

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan de voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
-	-
Datum	Bijlage(n)
16 september 2003	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/SPO/U.03.02848	-
Onderwerp	
Lagere regelgeving Wet personenvervoer 2000	
Besluit tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000	

Geachte voorzitter,

Gelet op artikel 107 van de Wet personenvervoer 2000 leg ik u thans voor het ontwerp voor de algemene maatregel van bestuur die betrekking heeft op de Wet personenvervoer 2000, te weten het ontwerp-Besluit tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de Concessiewet personenvervoer per trein.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT

mw drs M.H. Schultz van Haegen

Besluit van

tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de Concessiewet personenvervoer per trein

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van .. september 2003, nr. HDJZ/S&W/2003-1882, Hoofddirectie Juridische Zaken;
Gelet op de artikelen 2, tweede lid, 8, 9, vijfde lid, 24, vijfde lid en 60a, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000;
De Raad van State gehoord (advies van , nr.);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van , nr. HDJZ/S&W/2003-xxxx, Hoofddirectie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit personenvervoer 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

Artikel 32, tweede lid, onderdelen i, j en k, van de wet is niet van toepassing op openbaar vervoer anders dan per trein.

B

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. Het derde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

C

In artikel 22, eerste lid, wordt “, taxivervoer of openbaar vervoer per trein“ vervangen door: of taxivervoer.

D

In de artikelen 24, eerste lid, 27, eerste lid en 30, eerste lid, vervallen telkens de woorden “, anders dan per trein,”.

E

In artikel 26, eerste lid, vervalt “anders dan per trein,”.

F

Artikel 32 vervalt.

G

Artikel 36 komt te luiden:

Artikel 36

1. De duur van een concessie voor openbaar vervoer per trein bedraagt ten hoogste vijf jaar. Indien de concessie tevens wordt verleend voor het verrichten van openbaar vervoer anders dan per trein, bedraagt de duur van de concessie ten hoogste zes jaar.

2. In afwijking van het eerste lid kan de duur van een concessie voor openbaar vervoer per trein op ten hoogste tien jaar worden vastgesteld, indien dit naar het oordeel van de concessieverlener wordt gerechtvaardigd door het bestaan van commerciële overeenkomsten, specifieke investeringen of bijzondere risico's.

3. In afwijking van het eerste lid kan de duur van een concessie voor openbaar vervoer per trein op ten hoogste vijftien jaar worden vastgesteld, indien dit naar het oordeel van de concessieverlener wordt gerechtvaardigd door het bestaan van omvangrijke investeringen voor lange termijn.

H

Na artikel 36 wordt een nieuw artikel ingevoegd luidende:

Artikel 36a

1. Een concessie voor openbaar vervoer per trein als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de wet kan bij wijze van overgangsmaatregel worden verleend zonder dat een aanbesteding is gehouden:

- a. in afwachting van tot stand te brengen infrastructuur;
- b. in afwachting van de vorming van nieuwe concessiegebieden, of
- c. gedurende een periode waarin aanbesteding wordt voorbereid.

2. De duur van een concessie die wordt verleend conform het eerste lid bedraagt ten hoogste drie jaar. Na afloop van die concessie vindt voor het openbaar vervoer in het gebied waarop de desbetreffende concessie betrekking had, niet opnieuw concessieverlening plaats conform het eerste lid, behoudens goedkeuring van Onze Minister.

3. Een opdracht voor het openbaar vervoer per regionale treindienst die voor de inwerkingtreding van dit besluit is aanbesteed of onderhands verleend op grond van artikel 5, eerste lid, van de Regeling experimenten regionale treindiensten, kan na inwerkingtreding van dit besluit worden omgezet in een concessie voor openbaar vervoer per trein zonder dat daartoe een aanbesteding is gehouden.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Dit besluit bevat aanvullingen op het Besluit personenvervoer 2000 en geeft daarmee uitvoering aan enkele artikelen die door de Concessiewet personenvervoer per trein aan de Wet personenvervoer 2000 (verder: Wp 2000) zijn toegevoegd.

De Concessiewet personenvervoer per trein (verder: Concessiewet) strekt ertoe in het openbaar personenvervoer per trein, inclusief het hogesnelheidsvervoer, een concessiesysteem in te voeren. De beleidsdoelstellingen die hieraan ten grondslag liggen vloeien voort uit de beleidsnota *De derde eeuw spoor*.¹

De Concessiewet introduceert voor het openbaar vervoer per trein een concessiestelsel zoals dat ook voor het overige openbaar vervoer is geïntroduceerd door de Wp 2000. Daarom heeft de Concessiewet de vorm van een wijzigingswet ter aanvulling van de Wp 2000. In een concessie wordt aan een vervoerder een in beginsel exclusief recht verleend om het openbaar vervoer te verrichten dat in de concessie is vermeld.

Uit de Concessiewet vloeit voort dat bepaalde zaken nader dienen te worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarnaast moeten regels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur ingevolge enkele bestaande artikelen van de Wp 2000 die door de Concessiewet gewijzigd zijn. Dit besluit strekt ertoe aan deze verplichtingen te voldoen.

Met de inwerkingtreding van de Concessiewet worden de bepalingen van de Wp 2000 en het Besluit personenvervoer 2000 van toepassing op het personenvervoer per trein. Dit brengt informatieverplichtingen met zich mee voor de huidige spoorwegondernemingen en voor nieuwe ondernemingen die spoorvervoer willen verrichten. In de memorie van toelichting bij de Concessiewet is op deze informatieverplichtingen ingegaan.² Het gaat in dit geval om de informatieverplichtingen van artikel 46 en artikel 57, eerste lid, van de Wp2000. Artikel 46 is voorts uitgewerkt in artikel 39 van het Besluit personenvervoer 2000. Zoals reeds eerder werd opgemerkt worden deze bepalingen, dus ook artikel 39 van het Besluit personenvervoer 2000, automatisch van toepassing door de inwerkingtreding van de Concessiewet en dus niet door de inwerkingtreding van het onderhavige besluit. Dit besluit brengt dan ook geen extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich mee.

De bepalingen omtrent de rijksbijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer van hoofdstuk V van de Wp 2000 en hoofdstuk 5 van het Besluit personenvervoer 2000 zullen, ook na inwerkingtreding van de Concessiewet, niet onverkort van toepassing zijn op alle treindiensten. Een belangrijke uitzondering wordt gevormd door de diensten die worden bekostigd op grond van de Regeling experimenten regionale treindiensten. Voor genoemde diensten geldt van oudsher een afwijkende bekostigingssystematiek die een eigen basis heeft gekregen in de artikelen 3 en 117, tweede lid, van de Wp 2000. Deze basis maakt het overbodig om specifiek voor deze diensten op grond van artikel 82 van de Wp 2000 nadere regels te stellen. Zoals artikel 117 van de Wet personenvervoer 2000

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 464, nr. 1.

² Kamerstukken II, 1999/00, 27 216, nr. 3, p.22

reeds aangeeft zal de Regeling experimenten regionale treindiensten blijven bestaan en dus haar geldigheid behouden totdat zij bij ministeriële regeling is ingetrokken. Hiertoe bestaat vooralsnog geen aanleiding.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

A (artikel 4a)

Besloten is gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 2, tweede lid, van de Wp 2000 om openbaar vervoer anders dan per trein uit te zonderen van de werking van artikel 32, tweede lid, onderdelen i, j en k van die wet. Ingevolge deze onderdelen moeten aan de concessie voorschriften worden verbonden ten aanzien van punctualiteit, een procentuele beschikbaarheidsgarantie van zitplaatsen en het serviceniveau dat zowel op het station als in de trein wordt geboden. Deze onderdelen zijn in de wet gekomen door aanneming van het amendement Eurlings/Dijsselbloem.³

Hoewel genoemd amendement zeker toegevoegde waarde heeft voor personenvervoer per trein, is het ongewenst om concessieverleners bij personenvervoer anders dan per trein te verplichten voorschriften op te nemen ten aanzien van punctualiteit, zitplaatsgarantie en een minimum serviceniveau. Over punctualiteit kan worden opgemerkt dat het openbaar vervoer anders dan per trein doorgaans niet de beschikking heeft over een vrije baan, maar gebruik maakt van de openbare weg met alle problemen van dien. De gevoeligheid voor invloeden van buitenaf, zoals verkeersopstoppingen, ongevallen, files en omleidingen is bij dit vervoer veel groter dan bij spoorvervoer. Het is dientengevolge niet redelijk om bij dergelijk openbaar vervoer eisen te stellen aan punctualiteit. De metro heeft weliswaar wel beschikking over een vrije baan, maar metro's rijden in de praktijk zeer frequent, wat voorschriften ten aanzien van punctualiteit overbodig maakt.

Voorschriften inzake zitplaatsgarantie hoeven niet verplicht te worden gesteld vanwege de afwijkende karakteristieken van het openbaar vervoer anders dan per trein ten opzichte van het openbaar vervoer per trein. Men heeft te maken met een groot aantal dicht bij elkaar gelegen haltes op een relatief korte reisafstand en met elkaar snel afwisselende drukke en minder drukke periodes. Bovendien bevinden reizigers zich over het algemeen maar kort in het vervoermiddel. De vervoermiddelen zijn hier veelal op aangepast en voor een deel ingericht op basis van staanplaatsen. Genoemde omstandigheden kunnen bovendien per gebied sterk verschillen. Zo zal een vervoerder in een grote stad met andere omstandigheden te maken hebben dan een vervoerder in een kleine plattelandsgemeente.

Uit de toelichting op het amendement bij onderdeel k blijkt dat de indieners het oog hadden op personenvervoer per trein. Om verwarring te voorkomen wordt dan ook onderdeel k in de opsomming van artikel 4a meegenomen. Het is niet de bedoeling om tot het stellen voorschriften te verplichten inzake het serviceniveau bij busstations.

³ Kamerstukken II 2001/02, 27 216, nr. 25.

Het bovenstaande neemt niet weg dat de concessieverlener zijn bevoegdheid om aan de concessie inzake deze drie onderwerpen voorschriften te verbinden behoudt op grond van artikel 32, eerste lid, van de Wp 2000.

B tot en met E

Na de inwerkingtreding van dit besluit is het Besluit personenvervoer 2000 ook van toepassing op openbaar vervoer per trein. Daarbij zijn sommige bepalingen reeds bij wet niet van toepassing verklaard op het personenvervoer per trein. Met de inwerkingtreding van de Concessiewet vervalt de systematiek van vergunningverlening voor het openbaar vervoer per trein. Het gehele hoofdstuk 2 van het Besluit personenvervoer heeft derhalve geen betrekking (meer) op openbaar vervoer per trein. Daarom wordt in een aantal artikelen, opgenomen in de onderdelen B tot en met E, de verwijzing naar het vervoer per trein geschrapt.

F

Met de wijziging van artikel 27 van de Wp 2000 is de grondslag van artikel 32 van het Besluit personenvervoer 2000 komen te vervallen. De onderdelen a en b van artikel 32 van de Wp 2000 zijn in artikel 27 van de Wp 2000 opgenomen.

G (artikel 36)

Dit artikel komt in de plaats van het huidige artikel 36, waaraan de grondslag door de inwerkingtreding van de Concessiewet is komen te ontvallen. Dit artikel regelde de plicht tot vergoeding, die was opgenomen in artikel 29, zesde lid, van de wet, welk lid is komen te vervallen.

Het nieuwe artikel 36 strekt tot uitvoering van artikel 24, vijfde lid, van de Wp 2000. Deze bepaling verplicht tot het stellen van nadere regels over de duur van concessies voor openbaar vervoer per trein. Door de gelaagde toegestane duur van concessies van respectievelijk maximaal vijf, tien of vijftien jaar, wordt aangesloten bij het kader dat is geformuleerd in Richtlijn 2001/14/EG van het Europees parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (PbEG L 75). Op grond van artikel 17 van deze richtlijn kan de railinfrabeheerder met de aanvrager van spoorweginfrastructuurcapaciteit een kaderovereenkomst sluiten. Daarin worden de kenmerken opgenomen van de aangevraagde infrastructuurcapaciteit die de aanvrager wordt aangeboden voor een termijn van meer dan één dienstregelingperiode. De kaderovereenkomst behelst geen gedetailleerde beschrijving van een treinpad, maar is zo opgesteld dat aan de gewettigde commerciële behoeften van de aanvrager tegemoet wordt gekomen. De looptijd van een kaderovereenkomst bedraagt overeenkomstig artikel 17, vijfde lid, van genoemde richtlijn in beginsel vijf jaar. Een looptijd van meer dan vijf jaar moet worden gerechtvaardigd door het bestaan van commerciële overeenkomsten, specifieke investeringen of risico's. Een looptijd van meer dan tien jaar is alleen mogelijk in uitzonderlijke gevallen, meer in het bijzonder als er sprake is van omvangrijke investeringen op lange termijn, vooral als deze samenhangen met contractuele verbintenissen.

De concessieduur is in dit besluit aan dezelfde termijnen gebonden als de kaderovereenkomsten inzake de infrastructuurcapaciteit. Dit schept duidelijkheid voor partijen en met name voor de vervoerders. De criteria die worden gebruikt bij bepaling

van de duur van meerjarige capaciteitsrechten in genoemde richtlijn sluiten bovendien goed aan bij de wenselijke criteria bij de bepaling van de concessieduur. Een en ander is uitvoerig uiteengezet in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Concessiewet.⁴ Kort gezegd komt het hierop neer dat de economische levensduur van het huidige treinmaterieel in het algemeen ongeveer een periode van dertig jaar belooft. Dat betekent dat het materieel door het spoorbedrijf in dertig jaar financieel-economisch wordt afgeschreven. Vanuit dit perspectief zou de optimale concessieduur dertig jaar belopen. Een kortere termijn is echter een prikkel om het materieel opnieuw te gebruiken of te verkopen aan het einde van de concessieperiode. Het is dan ook te beperkt om de concessietermijn slechts te bepalen vanuit de optiek van de afschrijvingsperiode. Ook belangrijk is de gedachte dat een kortere concessieduur de vervoerder scherp houdt in het leveren van goede vervoerprestaties. Het ijkpunt om de vervoerder op deze prestaties te beoordelen wordt immers op een eerder tijdstip gesteld. Bij slechte prestaties zal immers niet snel een nieuwe concessie worden verleend.

Ingevolge artikel 24, eerste lid, van de Wp 2000 kan de duur van een concessie voor openbaar vervoer anders dan per trein ten hoogste zes jaar bedragen. In de praktijk worden dergelijke concessies ook meestal voor de duur van zes jaar verleend. Om deze reden is ervoor gekozen om in het eerste lid van artikel 36 te bepalen dat de duur van een intermodale concessie ook ten hoogste zes jaar kan bedragen. Indien de concessieverlener aan de concessie een langere looptijd wenst te verbinden, dan dient hij voor het gedeelte van de concessie dat ziet op openbaar vervoer anders dan per trein conform artikel 24, tweede lid, van de Wp 2000 te beschikken over een ontheffing van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

H (artikel 36a)

Artikel 36a geeft aan in welke gevallen artikel 60a, eerste lid, van de Wp 2000 buiten toepassing kan worden gelaten. Ingevolge artikel 60a is de hoofdregel dat een concessie slechts wordt verleend nadat daartoe een aanbesteding is gehouden. Onder omstandigheden kan het echter wenselijk zijn van deze hoofdregel af te wijken. In dit besluit wordt een aantal van deze omstandigheden benoemd. Hierbij gaat het om situaties waarin een concessie slechts voor korte duur kan worden verleend. Het zou dan te ver voeren om tot aanbesteding over te gaan. Met een aanbesteding en de uitvoering daarvan zijn immers veel transactiekosten gemoeid, die in de korte periode waarop de concessie betrekking heeft naar alle waarschijnlijkheid niet kunnen worden gecompenseerd door de voordelen die uit een aanbesteding voortvloeien.

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 27 216, nr. 7, p. 29-30.

In de gevallen genoemd in de onderdelen a, b en c van het eerste lid, gaat het om het overbruggen van tijdsverschillen door verschillende aanbestedingsmomenten die optreden doordat concessies worden uitgebreid, samengevoegd of gesplitst. Onderdeel a ziet op gevallen waarin totstandkoming van nieuwe infrastructuur een factor van betekenis is voor de te verlenen concessie. Denkbaar is dat het regionaal spoorvervoer gedecentraliseerd wordt om een verdere integratie met het overige openbaar vervoer te bewerkstelligen, maar dat het wenselijk blijkt te zijn om eerst nog bepaalde infrastructurele maatregelen te treffen alvorens tot aanbesteding kan worden overgegaan. Bij onderdeel c is het voorbeeld denkbaar dat het bevoegd gezag besluit om in een bepaald gebied een spoorconcessie en een concessie voor overig vervoer in één aanbesteding te combineren. In dat geval kan de situatie zich voordoen dat de bestaande spoorconcessie afloopt in 2005 en de concessie voor het overige vervoer pas in 2007. Dit besluit biedt dan de mogelijkheid om voor 2006 via onderhandse gunning een overbruggingsconcessie te verlenen. Bij onderdeel c kan verder gedacht worden aan de situatie waarin een concessieverlener na ernstig tekortschieten van de concessiehouder is overgegaan tot het intrekken van de concessie. Het zal dan weer enige tijd duren voordat de aanbestedingsperiode is afgerond. Tot die tijd kan dan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een overbruggingsconcessie te verlenen aan een andere vervoerder.

Het tweede lid bepaalt dat een concessie die is verleend conform het eerste lid, niet langer duurt dan drie jaar. Om te voorkomen dat de concessie voor het desbetreffende concessiegebied steeds opnieuw onderhands wordt gegund, moet voor een volgende onderhandse gunning steeds toestemming worden gevraagd aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Het derde lid is ingevoegd om concessieverleners, die hebben gehandeld op grond van de Regeling experimenten regionale treindiensten, de kosten en de moeite van een tweede aanbesteding in zeer korte tijd te besparen. Ook opdrachten die niet zijn aanbesteed, maar gegund op basis van die regeling kunnen in een concessie worden omgezet. Een dergelijke opdracht is bijvoorbeeld, met toestemming van de minister van Verkeer en Waterstaat, door de provincie Gelderland gegund aan Syntus. De termijn waarvoor de desbetreffende concessie wordt verleend vangt aan bij het omzetten van overeenkomst naar concessie en heeft een maximale looptijd zoals aangegeven in het nieuwe artikel 36. Het is aan de concessieverlener om met inachtneming van de Wp2000 en het Besluit personenvervoer 2000 de duur van de concessie te bepalen. Het lijkt raadzaam bij het bepalen van de duur van de concessie rekening te houden met de looptijd van de overeenkomst die in de desbetreffende concessie wordt omgezet. Immers omzetting impliceert dat, wat de resterende tijdsduur betreft, de oude overeenkomst wordt uitgediend. Het ligt dus voor de hand om bij een omzetting de concessie te verlenen voor een termijn die gelijk is aan de resterende tijdsduur van de oude overeenkomst.

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,