelen, een grote kans is dat er meer gegadigden dan NSR zullen zijn voor de exploitatie van het hoofdrailnet.

## *7.2 Gevolgen van latere inwerkingtreding van de wetgeving*

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering de tijdsplanning voor deze wet nog eens uiteen te zetten. Zij vroegen wat er per 1 januari 2001 met het reeds verlengde overgangscontract 1995–2000 gaat gebeuren. In de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal van 19 oktober 2000 inzake de Overeenkomst op hoofdlijnen Staat – NV NS is een uiteenzetting gegeven over de wijze waarop wordt omgegaan met de Overeenkomst op hoofdlijnen met de bijlagen. Korthedshalve wordt volstaan met verwijzing naar de inhoud van deze brief. Als gevolg van de beraadslagingen in de Tweede Kamer op 30 november 2000 over de dienstverlening door NSR zal een hernieuwde verlenging van dit overgangscontract plaatshebben en wordt een overgangscontract II als opvolger van het openbare dienstcontract afgesloten. De Tweede Kamer is hierover bij brief van 13 december 2000 geïnformeerd.<sup>1</sup>

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de wijze van omgaan met verlening van vergunningen en prestatiecontracten, waaronder het prestatiecontract en de vergunningen in Noord-Nederland, zolang er geen wettelijk kader is en zij vroegen naar de hieraan verbonden risico's van juridische aard.

Iedere personenvervoerder op het spoor dient op basis van de huidige wetgeving in het bezit te zijn van een geldige vergunning. Er is dus nu ook sprake van een publiekrechtelijke basis. Zowel NSR als NoordNed Personenvervoer b.v. hebben een dergelijke vergunning. Het overgangscontract II tussen de Staat en de NSR is geen vergunning. Ook de contracten tussen de Provincies Groningen en Friesland met NoordNed zijn niet als vergunning aan te merken. Er is in deze gevallen sprake van een openbare-dienstcontract in de vorm van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen twee partijen. Verordening (EEG) no. 1191/69 schrijft voor wat er tenminste in zo'n overeenkomst moet worden geregeld. Juridische risico's van een latere inwerkingtreding van dit voorstel worden niet voorzien, onverminderd het feit dat voor het hoofdrailnet en de HSL-Zuid de totstandkoming van het wettelijk kader dringend gewenst is.

De leden van de SGP-fractie informeerden wat de gevolgen zullen zijn nu dit wetsvoorstel naar alle waarschijnlijkheid niet per 1 januari 2001 in werking zal treden. Dit geldt vooral 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.

Op zich heeft vertraagde inwerkingtreding van de wetgeving geen gevolgen voor de voortgang van de aanbestedingsprocedure van de HSL Zuid. Voor het hoofdrailnet blijft het mogelijk afspraken vast te leggen. Dit is gebeurd in het overgangscontract II. Het traject voor de aanbesteding van de exploitatierechten met betrekking tot de HSL Zuid gaat voorshands uit van de aanbesteding van een privaatrechtelijke overeenkomst zolang het nieuwe wettelijk kader niet beschikbaar is. Wel wordt erop gerekend dat er op het tijdstip van gunning krachtens de nieuwe wetgeving een

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 18 986, nr. 54.

concessie kan worden verleend. Om drie redenen is het dringend gewenst dat het onderhavige voorstel voor een concessiestelsel zo snel mogelijk tot wet wordt verheven. Ten eerste is het voor de buitenwacht (vervoerondernemingen, zowel gegadigden voor de HSL Zuid als andere vervoerondernemingen, en decentrale overheden) van belang dat zij zo snel mogelijk weten hoe het parlement denkt over het onderhavige voorstel. Deze ondernemingen en de overheden kennen dan de achtergrond waartegen de bovenbedoelde overeenkomsten moeten worden bezien en weten wat het toekomstige juridische kader ten aanzien van de concessieverlening wordt. Ten tweede hebben privaatrechtelijke overeenkomsten geen werking jegens derden. Indien de vervoerondernemingen en gegadigden weten dat sprake is van exploitatierechten op basis van concessies met een bepaalde mate van exclusiviteit kan deze omstandigheid de (toekomstige) waarde van dergelijke rechten verhogen. Ten derde is pas vanaf het moment van inwerkingtreding van dit voorstel integrale concessieverlening van het openbaar vervoer, bus, tram en trein in één concessie, mogelijk. Dit speelt op het vlak van het regionaal openbaar vervoer. Voorwaarde hiervoor is wel dat de bevoegdheid ten aanzien van het regionaal openbaar vervoer per trein wordt gedelegeerd aan de betrokken decentrale overheid.

## **8. ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel I, onderdeel D*

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen of is uitgesloten dat Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrum (VOC)-gemeenten openbaar vervoer per trein binnen hun gemeentegrenzen aanbieden, waarbij gebruik wordt gemaakt van het spoor van het hoofdrailnet. Deze leden vroegen voorts of het verstandig is in de wet een heldere afbakening op te nemen tussen trein en metro-achtige systemen.

De concessie voor het hoofdrailnet heeft slechts betrekking op het aanbieden van vervoer over hoofdspoorwegen. Het begrip «hoofdspoorweg» is een begrip dat in het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet wordt gebruikt en betrekking heeft op de infrastructuur. Het begrip «hoofdrailnet» is geen wettelijke term; deze term ziet overigens op het vervoersnetwerk voor personenvervoer per trein dat aan NSR zal worden gegund. De infrastructuur waarover de metro rijdt behoort niet tot de hoofdspoorwegen, zoals aangeduid in het wetsvoorstel voor de nieuwe Spoorwegwet, maar behoort tot de infrastructuur die als lokale spoorwegen zal worden aangewezen. Het voorstel voor een nieuwe Spoorwegwet zal een onderverdeling aanbrengen tussen verschillende vormen van railinfrastructuur en daarbij hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen onderscheiden.

Een onderscheid naar materieeltypen die op deze infrastructuur rijden en ook in het spraakgebruik met verschillende benamingen zoals trein, metro, tram en lightrail worden aangeduid wordt bij de ordening van de markt van openbaar vervoer achterwege gelaten. Een wettelijk onderscheid naar materieeltype kan knellend worden en houdt geen rekening met de omstandigheid dat bepaalde vormen van materieel steeds meer naar elkaar toe groeien. Gezien het beperkte grondgebied van de VOC-steden en de aard van de regionale treindiensten, die veelal een groot deel van een regio accommoderen, is opknippen van deze treindiensten tot treindiensten binnen een VOC-gemeente bovendien wellicht niet gewenst uit exploitatie-oogpunt of uit het oogpunt van de belangen van de reizigers. Ook is niet ondenkbaar dat verschillende materieeltypen van dezelfde infrastructuur gebruik gaan maken. Ten slotte kan worden opgemerkt dat ook in de Wet personenvervoer 2000 zoals deze thans luidt, in dit opzicht in feite geen ander onderscheid wordt gemaakt dan tussen openbaar vervoer per trein en ander openbaar vervoer.

### *Artikel I, onderdeel G*

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de toevoeging aan artikel 25, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 zich verhoudt tot een situatie zoals met Syntus en Noordnet, die geen bedrag betalen.

De toevoeging aan artikel 25, eerste lid van de Wet personenvervoer 2000 ziet met name op de mogelijke situatie dat een concessieverlener voor het recht op exploitatie van rendabel spoorvervoer een bepaalde vergoeding kan vragen aan geïnteresseerde vervoerders. Bij het regionale spoorvervoer is nauwelijks sprake van rendabel spoorvervoer, sterker nog daar is juist veelal sprake van onrendabel spoorvervoer. Daarom is de toevoeging aan artikel 25, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 veelal niet van toepassing op het regionale spoorvervoer en in elk geval niet op het vervoer dat Syntus en Noordnet tot op heden verrichten.

De leden van de D66-fractie meenden dat aan dit onderdeel diende te worden toegevoegd dat de concessieverlener ook wel eens een concessie gegund krijgt met als tegenprestatie onder andere het betalen van een prijs voor de concessie.

Naar aanleiding van deze opmerking kan worden gewezen op artikel 22 van de Wet personenvervoer 2000. Krachtens dat artikel kan de concessieverlener subsidie verlenen voor het uitvoeren van de concessie. Het spiegelbeeld, de situatie waarbij de concessiehouder moet betalen voor het uitvoeren van de concessie, wordt geregeld in onderdeel G, onder 1, op grond waarvan de overheid ook geld mag vragen voor een concessie.

### *Artikel I, onderdeel H*

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe hard bij capaciteitsschaarste de toekenning van de, in een kaderovereenkomst vast te leggen, meerjarige rechten is. Zij vroegen hoe dat gezien moet worden in relatie tot de formulering in de memorie van toelichting.

Bij de verlening van meerjarige rechten met betrekking tot de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit moet de toewijzende instantie rekening houden met het capaciteitsverdelingskader dat in de regelgeving is vastgelegd. Dit betreft algemene en bijzondere beperkingen.

Voorbeelden van algemene beperkingen zijn:

- het meerjarige recht mag niet te gedetailleerd zijn en mag geen belemmering opleveren voor het gebruik door anderen van de spoorweginfrastructuur,
- het recht kan beperkt zijn door de feitelijke beschikbaarheid van de spoorweginfrastructuur (je kunt op een enkelsporig baanvak minder treinverkeer afwickelen dan op een meersporig baanvak; door de aard van het baanvak mag het baanvak slechts met een bepaalde maximale snelheid worden bereden),
- het recht kan beperkt zijn door eisen in verband met de maximale geluidsproductie, de tijdstippen van de dag waarop en de snelheid waarmee gereden kan worden.

Verder komen de belangen aan bod zoals die nu in het Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen zijn beschreven en in de toekomst in het kader van de nieuwe spoorwegwet zullen worden geformuleerd. Als rekening houdend met bovenstaande beperkingen, door de toewijzende instantie meerjarige rechten zijn verleend, dan zijn die rechten in zoverre hard dat bij de daadwerkelijke capaciteitsaanvragen met die rechten als eerste rekening moet worden gehouden: de aanvragen op grond van meerjarige rechten gaan vóór alle andere capaciteitsaanvragen. Verwezen wordt hierbij naar het voorgestelde artikel 29e, zesde lid, van de bestaande Spoorwegwet. De toelichting bij onderdeel H van het wetsvoorstel verwijst in dit verband naar de toelichting bij artikel II waarin een en ander ter zake is toegelicht. Aan deze rechten kan alleen afbreuk worden

gedaan door een onvoorziene omstandigheid zoals een onvoorzien mankement aan de spoorweginfrastructuur.

#### *Artikel I, onderdeel K*

Artikel 29a van de Wet personenvervoer 2000 geeft uitdrukking aan het consensuele (wederkerige) karakter van de concessie. Een onderhands gegunde concessie dient door de vervoerder te worden aanvaard. De leden van de CDA-fractie en van de RPF- en GPV-fracties constateren dat, volgens NSR, dit artikel daarmee een nogal wonderlijke combinatie van bestuurs- en privaatrecht bevat. Wat is in dit verband de exacte betekenis van het woord «verleende» in artikel 19 van de Wet personenvervoer 2000? Is een concessie verleend als het besluit tot gunning is genomen, of moet de concessie ook in werking zijn getreden, of zonder voorbehoud zijn aanvaard? Brengt «het consensuele karakter van de concessie» met zich mee dat het weigeren van de onderhands gegunde concessie dezelfde gevolgen heeft als het niet aangaan van een civiele overeenkomst? Zo ja, hoe zit het dan met de precontractuele goede trouw, vroegen zowel de leden van de CDA-fractie, als de leden van de SGP-fractie. De leden van de CDA-fractie vroegen of een vervoerder de concessie ook mét voorbehoud kan aanvaarden. Blijft een vervoerder concessiehouder, ook als de concessie niet in werking treedt? Is de vervoerder strafbaar, zoals bedoeld in artikel 19, lid 1, van de Wet personenvervoer 2000, indien deze tóch openbaar vervoer verricht?

De leden van de CDA- en de SGP-fractie merken terecht op, dat de concessie berust op een aan het bestuursorgaan krachtens publiekrecht toekomende bevoegdheid en publiekrechtelijk van aard is. Hiermee is niet in strijd, dat de beoogde concessionaris instemt met het aan hem verlenen van de concessie, met name gezien de zwaarte van de verplichting die hem bij de concessie wordt opgelegd. Bij een concessie die verleend wordt zonder dat er een aanbesteding heeft plaatsgevonden, heeft de beoogde concessionaris de mogelijkheid, binnen vier dagen na de bekendmaking, deze niet te aanvaarden. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 29a, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000. Bij concessieverlening door middel van aanbesteding is een dergelijke voorziening minder opportuun, omdat de beoogde concessionaris in een aanbestedingsprocedure een duidelijk inzicht krijgt in de prestatie die van hem verwacht wordt. Het onder voorbehoud accepteren van een concessie zal er, gelet op de bewoordingen van artikel 29a, eerste lid, toe leiden dat de concessie niet in werking treedt. In dat geval is de vervoerder inderdaad strafbaar als hij toch openbaar vervoer verricht. Wat de precontractuele goede trouw betreft is een aan het privaatrecht analoge benadering wel denkbaar. Dit vraagstuk wordt in het onderhavige wetsvoorstel aan de rechtspraak en de rechter overgelaten.

#### *Artikel I, onderdeel L*

De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen hoe kan worden voorkomen dat, bij gebrek aan een alternatief, de concessie wordt ingetrokken als er sprake is van slechte vervoersprestaties. Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen hiernaar. De leden van de fracties van RPF en GPV vroegen of het denkbaar is dat er op een gegeven moment geen adequaat openbaar vervoer per spoor wordt aangeboden, omdat er geen concessiehouder is die zich aan de door de concessieverlener geformuleerde voorwaarden kan houden. Zij vroegen wanneer er eventueel zal worden besloten over te stappen op een andere modaliteit, bijvoorbeeld busvervoer.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de concessieverlening is dat de concessieverlener voorafgaand aan de concessieverlening een

financiële analyse maakt van het effect van de voorschriften die de concessieverlener van plan is in zijn concessie op te nemen. De concessieverlener dient te weten wat de financiële gevolgen zijn van zijn voorschriften èn voor hemzelf èn voor de toekomstige concessiehouder. Hij weet dan ook of zijn eisen en wensen redelijk financieel draagbaar zijn voor de toekomstige concessiehouder. Hij kan dan teleurstellingen bij de concessieverlening (er komen geen gegadigden) of bij de uitvoering van de concessie (de concessiehouder kan uiteindelijk niet aan zijn verplichtingen voldoen) voor een zeer groot deel voorkomen.

Voor de gang van zaken bij het voortdurend tekort schieten van de concessiehouder tijdens de uitvoering van de concessie zijn twee aspecten van belang: de concessievoorschriften en artikel 43.

Artikel 43 biedt de mogelijkheid tot intrekking van de concessie als is gebleken dat de concessiehouder de concessie niet naar behoren uitvoert of heeft uitgevoerd.

Intrekking van een concessie is een ultimum remedium. Door de «kan-formulering» van artikel 43 wordt het aan de concessieverlener overgelaten of de concessie wordt ingetrokken of dat een andere maatregel aangewezen is. Voorstelbaar is dat bij de concessieverlening wordt bepaald dat er een financiële malus kan worden opgelegd indien concessie-activiteiten niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Hiermee zijn we weer terug bij het eerste element: de concessievoorschriften. Een concessieverlener zal in de concessievoorschriften moeten bepalen hoe op incidenteel en hoe op voortdurend tekortschieten van de concessiehouder door de concessieverlener zal worden gereageerd. De reactie – tevoren geregeld in de concessievoorschriften – kan lopen van overleg, waarschuwing, dreigen met verbeurdverklaring van een boete of het opleggen van een andere financiële malus tot het niet langer ter beschikking stellen van bepaalde faciliteiten en als ultimum remedium het intrekken van de concessie.

Volgens artikel 43, tweede lid, kan de concessie bij intrekking niet eerder vervallen dan 13 weken na de datum van de bekendmaking van de intrekking. De concessieverlener zal een zodanig tijdstip van intrekking bepalen dat maatregelen kunnen worden getroffen tot het doen voortgaan van het vervoer, desnoods met vervangend busvervoer, indien niet snel een nieuwe spoorwegonderneming bereid en in staat is gevonden dit vervoer over te nemen. Van de concrete situatie hangt het af of, en zo ja op welk moment, overgestapt wordt op een andere vervoermodaliteit.

Als een concessieverlener in zijn concessievoorschriften of programma van eisen bepalingen heeft staan waaraan geen concessiehouder zich kan houden, dan zal ook geen concessiehouder een dergelijke concessie ambiëren. Als er geen belangstelling voor een dergelijke concessie is, zal dit voor de concessieverlener een signaal zijn dat hij zijn bepalingen moet wijzigen wil hij een gegadigde voor de concessie interesseren. Zoals hiervoor al aangegeven werd zal echter een concessiehouder al bij de formulering van zijn concessievoorschriften zich moeten afvragen of zijn bepalingen voor de toekomstige concessiehouder redelijk financieel draagbaar zijn.

#### *Artikel I, onderdeel M*

De leden van de fracties van RPF en GPV zijn van oordeel dat er geen enkele garantie bestaat dat de concessiehouder zal luisteren naar de wensen van de klant met betrekking tot het materieel.

Een absolute garantie dat de concessiehouder naar de klanten luistert bestaat er niet. Echter er zijn wel factoren die een goede dienstverlening stimuleren. Ten eerste zal de concessieverlener, mede gedreven door de zorg voor een goed openbaar vervoer, in zijn programma van eisen voor de concessie of in de concessievoorschriften bepalingen kunnen opnemen



over het materieel, al dan niet geïnitieerd door de consumentenorganisaties, die hierover om advies moet worden gevraagd. Ten tweede zal de concessiehouder tenminste eenmaal per jaar aan de consumentenorganisaties advies vragen over de in de concessie opgenomen onderwerpen. In het kader van deze advisering kunnen de consumentenorganisaties hun wensen met betrekking tot het materieel met klem naar voren brengen. Ten derde zal een concessiehouder niet-klantgericht beleid in zijn inkomsten merken: reizigers kunnen hem de rug toekeren. Tenslotte wil de concessiehouder ook voor een volgende concessie in aanmerking komen. Dit zal hem ertoe bewegen zo goed mogelijk te presteren.

#### *Artikel I, onderdeel O*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het woord «spoorwegen» niet dient te worden vervangen door «spoorweginfrastructuur». Zoals aangegeven in de memorie van toelichting strekt onderdeel O ertoe om de infrastructuur van spoorwegen uit te zonderen van de werking van artikel 35. In het voorstel voor de Spoorwegwet wordt voor de infrastructuur van spoorwegen de term «spoorweginfrastructuur» gehanteerd. Het begrip «spoorweg» ziet ingevolge het bedoelde wetsvoorstel niet zozeer op de infrastructuur, maar heeft meer een functionele betekenis. Het is dan ook bij nader inzien raadzaam, zoals de CDA-fractie voorstelt, om in het onderhavige onderdeel «spoorwegen» te vervangen door spoorweginfrastructuur. Bij nota van wijziging inzake het wetsvoorstel voor een nieuwe Spoorwegwet wordt dat bewerkstelligd.

#### *Artikel I, onderdeel X*

De leden van de CDA-fractie wensen een nadere toelichting op artikel 69, lid 1, de bepaling waarop de concessieduur van 8 jaar is gebaseerd. Wordt NSR door deze bepaling niet op achterstand gezet ten opzichte van buitenlandse spoorwegondernemingen, omdat die hun vervoersdochters ongehinderd financieel kunnen steunen?

Artikel 69 heeft tot doel te voorkomen dat marktverstoring optreedt door bedrijven met een exclusieve positie op de markt die is verkregen zonder procedure van aanbesteding. Het artikel is van toepassing op gemeentelijke vervoerbedrijven en – ingevolge de uitbreiding van het artikel die in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen – op spoorbedrijven met een concessie die langer is dan acht jaar. De gangbare concessietermijn in het stads- en streekvervoer is zes jaar. De termijn van acht jaar als grens waarboven het artikel van toepassing is, is mede daaraan gerelateerd. Bij een termijn van acht jaar in combinatie met een onderhandse gunning van een concessie kan worden gesproken van een langdurige beschermde positie op de vervoermarkt. Deze beschermde positie kan een concurrentievoordeel opleveren ten opzichte van andere vervoerders. Door de regels die in artikel 69 worden gesteld, wordt dit risico ingeperkt. Op buitenlandse vervoerders met een beschermde positie op de thuismarkt is artikel 109, eerste lid, onderdeel b, van de Wet personenvervoer 2000 van toepassing. Daarin is bepaald dat vervoerders die in een andere lidstaat zijn gevestigd van de aanbesteding worden uitgesloten indien de wederkerigheid niet is gewaarborgd. In geval van een beschermde thuismarkt wordt geen toegang tot het Nederlandse spoorvervoer verleend. Derhalve wordt de mening van de leden van de CDA-fractie – dat NS op achterstand wordt gesteld ten opzichte van buitenlandse vervoerders – niet gedeeld.

#### *Artikel I, onderdeel Y*

De leden van de CDA-fractie vroegen welke regels ten aanzien van toelatingscriteria in de algemene maatregel van bestuur geformuleerd

worden. Zij vroegen naar de basis waarop partijen die een beschermde thuismarkt hebben, kunnen worden geweerd, naar de criteria op basis waarvan ondernemingen kunnen worden uitgesloten en naar de gevolgen die dit heeft voor NSR.

De algemene maatregel van bestuur waarvoor met onderdeel Y de grondslag wordt gecreëerd, biedt de mogelijkheid om criteria te stellen voor de toelating van ondernemingen tot de procedure voor het verlenen van de concessie, waaronder de uitsluiting van ondernemingen die door hun marktmacht of concurrentiepositie een eerlijke competitie belemmeren. Een partij die niet in Nederland is gevestigd, maar wel in een lidstaat van de Europese Unie of een andere EER-staat en een thuismarkt kent waarvoor de wederkerigheid van toegang voor vervoerders die in Nederland zijn gevestigd niet is gewaarborgd, wordt op grond van artikel 54, onderdeel a, van de Wet personenvervoer 2000 de verklaring van geen bezwaar geweigerd. Deze partij kan derhalve geen concessie verwerven.

## **9. OVERIGE VRAGEN**

### *9.1 Titel van de voorgestelde wet*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV over de titel van de voorgestelde wet, zij opgemerkt dat ingevolge aanwijzing 185 van de Aanwijzingen voor de regelgeving een citeertitel kernachtig wordt geformuleerd. Dat bracht voor het onderhavige voorstel mee dat de hoofdelementen van het wetsvoorstel, zoals weergegeven in het opschrift, werden samengevat in een pakkende benaming. Dat het onderhavige wetsvoorstel ook strekte tot wijziging van de bestaande Spoorwegwet (uit 1875) is niet tot uitdrukking gebracht in de citeertitel, aangezien dat de citeertitel te lang zou maken. Overigens berust de veronderstelling van deze leden dat in dit wetsvoorstel een geheel nieuwe Spoorwegwet zou worden ontworpen, op een misverstand. Het onderhavige wetsvoorstel bevatte oorspronkelijk een relatief beperkte, maar noodzakelijke, wijziging van de huidige Spoorwegwet, in afwachting van de totstandkoming van de nieuwe Spoorwegwet, zoals die inmiddels als afzonderlijk wetsvoorstel is ingediend.

### *9.2 Verhouding tot de nieuwe Spoorwegwet*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV naar de planning van dit wetsvoorstel en de planning van de nieuwe Spoorwegwet kan worden opgemerkt dat het voorstel voor een nieuwe Spoorwegwet onlangs kon worden aangeboden. De vraag van de leden van de fracties van PvdA en SGP naar de stand van zaken met betrekking tot de nieuwe Spoorwegwet is hiermee tevens beantwoord. Door de marktordening van het openbaar vervoer afzonderlijk van de nieuwe Spoorwegwet en ook eerder in procedure te brengen, beoogde de regering aanvankelijk juist te voorkomen dat we – in de woorden van de leden van de CDA-fractie – met de wetgeving achter de feiten aanlopen. De vraag van de leden van de SGP-fractie of de wetgevingstrajecten voor de voorgestelde Concessiewet en de nieuwe Spoorwegwet parallel dienen te verlopen, wordt thans bevestigend beantwoord, in die zin dat het onderhavige voorstel dient te worden opgenomen in nieuwe Spoorwegwet. Bij nota van wijziging inzake dat wetsvoorstel worden beide voorstellen tot één alomvattend voorstel samengevoegd. De afzonderlijke behandeling van het onderhavige wetsvoorstel kan daardoor achterwege blijven.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos.