

Vergaderjaar 1998–1999

26 456

## Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer (Wet personenvervoer 2000)

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>	5.4	Verzelfstandiging gemeentelijke vervoerbedrijven en betwistbaarheid	20
1.1	Aanleiding voor het voorstel voor wijziging van de Wet personenvervoer	3	5.5	Fasering aanbesteding vervoer gemeentelijke vervoerbedrijven	21
1.2	De noodzaak van overheidsregulering	4	5.6	Eindbeeld betwistbaarheid vervoer gemeentelijke vervoerbedrijven in 2009	22
1.3	Doelstellingen van het wetsvoorstel	5	5.7	Samenvatting implementatiestrategie	22
1.3.1	Groei van het gebruik van het openbaar vervoer	5	5.8	Overgang van contracten naar concessies	23
1.3.2	Verhoging van de kostendekkingsgraad	5	5.9	Aanbesteding van het openbaar vervoer	23
1.3.3	Relatie Interdepartementaal Beleidsonderzoek	5	5.9.1	Aanbestedingsprocedure	23
1.4	De opbouw van het wetsvoorstel	6	5.9.2	Beleidsmatige invulling aanbestedingsprocedure	25
<b>2.</b>	<b>Besprekingen binnen het Overlegorgaan Personenvervoer</b>	<b>7</b>	5.9.3	Beslismomenten tijdens de aanbestedingsprocedure	26
2.1	Algemeen	7	5.9.4	Aanbestedingsreglement	26
2.2	Implementatiestrategie	7	<b>6.</b>	<b>Marktordering, mededinging en toezicht</b>	<b>27</b>
2.3	Concessieduur	8	6.1	Inleiding	27
2.4	De Nederlandse mededingingsautoriteit	8	6.2	Sectorspecifieke regels	27
2.5	Marktmacht	8	6.3	Hoofdlijnen van het sectorspecifieke toezicht	28
2.6	Tariefvrijheid	9	6.3.1	Inleiding	28
2.7	Experimenteerartikel	9	6.3.2	Relevante markt	28
2.8	Consumentenbescherming	9	6.3.3	Toetsmoment en procedure	29
2.9	Besloten busvervoer	10	6.3.4	Toegestaan marktaandeel	30
<b>3.</b>	<b>Toegang tot het beroep</b>	<b>10</b>	6.3.5	Berekening marktaandeel	30
<b>4.</b>	<b>Concessies openbaar vervoer</b>	<b>12</b>	6.3.6	Oneerlijke concurrentie	31
4.1	Inleiding	12	6.4	Verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat	32
4.2	Domein van de concessie	12	6.5	Uitvoering door de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa)	32
4.2.1	Geografisch gebied	13	<b>7.</b>	<b>Positie van werknemers bij overgang van concessies</b>	<b>33</b>
4.2.2	Ontwikkeling en/of uitvoering van de dienstregeling	13	7.1	Inleiding	33
4.2.3	Nevengeschikte concessies	14	7.2	Uitwerking advisering Commissie-Laan	34
4.3	Exclusiviteit van de concessie	14	7.2.1	Voorstel tot wettelijke regeling	34
4.4	Duur van de concessie	15	7.2.2	Zelfregulering	37
4.5	Concessievoorschriften	16	<b>8.</b>	<b>Positie van de reiziger</b>	<b>38</b>
4.6	Verplichtingen voor concessiehouder	17	8.1	Algemeen	38
4.7	Gedooptplicht	17	8.2	Drie relaties	39
<b>5.</b>	<b>Implementatie en aanbesteding</b>	<b>18</b>	8.2.1	Relatie overheden–reizigers	39
5.1	Inleiding	18	8.2.2	Relatie concessiehouder–reizigers	39
5.2	Fasering aanbesteding tot 2003	18			
5.3	Eindbeeld betwistbaarheid in 2005	20			

8.2.3	Relatie overheden-vervoerders	42	13.5	Wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor de marktwerking?	52
<b>9.</b>	<b>Nationale vervoerbewijzen en tarieven</b>	<b>43</b>	13.6	Wat zijn de sociaal-economische effecten van de ontwerp-regelgeving (werkgelegenheid/productie)?	52
9.1	Inleiding	43			
9.2	Regionale differentiatie	43			
9.3	Nationale kaartintegratie	44	13.7	Wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor het energiegebruik en de mobiliteit?	52
<b>10.</b>	<b>De rijksbijdrage voor exploitatie voor openbaar vervoer</b>	<b>45</b>	13.8	Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerp-regelgeving geconfronteerd en wat is hun omvang?	53
10.1	Inleiding	45			
10.2	Verlening en vaststelling van de bijdrage	45	13.9	Wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor de handhavingsinzet en de handhavings-behoefte?	53
10.3	Aanwending van de bijdrage	46			
<b>11.</b>	<b>Besloten busvervoer</b>	<b>47</b>	13.10	Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht?	53
<b>12.</b>	<b>Handhaving</b>	<b>48</b>	13.11	Welke organisaties zullen de regelgeving uitvoeren en wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten?	54
<b>13.</b>	<b>Bedrijfseffecten, milieugevolgen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</b>	<b>49</b>			
13.1	Inleiding	49	<b>14.</b>	<b>Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>54</b>
13.2	Voor welke categorieën bedrijven heeft de ontwerp-regelgeving mogelijk bedrijfseffecten?	50			
13.3	Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met de ontwerp-regelgeving geconfronteerd?	51			
13.4	Wat zijn voor de bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en baten van de ontwerp-regelgeving?	51			
				<b>Bijlage (lijst met gebruikte afkortingen)</b>	<b>95</b>

## **1. INLEIDING**

### **1.1 Aanleiding voor het voorstel voor wijziging van de Wet personenvervoer**

De afgelopen drie decennia hebben ingrijpende veranderingen in de vraag naar mobiliteit laten zien. Daarbij zijn zowel de totale omvang van de mobiliteit toegenomen, als de kwaliteitseisen die de reiziger stelt aan het vervoer. Met name de particuliere auto bleek aan deze eisen te voldoen. De ontwikkelingen in de sector openbaar vervoer in de afgelopen decennia wijzen er op dat vraag naar en aanbod van vervoer onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Omwille van de leefbaarheid en de bereikbaarheid in Nederland is een aantal fundamentele keuzen gemaakt om de kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer te verhogen. Dit is aanleiding geweest om de commissie-Brocx Openbaar Vervoer in te stellen bij besluit van 12 november 1991. De commissie heeft een tweetal hoofdrapporten uitgebracht, waarbij met name de laatste (Marktwerking in het openbaar vervoer) de basis heeft gelegd voor het onderhavige wetsvoorstel.

In het kabinetsstandpunt «Naar een innovatief en klantgericht stads- en streekvervoer», (kamerstukken II 1994/95, 23 645, nr. 2) – aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 22 mei 1995 naar aanleiding van het tweede advies van de commissie Brocx Openbaar Vervoer – heeft het kabinet aangegeven dat het door een fundamentele wijziging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het openbaar vervoer en door de introductie van marktwerking beter gebruik wil maken van de marktkennis, creativiteit en innovatiekracht om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto te verbeteren. Verbetering van de concurrentiepositie van het openbaar vervoer vereist een ingrijpend herstructureringsproces in de sector, dat reeds is ingezet met de wet van 13 november 1997 tot wijziging van de Wet personenvervoer [Stb 1997, 559] waarin de decentralisatie van bevoegdheden per 1 januari 1998 voor interlokaal openbaar vervoer naar de provincies is vormgegeven en de basis is gelegd voor een nieuwe wijze van bekostiging van het regionaal openbaar vervoer. Reeds in 1996 hadden de kaderwetgebieden bevoegdheden gekregen inzake het regionaal openbaar vervoer. In de beleidsnota «Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer» (kamerstukken II 1996/97, 25 088, nr. 2) is uiteengezet op welke wijze de marktwerking in het regionaal openbaar vervoer op een beheerste en gefaseerde wijze geïntroduceerd zal worden, wat dit betekent voor de bevoegdheden van de decentrale overheden en voor de ontvlechting en verzakelijking van de relatie decentrale overheid–vervoerbedrijf. Het onderhavige wetsvoorstel verschaft hiervoor de wettelijke basis. Bij de uitwerking zijn tevens de door de Tweede Kamer ter zake aangenomen moties verwerkt.

Uiteraard is de introductie van marktwerking geen panacee. Het maakt onderdeel uit van een scala aan maatregelen, waarvan de decentralisatie van bevoegdheden voor openbaar vervoer en investeringen in de infrastructuur van het openbaar vervoer eveneens essentieel zijn. Door decentrale overheden verantwoordelijk te maken voor het openbaar vervoer, wordt de mogelijkheid gecreëerd om dit in te bedden in het brede verkeers- en vervoerbeleid van die overheden. Het is van het grootste belang dat de medeoverheden een samenhangend beleid voeren waarin ondermeer parkeerbeleid, de toegankelijkheid van binnensteden voor de particuliere auto, besluiten inzake ruimtelijk ordening, bedrijfsterreinen en woningbouw en de mate waarin openbaar vervoer aanwezig is elkaar versterken. Uit voorbeelden in het buitenland waar het openbaar vervoer een sterke groei heeft doorgemaakt blijkt ook dat een integraal verkeers-

en vervoerbeleid essentieel is, waarvan marktwerking een onderdeel kan zijn («Werkt marktwerking? Ervaringen uit het openbaar vervoer van 10 Europese steden» Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998. Aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal bij brief van 23 september 1998, kenmerk DGP/V-823173). Het onder concurrentieplaatsen leidt tot een betere prijs/kwaliteit prestatie van ondernemingen zodat met minder financiële middelen hetzelfde product geleverd kan worden, of met gelijkblijvend budget een beter product verkregen kan worden.

Louter de introductie van prijsconcurrentie leidt tot kostenreductie waardoor bij handhaving van dezelfde kwaliteit van OV met een lagere overheidsbijdrage kan worden volstaan, maar leidt daarmee niet zonder meer tot beter OV. Omdat met dit wetsvoorstel echter geen bezuinigingsdoelstelling wordt nagestreefd, kunnen behaalde efficiencyvoordelen omgezet kan worden in verbeteringen in het OV door niet op prijs maar op kwaliteit te laten concurreren.

Dit wetsvoorstel geeft de decentrale overheden het instrument van (openbare) aanbesteding van openbaar vervoer waardoor de verhouding met vervoerders wordt verzakelijkt en de overheid meer waar voor haar geld krijgt. Doordat subsidie wordt gekoppeld aan vervoersopbrengsten zal de vervoerder zich moeten inspannen zo veel mogelijk aan de wensen van de reizigers tegemoet te komen. Op deze wijze toegepast zal marktwerking kunnen leiden tot beter openbaar vervoer dat een aantrekkelijk alternatief vormt voor de particuliere auto.

## **1.2 De noodzaak van overheidsregulering**

De regering heeft gekozen voor het betwistbaar stellen van netwerken van regionaal openbaar vervoer. Hiervoor zijn verschillende redenen.

Ten eerste is het van belang dat er samenhang blijft bestaan in het voorzieningenniveau. Versteving van de positie van het openbaar vervoer ten opzichte van de auto kan alleen plaats hebben indien het voor de (potentiële) reiziger aantrekkelijk is om er van gebruik te maken. Hiervoor is het van belang dat een samenhangend aanbod van vervoer tot stand wordt gebracht.

Ten tweede bestaat een netwerk uit zowel commercieel meer aantrekkelijke vervoerdiensten, alsook uit minder aantrekkelijke diensten met een vaak meer sociale, ontsluitende functie voor mensen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer. Met name deze laatste diensten zullen niet tot stand komen in een omgeving waarin het aanbod van voorzieningen louter wordt bepaald door de commerciële vraag van reizigers als markt-kracht. Overheidsregulering is na de totstandkoming van een netwerk met een mix van meer en minder rendabele diensten juist vanuit deze sociale doelstelling noodzakelijk.

De periodieke betwistbaarheid van openbaarvervoernetwerken vergt overheidsregulering in de vorm van een door de rijksoverheid gesteld wettelijk kader dat wordt ingevuld door de decentrale overheden toegesneden op de specifieke situatie in de regio.

Ingevolge de beschikking van de Raad voor de Europese Gemeenschappen van 21 maart 1962 houdende vaststelling van een procedure voor het voorafgaande onderzoek en overleg omtrent bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke door de lidstaten op het gebied van het vervoer worden overwogen (PbEG 1962, nr. 23) is dit wetsvoorstel ter notificatie gezonden aan de Commissie voor de Europese Gemeenschappen. De Commissie heeft (nog) niet op het voorstel gereageerd.

### **1.3 Doelstellingen van het wetsvoorstel**

De doelstellingen van dit wetsvoorstel moeten mede in het licht worden gezien van de aanbevelingen van de auditcommissie Stads- en streekvervoer («Naar een vitaal en betaalbaar openbaar vervoer») en het kabinetsstandpunt daarover («Naar een sterker stads- en streekvervoer», kamerstukken II 1994/95, 23 645, nr. 3). Het kabinet onderschrijft hierin de tweeledige doelstelling ter verbetering van het regionaal openbaar vervoer: een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer en tegelijkertijd een substantiële verbetering van de kosten-dekkingsgraad (het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer) tot tenminste 50%.

#### *1.3.1 Groei van het gebruik van het openbaar vervoer*

Ten aanzien van de vergroting van de bereikbaarheid in Nederland moet het openbaar vervoer een belangrijkere rol spelen. Door een groter gebruik van middelen voor collectief vervoer in plaats van de particuliere auto kan de congestie op de wegen worden verminderd, hetgeen van belang is voor de mainport-functie, de bereikbaarheid van de economische centra, de stadsgewesten en daarmee voor de economische groei in ons land. Tegelijkertijd kan op deze wijze beter in de sociale functie van het openbaar vervoer worden voorzien.

Met deze doelstelling als uitgangspunt is in het onderhavige wetsvoorstel een beperkt en helder stelsel van rechten en plichten voor decentrale overheden en vervoerbedrijven vastgelegd. Voor de decentrale overheden betreft dit regels omtrent de opstelling van het programma van eisen, verzakelijking en ontvlechting van gemeentelijke vervoerbedrijven, de systematiek van concessies, aanbesteding van en onderlinge afstemming tussen openbaarvervoernetwerken, de condities waaronder de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer wordt verstrekt en de invloed van consumenten. Voor bedrijven betreft het regels omtrent aanbesteding, marktordening en consumentenbescherming.

#### *1.3.2 Verhoging van de kostendekkingsgraad*

De kostendekkingsgraad is het aandeel van de reizigersopbrengsten in de exploitatie van het openbaar vervoer. Verhoging van de kostendekkingsgraad kan derhalve worden bereikt door vergroting van de reizigersopbrengsten of verlaging van de exploitatiekosten. De introductie van een beheerste vorm van concurrentie zoals wordt beoogd, grijpt aan bij beide sleutelfactoren. Door een aantrekkelijker vervoeraanbod te bieden kan groei van het aantal reizigers worden vergroot en derhalve ook de reizigersopbrengsten. Tegelijkertijd dwingt periodieke concurrentie de vervoersondernemingen tot een grotere kostenefficiëntie. Inefficiënte bedrijven worden uit markt geconcurrereerd door andere aanbieders van openbaar vervoer die een beter aanbod van voorzieningen kunnen doen voor dezelfde prijs of een zelfde aanbod voor een lagere prijs. Door de rijksbijdrage te koppelen aan de reizigersopbrengsten wordt bovendien een stimulans ingebouwd om het openbaar vervoer meer af te stemmen op de wensen van de reiziger. Met deze doelstelling van het wetsvoorstel als uitgangspunt, zijn in de daarin neergelegde regels bepalingen opgenomen omtrent de concessies en aanbesteding, de rijksbijdrage aan gerechtigde decentrale overheden, tariefvrijheid en de positie van de reiziger.

#### *1.3.3 Relatie Interdepartementaal Beleidsonderzoek*

In september 1996 is in het kader van het Interdepartementaal Beleids-

onderzoek (IBO) een commissie ingesteld die bestudeerd heeft op welke wijze de beleidsdoelstellingen van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II), de reeds genoemde kabinetsstandpunten naar aanleiding van de commissies Brokx en De Boer en de uitwerking daarvan in de beleidsnota «Marktwerking in het regionaal vervoer» kunnen worden gerealiseerd. Dit heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen (kamerstukken II 1993/94, 23 645, nr. 1). Het wetsvoorstel is in lijn met deze aanbevelingen. Het betreft met name de aanbevelingen betreffende de invoering van prestatiebekostiging, informatieverschaffing over vervoersstromen, aanbesteding van de ontwikkelings- en de uitvoeringsfunctie en aanbevelingen ten aanzien van subsidiëring. Een aantal van deze aanbevelingen zal worden vormgegeven, krachtens delegatiebepalingen in het onderhavige wetsvoorstel, in lagere regelgeving. Bij het formuleren van de uitgangspunten voor de herziening van de wet- en regelgeving voor het personenvervoer zijn daarmee twee doelstellingen leidend: stimulering van de groei van het gebruik van het openbaar vervoer door middel van een meer op de wensen van de reiziger gericht aanbod van openbaar vervoer en een verhoging van de kostendekkingsgraad.

#### **1.4 De opbouw van het wetsvoorstel**

Het onderhavige wetsvoorstel is ingrijpend van aard. Naast een regeling voor de introductie van marktwerking voor het openbaar vervoer, wordt ook een voorstel gedaan tot verdere liberalisering van het besloten busvervoer. Een aankondiging van dat laatste voornemen is gedaan bij de evaluatie van de Wet personenvervoer (kamerstukken II 1993/94, 23 400, nr. 47).

Bij de opstelling van het onderhavige wetsvoorstel is uitgegaan van een minimum aan regelgeving en een maximale vrijheid voor decentrale overheden om – door middel van invulling van voorwaarden waaronder de concessie wordt verleend – het openbaar vervoer in hun gebied optimaal toe te snijden op de lokale wensen. Met betrekking tot de verlening van concessies wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat specifieke onderwerpen regeling door de decentrale overheid behoeven, maar niet hoe dit moet gebeuren. Dat is aan de bevoegde overheid.

In de verhouding tussen de decentrale overheid en de vervoerbedrijven heeft een belangrijke verschuiving plaats. Dit wetsvoorstel gaat uit van verzakelijking van deze relatie door middel van de introductie van periodieke betwistbaarheid. Deze verzakelijkte relatie impliceert tevens een grotere mate van vrijheid voor de vervoerders. Zo vervalt de vaststelling van de dienstregeling door de bevoegde overheid en krijgen decentrale overheden, in samenspraak met de vervoerondernemingen, in het eindbeeld tariefvrijheid.

De sector openbaar vervoer is reeds lange tijd beschermd geweest. In de Wet Autovervoer Personen (24 juni 1939, Stb. 527) – de voorganger van de huidige Wet personenvervoer – werd marktordening ingevuld door capaciteitsmanagement via een vergunningensysteem waarbij de voorrang werd gegeven aan reeds aanwezige vergunninghouders. Bovendien had de (decentrale) overheid aanvankelijk weinig bemoeienis met de dienstregeling, waardoor de zittende vervoerder vrij autonoom kon opereren binnen zijn gebied. Met de huidige Wet personenvervoer is het capaciteitsmanagement als marktordeningsinstrument losgelaten, maar door de verleningsgrond inzake de wenselijkheid van het openbaar vervoer en het financieel belang voor nieuwe aanvragen voor openbaar vervoervergunningen en de koppeling met de dienstregelingsprocedure – die de facto ten gunste van de zittende vervoerders werkten – bleef de markt beschermd. Nog onlangs is die beschermde positie van de huidige

vervoerders bevestigd door de rechter (CBB d.d. 4 december 1997, AB 1998, 52). De introductie van periodieke betwistbaarheid in deze sector brengt nieuwe en uniforme regelgeving met zich. De hoofdlijnen van de marktordening staan in het wetsvoorstel, waaraan uitwerking wordt gegeven in lagere regelgeving. Op die manier kan slagvaardig worden geanticipeerd en gereageerd op toekomstige marktontwikkelingen. Wanneer de openbaarvervoermarkt geruime tijd volledig periodiek betwistbaar is, kan worden bezien of een dergelijke regulering van de marktordening – in aanvulling op de Mededingingswet – nog steeds noodzakelijk is.

Het openbaar vervoer en besloten busvervoer krijgen in voorliggend wetsvoorstel hun regeling. De regels inzake taxivervoer blijven in de Wet personenvervoer neergelegd. Artikel 113 van dit wetsvoorstel voorziet in de daarvoor benodigde wijzigingen van de Wet personenvervoer.

## **2. BESPREKINGEN BINNEN HET OVERLEGORGAAN PERSONENVERVOER**

### **2.1 Algemeen**

Ingevolge artikel 70 van de Wet personenvervoer is het wetsvoorstel in het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) besproken. Dit heeft geleid tot een rapport van bevindingen, waarin de volgende hoofdpunten aan de orde komen. Het OPV is van mening dat de betrokken partijen voldoende gelegenheid moeten hebben om zich een gefundeerd oordeel te vormen. Met name de branche is van mening dat zij meer tijd nodig heeft om het voorstel te beoordelen.

Het wetsvoorstel is echter een vertaling van de beleidsnota «Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer» van november 1996 en de daaruit voortvloeiende debatten in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze nota bevat een zeer gedetailleerde uitwerking van de voorstellen omtrent marktwerking. Het is van het grootste belang dat de betrokken partijen de tijd krijgen om tot een zorgvuldige afweging te komen en dat hierover uitgebreid overleg plaats heeft. Tegelijkertijd is het wenselijk dat de introductie van marktwerking in het regionaal openbaar vervoer zo snel mogelijk ter hand kan worden genomen en dat hiervoor een gedegen wettelijke basis is gelegd.

### **2.2 Implementatiestrategie**

Ten aanzien van de implementatiestrategie merkt het OPV op dat er geen artikel in het wetsvoorstel is opgenomen dat voorziet in een evaluatie conform de motie-Van 't Riet (kamerstukken II 1996/97, 25 088, nr. 17), waarin de Tweede Kamer aangeeft dat zij in 2003 een beslissing wil nemen hoe verder te gaan op het traject van marktwerking. Mede met het oog daarop is het OPV van mening dat de invulling van het implementatietraject te ver vooruit loopt op de besluitvorming.

De implementatie van marktwerking wordt in dit wetsvoorstel gefaseerd vorm gegeven. De artikelen 55 en 56 treden direct in werking en geven de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid om de concessieverleners te verplichten 35% van de omzet van het vervoer in hun gebied, met uitzondering van het vervoer in door de gemeentelijke vervoerbedrijven, op 1 januari 2003 te laten verrichten na een procedure van aanbesteding. Om helderheid voor de concessieverleners en de bedrijfstak te scheppen is het van belang dat het implementatieproces van aanbesteding wordt vastgelegd in dit wetsvoorstel. Dit geldt zowel voor

bus, tram- als voor metrovervoer. De artikelen waarin het eindbeeld in 2005, alsmede de aanbestedingen voor het vervoer in gebieden met een gemeentelijk vervoerbedrijf (58 tot en met 60) treden in werking op een bij koninklijk besluit nader te bepalen tijdstip. Artikel 126 voorziet in de mogelijkheid van een gefaseerde inwerkingtreding van de artikelen van de voorgestelde wet. Gezien de motie-Van 't Riet zal inwerkingtreding afhankelijk zijn van de besluitvorming in de Tweede Kamer. Hiertoe is in artikel 98 bepaald dat in 2003 een verslag over de effecten van aanbesteding aan de Staten-Generaal zal worden aangeboden.

### **2.3 Concessieduur**

Het OPV is van mening dat de voorgestelde concessieduur van 6 jaar voor tram- en metrovervoer te kort lijkt.

In het geval van aanzienlijke en aantoonbare investeringen in materieel gedurende de concessieperiode kan een langere concessieduur gerechtvaardigd zijn. Artikel 23 voorziet derhalve in een vrijstellingsbevoegdheid van de Minister om de concessieverlener in die gevallen een concessie voor langere duur te laten verlenen. Worden er geen investeringen in materieel gedaan dan is er geen reden om de concessieduur voor tram- en metro te verlengen. Ook internationaal is daarvoor geen bewijsmateriaal. De in het Verenigd Koninkrijk gangbare concessieduur voor spoorvervoer is bij voorbeeld ongeveer 7 jaar. De afschrijvingstermijn voor tram en metro is niet langer dan die voor treinmaterieel. Bij dergelijke lange afschrijvingstermijnen voor materieel waarvoor geen tweede-handsmarkt kan ontstaan vanwege de regionale gebondenheid door technische specificaties is het voor de hand liggend dat de aanbestedend overheid in de concessievoorschriften opneemt dat het materieel overgaat naar de nieuwe concessiehouder. Tegen welke prijs dient overeen te worden gekomen tussen concessieverlener en eigenaar van het materieel.

### **2.4 De Nederlandse mededingingsautoriteit**

Het OPV geeft in overweging om de bevoegdheden van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) inzake de toets op de sectorspecifieke regelgeving neer te leggen in de Mededingingswet en niet in het onderhavige wetsvoorstel.

Het ligt niet in de rede de wettelijke regels het toezicht op het tegengaan van economische machtsvorming door het verkrijgen van concessies voor openbaar vervoer in de Mededingingswet op te nemen. Het maakt in feite een integrerend onderdeel uit van de systematiek van herstructurering van de markt voor het openbaar vervoer. Daarom is een sectorspecifieke regeling nodig, die aanvullend op de algemene mededingingsregels van de Mededingingswet op de markt voor openbaar vervoer van toepassing is. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Op deze wijze heeft een zuivere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister van Economische Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat plaats. Op de taakverdeling tussen ons beide is uitgebreider ingegaan in hoofdstuk 5 van dit deel van de toelichting.

### **2.5 Marktmacht**

Het OPV is van mening dat een dynamischer regeling ten aanzien van het moment waarop het maximale marktaandeel van een vervoerder wordt vastgesteld. Het OPV is van mening dat louter basering op het kalenderjaar voorafgaand aan de concessieverlening met name ondernemingen benadeelt die gedurende het huidige kalenderjaar veel concessies



hebben verloren en daardoor op het moment van concessieverlening een lager marktaandeel hebben dan in het jaar daarvoor.

Bij het opstellen van de onderliggende regelgeving zal worden bezien of het mogelijk is om het aandeel van bedrijven in de markt te actualiseren en zo mogelijk rekening te houden met toekomstige concessies. Dit is ook in de toelichting aangegeven. Daarvoor zijn dan wel objectieve gegevens vereist, voorzien van een accountantsverklaring over de omzet van recente mutaties per concessiegebied. Deze actualisering zal met name relevant zijn voor ondernemingen wiens marktaandeel rond het maximaal toegestane aandeel schommelt.

## **2.6 Tariefvrijheid**

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft de bevoegdheid om nationale vervoerbewijzen en het daarbij behorende tarief vast te stellen. De concessieverlener en de concessiehouder hebben de vrijheid om in de concessievoorschriften afspraken te maken over regionale kaartsoorten en tarieven. Het OPV is van mening dat uitgesloten moet worden dat eenmaal door de vervoerder vastgestelde tarieven moeten worden gewijzigd als gevolg van gewijzigde nationale tarieven. Hiervoor zijn geen garanties ingebouwd in het wetsvoorstel. Als gevolg van de verplichting voor de vervoerder om reizigers tegen het nationale tarief te vervoeren, zal het nationale tarief in de praktijk als bovengrens gaan gelden. Immers, vervoerders die het reizen duurder maken dan het nationale tarief zullen alleen reizigers met het nationale vervoerbewijs in hun vervoermiddel treffen. Een bijstelling van het regionale tarief is dus alleen noodzakelijk indien de nationale tarieven worden verlaagd.

## **2.7 Experimenteerartikel**

Het OPV is van mening dat bij het experimenteerartikel moet worden aangegeven onder welke condities en met inachtneming van welke spelregels experimenten mogelijk zijn. De mogelijkheid om af te wijken van de wet ten behoeve van experimenten is beperkt tot bepaalde artikelen van de onderdelen aanbesteding en concessies van het wetsvoorstel. Naar verwachting ontwikkelt de markt zich na inwerking-treding van de wet snel. Derhalve kan nu niet worden voorzien welke initiatieven vanuit de markt of vanuit bestuurlijke partijen maatschappelijk voldoende veelbelovend zijn om mee te experimenteren. Juist omdat de sector de mogelijkheid moet worden geboden om met creatieve ideeën te komen en niet op voorhand spelregels en condities vast te leggen, is de waarborg van de gecontroleerde delegatie in het tweede lid van artikel 3 ingebouwd. Bovendien zal er bij de overweging om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te geven over een experiment een ex ante evaluatie plaatsvinden.

## **2.8 Consumentenbescherming**

Het OPV acht het gewenst dat de verplichte verstrekking van reisinformatiegegevens met zekere waarborgen omgeven dient te worden.

In dit wetsvoorstel is bepaald dat de vervoerder zijn gegevens onder redelijke voorwaarden dient te verstrekken ten behoeve van een reisinformatiesysteem. Deze voorwaarden kunnen de vervoerder en de (toekomstige) exploitant van een reisinformatiesysteem in een contract neerleggen. Voor dit contract gelden de regels van het Burgerlijk Wetboek en andere algemene regels over bij voorbeeld licenties en auteursrecht. Waarborgen kan de vervoerder in de overeenkomst zelf vastleggen.

Daarbij kan worden gedacht aan bepalingen over de zorgvuldigheid van het gebruik van die gegevens. Tegen schending van dit soort regels staat civiele rechtsgang open. De vervoerder mag in staat worden geacht om in het contract een bepaling op te nemen dat de gegevens niet voor een ander doel gebruikt mogen worden dan waarvoor ze verstrekt zijn. Dit is een redelijke voorwaarde. Daarnaast is bepaald dat vervoerders die openbaar vervoer verrichten gezamenlijk financieel bijdragen aan een door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan te wijzen exploitant van een landelijk reisinformatiesysteem, op zodanige wijze dat door die bijdragen het functioneren van dat systeem is gewaarborgd.

## **2.9 Besloten busvervoer**

In dit wetsvoorstel is er voor gekozen de eis van dienstbetrekking voor het besloten busvervoer te laten vervallen. Hierdoor is het voor de vervoerder mogelijk om arbeidskrachten flexibel in te zetten. De huidige situatie op de markt vraagt immers om deze flexibele bedrijfsvoering. Het OPV heeft in haar advies kenbaar gemaakt dat de vakbeweging er sterk op aangedrongen heeft de eis van dienstbetrekking in de wet te houden als instrument voor de sociale partners om de naleving van de cao-verplichtingen in de sector adequaat te kunnen controleren. Zonder de eis van dienstbetrekking zal het inderdaad meer inspanning kosten om de naleving van de cao te kunnen controleren, maar hier staat tegenover dat de vervoerder niet met de vereiste flexibele bedrijfsvoering op de markt kan inspelen. Dit laatste verdient uiteindelijk toch de voorkeur omdat dit passender is in het kader van marktwerking en deregulering. Daarnaast is het in het algemeen ook aan werkgevers en werknemers om naleving van cao-bepalingen voor de rechter af te dwingen. Ook in andere sectoren speelt de eis van dienstbetrekking niet en is de mogelijkheid van een flexibele inzet van arbeidskrachten reeds breed ingevoerd.

## **3. TOEGANG TOT HET BEROEP**

Bij het opstellen van de systematiek van onderhavig wetsvoorstel is rekening gehouden met de door de Algemene Rekenkamer opgestelde aanbevelingen, zoals opgenomen in het rapport «Vergunningen» (kamerstukken II 1995/96, 24 656). Naar aanleiding van dit rapport is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat een toetsingskader Verkeer en Waterstaat voor vergunningstelsels ontwikkeld. Het rapport en het toetsingskader hebben er bij het opstellen van het wetsvoorstel toe geleid dat is overwogen of de inzet van een concessiesystematiek een adequaat instrument is voor de ordening van de vervoermarkt. In onderdeel 3.1 is aangegeven waarom voor de concessiesystematiek is gekozen.

Dit betekent dat de per 1 januari 1998 gedecentraliseerde bevoegdheid tot het verlenen van openbaar vervoervergunningen weer op het centrale niveau wordt gelegd. Dit heeft te maken met het onderscheid dat dit wetsvoorstel maakt, anders dan de Wet personenvervoer doet, tussen de toegang tot het beroep van ondernemer in het personenvervoer (de vergunning) en de toegang tot de markt (via concessies). In de huidige wet fungeert de vergunning in feite als marktregulerend instrument. In dit wetsvoorstel vervult niet de vergunning maar de concessie die rol. Door het vervallen van de verleningsgronden van artikel 11 en 16 van de huidige Wet personenvervoer voor het openbaar vervoer anders dan per trein, vervalt ook de beleidsvrijheid van de vergunningverlener. Deze beleidsvrijheid vormde een belangrijke reden om de bevoegdheid tot vergunningverlening geheel in handen te leggen van de decentrale overheid. Nu de beleidsarme beoordeling op vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid resteert, ligt het meer voor de hand de

uitgifte van vergunningen centraal te laten plaatsvinden. Een centrale uitgifte van vergunningen heeft voorts als voordeel dat het de handhaafbaarheid van de naleving van de vergunningplicht en voorschriften vergemakkelijkt. Het is de bedoeling om alle vergunningen te laten verlenen door de Rijksverkeersinspectie.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer beveelt aan dat er voor het verlenen van vergunningen en ontheffingen steeds een grondslag in de wet moet zijn voor het heffen van vergoedingen. Zoals bij voorbeeld uit artikel 8, onderdeel d, blijkt, is aan deze aanbeveling gehoor gegeven. Artikel 61 biedt de mogelijkheid een ontheffing te verlenen aan een regionaal openbaar lichaam voor de verplichting tot aanbesteding voor openbaar vervoer per tram of metro. Het is niet wenselijk voor het verlenen van deze ontheffing vergoedingen te heffen, omdat het hier gaat om een geldstroom tussen twee overheden. Het rapport beveelt voorts aan dat een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering bij het verlenen en handhaven van de vergunningen verder bevorderd worden. Zoals uit onderdeel 14.2.10 zal blijken, is de harmonisering van de vergunning voor openbaar en besloten vergunning tot één vergunning voor collectief personenvervoer een verbetering in de uitvoerbaarheid.

Dit wetsvoorstel gaat uit van twee vergunningen die de toegang tot het beroep van ondernemer voor het verrichten van personenvervoer regelen: een vergunning voor het verrichten van vervoer per trein en een vergunning voor collectief personenvervoer (openbaar vervoer anders dan per trein en besloten busvervoer). De vergunningen voor het verrichten van personenvervoer per trein bestaat reeds in de huidige Wet personenvervoer. Nieuw is de vergunning voor het verrichten van collectief personenvervoer. Deze vergunning is als het ware een smelting van de vergunning voor openbaar vervoer en de vergunning voor besloten busvervoer zoals die nu worden verleend op grond van de Wet personenvervoer. Het kenmerkende verschil tussen deze vergunningen en de vergunning voor collectief personenvervoer is dat deze vergunningen de toegang tot de markt regelen, terwijl de vergunning voor collectief personenvervoer in dit wetsvoorstel beperkt is tot de toegang tot het beroep van ondernemer in het personenvervoer. De toegang tot de markt voor openbaar vervoer wordt in dit wetsvoorstel geregeld via de concessieverlening. Tevens worden de marktregulerende bepalingen ten aanzien van het besloten busvervoer afgeschaft. De toegang tot het beroep wordt in dit wetsvoorstel verschaft door de vergunningverlening. Dat betekent dat de gronden voor vergunningsverlening die de facto een beschermende werking hadden ten gunste van de zittende vervoerder, in dit wetsvoorstel zijn geschrapt. Het betreft hier de gronden inzake de wenselijkheid van voorzieningen en de toetsing van het financiële belang daarvan voor de overheid. Als gevolg daarvan resteren met betrekking tot vergunningseisen voor zowel op de besloten vervoer als de openbaarvervoermarkt slechts de eisen van vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid. Eisen die voor beide sectoren, mede als gevolg van de uniformerende werking van de EG-richtlijnen ter zake, met elkaar overeenkomen.

Het vergunningeninstrument blijft gehandhaafd omdat het nodig is om – voorafgaande aan de start van activiteiten op de markt – te beoordelen of een ondernemer naar behoren zal functioneren en aan de verplichtingen kan voldoen die zijn verbonden aan het krachtens de wet verrichten van zekere activiteiten op de markt. De concessiehouder moet dus ook beschikken over een vergunning voor collectief personenvervoer. Verlies van die vergunning betekent door het verbod om vervoer te verrichten zonder vergunning, dat de concessie niet meer kan worden uitgeoefend.

## **4. CONCESSIONS OPENBAAR VERVOER**

### **4.1 Inleiding**

Om te komen tot een marktgericht en kwalitatief goed openbaar vervoer is gekozen voor een vorm van periodieke betwistbaarheid van vervoersnetwerken. Dit is mogelijk door een systematiek van aanbesteding van concessies. De concessiesystematiek leent zich goed voor de aanbesteding van een vervoersnetwerk, waardoor een vervoerder een exclusief recht verwerft om het openbaar vervoer in een specifiek gebied te verrichten.

De concessieverlenende overheid heeft de mogelijkheid om voorschriften te stellen aan de concessiehouder met betrekking tot de exploitatie van het openbaar vervoer, zonder zich in detail met het vervoersaanbod te bemoeien. Binnen de door de aanbestedende overheid geformuleerde concessievoorschriften heeft de vervoerder de mogelijkheid de ontwikkeling van het openbaar vervoer ter hand te nemen. De vervoerder beschikt bij uitstek over de marktkennis om een efficiënt, effectief en klantgericht vervoersnetwerk te ontwerpen.

Van oudsher wordt de concessie gebruikt voor activiteiten van openbaar belang die niet door de overheid zelf worden verricht, maar aan particuliere ondernemingen worden overgelaten (bij voorbeeld de mijnconcessies). Daarmee gepaard gaat de verplichting aan de concessiehouder om de geconcedeerde activiteiten te verrichten. Zo'n verplichting zou echter ook contractueel tussen beide partijen kunnen worden afgesproken.

Voor de keuze voor een concessiesystematiek in plaats van een systematiek van contractrelaties is doorslaggevend geweest de overweging dat privaatrechtelijke overeenkomsten in zijn algemeenheid slechts de contractpartijen binden en geen externe werking hebben. Derden zijn doorgaans niet gebonden aan de contractuele afspraken tussen partijen. De exclusiviteit die aan de concessie is verbonden (onder andere tot uiting komend in een verbod aan anderen dan de concessiehouder om openbaar vervoer te verrichten) en de handhaving daarvan kunnen niet bereikt worden door het sluiten van een exclusieve privaatrechtelijke overeenkomst met een vervoerder. Het beschikkingskarakter van de concessie staat overleg c.q. onderhandeling over de te verlenen concessie overigens niet in de weg. Het wetsvoorstel heeft de bevoegdheid tot concessieverlening een vrij karakter gegeven. Er zijn slechts voorwaarden gesteld met betrekking tot het bezit van een vergunning en van een verklaring van geen bezwaar. Door die beoordelingsvrijheid ontstaat ruimte voor overleg. Overleg kan niet alleen betrekking hebben op de vraag of de concessie aan die vervoerder moet worden verleend, maar ook over de inhoud van de concessie en de aan de concessie verbonden voorschriften. Het verlenen van een concessie sluit niet uit dat aanvullend, binnen de grenzen die in de concessievoorschriften zijn gesteld, nog een overeenkomst wordt gesloten tussen concessieverlenende overheid en concessiehouder; bij voorbeeld over eigendomsoverdracht van bepaalde zaken, dan wel over onderwerpen waarvan in de concessievoorschriften slechts de condities en procedures vastliggen.

### **4.2 Domein van de concessie**

Een concessie voor openbaar vervoer is een recht om met uitsluiting van anderen, verleend door een daartoe bevoegd bestuursorgaan, tot het verrichten van het openbaar vervoer door een vervoerder in een specifiek gebied. De algemene omschrijving dat de concessie het exclusieve recht op het verrichten van openbaar vervoer, zegt nog niets over de reikwijdte

daarvan. Het is aan de concessieverlenende overheid om aan te geven op welke wijze het domein van de concessie wordt gedefinieerd. Daarbij zijn in beginsel de volgende beslissingen aan de orde: het geografisch gebied, de aanbesteding van de ontwikkelingsfunctie en/of de uitvoeringsfunctie en de modaliteit waarop de concessie betrekking heeft.

#### *4.2.1 Geografisch gebied*

De keuze voor de selectie en bepaling van de omvang van het aanbestedingsgebied is een verantwoordelijkheid van de aanbestedende overheid. Daar waar de vervoerkundige schaal dit niet in de weg staat, zal de verantwoordelijkheid voor een concessie binnen één bestuursniveau (provincie, Kaderwetgebied, gemeente) vallen. Indien de bestuurlijke schaal verschilt met de vervoerkundig optimale schaal zullen de betrokken bestuurlijke partijen tot afstemming dienen te komen over bij voorbeeld al dan niet geografische deelconcessies of gezamenlijke aanbesteding.

Het gebied waarvoor de concessie kan worden verleend, overschrijdt in beginsel niet het grondgebied van de tot concessie-verlening bevoegde overheid. Evenwel kan het wenselijk zijn om concessies te verlenen voor vervoer dat de territoriale gebiedsgrenzen van de concessieverlener overschrijdt. In die situatie voorziet het wetsvoorstel door het mogelijk te maken de concessie door de desbetreffende overheden gezamenlijk te laten verlenen dan wel door de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het verlenen van dit soort concessies aan een van de desbetreffende overheden over te dragen. Coördinatie en afstemming tussen de verschillende concessieverleners is van belang. Artikel 21 en 25 hebben hierop betrekking. Indien vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een decentrale overheid in overleg met andere mede-overheden bevoegdheden heeft verkregen aangaande openbaar vervoer buiten zijn territoriale gebiedsgrenzen, dan kan dit na inwerkingtreding van het wetsvoorstel slechts worden gecontinueerd indien hierover overeenstemming is bereikt tussen de tot concessieverlening bevoegde overheden in dat gebied.

Daarnaast kan de concessieverlener binnen zijn territoriale gebiedsgrenzen verschillende concessiegebieden definiëren. Concessies voor openbaar vervoer kunnen worden verleend voor dat specifieke gebied. De concessieverlener is ook vrij in de concessie het vervoer van en naar het gebied op te nemen.

#### *4.2.2 Ontwikkeling en/of uitvoering van de dienstregeling*

Ten aanzien van de totstandkomingsprocedure van een openbaarvervoervoorziening kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds verschillende functies en anderzijds de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 3 typen functies, waarvan de verantwoordelijkheid bij de concessieverlener, bij de vervoerder of eventueel bij een derde partij ligt.

De beleidsvoeringsfunctie is bij uitstek een taak voor de aanbestedende overheid. Het betreft onder meer het formuleren van algemene doelstellingen ten aanzien van het verkeers- en vervoerbeleid, de afbakening van concessiegebieden, het doelgroepenbeleid en de gewenste algemene kenmerken van de aangeboden vervoerdiensten. Deze beleidsspecificatie is het kader voor de concessieverlening en komt deels tot uiting in het programma van eisen.

De uitvoeringsfunctie is bij uitstek een taak voor de vervoerbedrijven. Het betreft onder meer het daadwerkelijk laten rijden van de vervoermiddelen, uitvoering geven aan de vastgestelde dienstregeling, de inzet van

personeel, het management en het onderhoud van voertuigen. Deze functie zal in ieder geval onderdeel uitmaken van de aanbesteding.

De ontwikkelingsfunctie betreft onder andere het beleid ten aanzien van de tarieven, de lijnvoering, de dienstregeling en het voertuigtype. De aanbesteding van ontwikkelingsfunctie is meer complex van aard, met name omdat het formuleren van gunningscriteria voor een dergelijk aanbod op kwaliteit meer aandacht vergt. Het is echter ook denkbaar dat de concessieverlener stapsgewijs wil groeien in het proces van aanbesteden. Bovendien is de scheidslijn tussen de beleidsvoeringsfunctie en de ontwikkelingsfunctie niet haarscherp aan te geven. Op basis van deze overwegingen zijn de tot concessieverlening bevoegde overheden in het onderhavige wetsvoorstel vrij om te bepalen of naast de uitvoeringsfunctie ook de ontwikkelingsfunctie wordt aanbesteed en zo tot de verantwoordelijkheid van de vervoerder behoort. Vanwege de grotere innovatieve stimulans ter verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer, is het streefbeeld dat ook deze functie niet bij de tot aanbesteding bevoegde overheid ligt. De ontwikkelings- en de uitvoeringsfunctie kunnen dan separaat – bij voorbeeld aan een derde partij – of tegelijkertijd worden aanbesteed.

#### *4.2.3 Nevengeschikte concessies*

Artikel 24, eerste lid, biedt de ruimte om meerdere concessies in één concessiegebied te verlenen. De exclusiviteit van de concessie wordt bepaald door de omschrijving van de vervoersvoorziening. In één concessiegebied verrichten dan dus meerdere concessiehouders naast elkaar vervoer. Op deze wijze kunnen bij voorbeeld verschillende concessies worden aanbesteed voor tram, metro en busvervoer, die aan verschillende vervoerders kunnen worden gegund. Het biedt de concessieverlenende overheid tevens de vrijheid om al het regionaal vervoer – intermodaal – ineens aan te besteden, per vervoersmodaliteit, of bij voorbeeld per vervoerkundig onderscheid zoals ontsluitende of verbindende lijnen.

#### **4.3 Exclusiviteit van de concessie**

Kenmerkend voor een concessie is dat deze het exclusieve recht geeft op exploitatie binnen het domein van de concessie en tegelijkertijd ook de verplichting tot levering van het openbaar vervoer met inachtneming van de concessievoorschriften. Dit betekent dat derden geen openbaarvervoerdiensten in het concessiegebied mogen verrichten.

Er is een aantal uitzonderingen op deze regel. In het wetsvoorstel is neergelegd dat de concessieverlener naast c.q. in aanvulling op een reeds verleende concessie:

- een nevengeschikte concessie kan verlenen voor een andere of dezelfde vervoersmodaliteit; het is denkbaar dat concessies voor bij voorbeeld bus, tram- en metrovervoer separaat worden aanbesteed, en aan verschillende vervoerders worden gegund; het is ook mogelijk om twee busconcessies in één gebied aan te besteden, bij voorbeeld voor een ontsluitende en een verbindende vervoersfunctie;
- een concessie kan verlenen voor vervoer naar en van een aangrenzend concessiegebied waar een andere vervoerder het vervoer verricht;
- ontheffing kan verlenen van het verbod tot het verrichten van vervoer door niet-concessiehouders. Hiermee is beoogd naast geconcedeerd openbaar vervoer ook ander openbaar vervoer mogelijk te maken, zij het dat dit openbaar vervoer ter bescherming van de exclusiviteit van de concessie, wel belangrijk moet verschillen van het door de concessiehouder aangeboden openbaar vervoer. Naar verwachting

zullen dit soort ontheffingen voornamelijk worden verleend ten behoeve van cabotagevervoer.

Daarnaast dient de concessiehouder het openbaar vervoer per trein binnen het concessiegebied te tolereren.

Bovenstaande betekent dat het recht op exploitatie dat met de concessie wordt verkregen niet absoluut is. De aard van het openbaar vervoer brengt met zich dat bepaalde beperkingen op het exploitatierecht door de concessiehouder zullen moeten worden geaccepteerd. De beperkingen die door de concessiehouder moeten worden geduld, worden deels in het onderhavige wetsvoorstel en deels in de concessievoorschriften neergelegd.

Een nadere toelichting is noodzakelijk voor de ontheffing op het verbod de exclusiviteit van de concessie voor ander openbaar vervoer. Dit openbaar vervoer wordt niet meegerekend voor het bepalen van de rijksbijdrage aan de concessieverlener. Indien een vervoerder dit (commercieel) openbaar vervoer wil verrichten, dient hij daarvoor een ontheffing te vragen bij de concessieverlener. De concessieverlener kan aan die vervoerder een ontheffing verlenen op het verbod om openbaar vervoer te verrichten waarvoor hem geen concessie is verleend. De mogelijkheid van ontheffing wordt in het wetsvoorstel gecreëerd omdat het enerzijds wenselijk is om innovaties vanuit de markt – die gericht zijn op het aanbieden van openbaar vervoer dat zodanig goed aansluit op de wensen van de reiziger, dat subsidiëring niet nodig is – en cabotagevervoer niet te belemmeren. Anderzijds is het voor de concessiehouder van belang dat er waarborgen zijn dat zijn concessie niet te allen tijde kan worden uitgehold door vervoerders die ongesubsidieerd verrichten en in die zin de «krenten uit de pap» van zijn concessie halen.

Voor een zorgvuldige aanbesteding van concessies is het noodzakelijk dat, voor zover niet wettelijk vastgelegd, de decentrale overheid in de concessievoorschriften zoveel mogelijk beschrijft met welke inbreuken (en wanneer en op welke gronden) de vervoerder rekening dient te houden. Helderheid vooraf is noodzakelijk wil onzekerheid hierover zich niet vertalen in een hogere prijs.

#### **4.4 Duur van de concessie**

Kern van dit wetsvoorstel is de introductie van periodieke betwistbaarheid van vervoersnetwerken. Om dit daadwerkelijk gestalte te geven, is de concessieduur gemaximaliseerd tot zes jaar. Bij het vaststellen van de maximumduur van een concessie moet een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds het bieden van zekerheid aan de vervoerder en anderzijds de wenselijkheid het aangeboden netwerk op gezette tijden te toetsen aan de markt. De duur van een concessie is een belangrijk element voor het daadwerkelijk ontstaan van mededinging.

Langlopende concessies betekenen dat de dreiging van competitie voor de concessiehouder minder aanwezig is. Van een betwistbare markt is minder sprake en een belangrijke incentive tot verbetering van de kwaliteit en efficiency boet aan kracht in. Dit betekent dat bedrijven minder geprikkeld worden om zich meer op de vervoersbehoefte van de reiziger te richten. Een korte concessieduur vergroot weliswaar de betwistbaarheid van de markt, maar vermindert de bereidheid tot het doen van grote investeringen in bijvoorbeeld materieel. De uitdaging van de vervoersondernemingen bestaat daarin dat zij een netwerk van vervoersvoorzieningen aanbieden dat goed aansluit bij de (kwaliteits-)

wensen van de reiziger en dat voldoet aan de voorwaarden van de aanbestedende overheid. Hoe beter de onderneming hierin slaagt des te aantrekkelijker zal de exploitatie zijn. In het wetsvoorstel is in artikel 23 wel een mogelijkheid geschapen om indien de concessie gepaard gaat met aanzienlijke investeringen in benodigde infrastructuur of in tram- of metromaterieel, een vrijstelling te verlenen van de maximumduur van zes jaar.

#### **4.5 Concessievoorschriften**

Het verbinden van voorschriften aan de concessie is in beginsel vrij, maar de concessieverlener zal er op bedacht moeten zijn dat gedetailleerde voorschriften de prijs van de concessie kunnen opdrijven. In hoeverre dit effect zal optreden is aan het inzicht en de verantwoordelijkheid van de concessieverlener overgelaten. De prijs die de concessieverlener voor overmatige regeling van de concessie gaat betalen, moet een voldoende waarborg zijn tegen het stellen van te gedetailleerde concessievoorschriften. Aangezien de concessievoorschriften een belangrijke invulling zijn van de concessie en derhalve van invloed zijn op de prijs die de concessiehouder vraagt, doet de concessieverlener er verstandig aan reeds bij de aanbesteding kenbaar te maken welke voorwaarden aan de concessie worden verbonden. Niet alleen vergemakkelijkt dit de vergelijking van de aanbiedingen, het voorkomt tevens discussies over de inhoud van de offerte nadat de opdracht is gegund.

Ter behartiging van het algemeen belang legt het wetsvoorstel een aantal specifieke onderwerpen vast, die in ieder geval in de concessievoorschriften terug dient te komen. Het betreft met name voorschriften die in het belang zijn van de reiziger (toegankelijkheid, overleg met consumentenorganisaties, tarieven en dienstregeling), voorschriften ter beoordeling van de uitvoering van de concessie (financiële verantwoording, informatieverschaffing) en financiële randvoorwaarden (subsidieverstrekking, tarieven). Er wordt dus vastgelegd dat er aandacht moet worden besteed aan die onderwerpen, de concrete invulling van de voorschriften wordt – binnen het wettelijk kader – overgelaten aan de decentrale overheid.

De bevoegdheid om de dienstregeling vast te stellen komt te vervallen. De systematiek van concessieverlening is zodanig dat de offerte van de vervoerder de basis is voor gunning van de concessie. In de concessievoorschriften kan de concessieverlener vastleggen binnen welke marges de vervoerder wijzigingen mag aanbrengen in de dienstregeling. Ook kan de decentrale overheid in de concessievoorschriften aan te geven op welke wijze bij voorbeeld wordt omgegaan met een vermindering van de rijkssubsidie.

De maximale looptijd van de concessie is in beginsel zes jaar – een uitzondering is gemaakt voor concessies voor tram- en metrovervoer die gepaard gaan met aanzienlijke investeringen in materieel en voor concessies waaraan investeringen in infrastructuur door de concessiehouder zijn verbonden – maar de concessieverlener is vrij om een kortere looptijd te hanteren. Wanneer de looptijd korter is dan 6 jaar, bestaat de mogelijkheid om bij wijziging van de concessie de termijn op te rekken tot 6 jaar. Dit is dan een wijziging van de concessievoorschriften. Het is logisch dat over deze mogelijkheid in de concessievoorschriften afspraken worden gemaakt. De totale looptijd van de concessie mag – met uitzondering van de hierboven beschreven gevallen – nooit langer zijn dan zes jaar. De wijziging van de concessievoorschriften kan op aanvraag van de concessieverlener of ambtshalve door de concessiehouder. Deze wijziging kan wenselijk zijn indien rekening moet worden gehouden met onzekere



omstandigheden in het gebied of onvoorziene ontwikkelingen hebben plaats gehad. De wijziging van de concessie kan uiteraard ook op andere onderdelen dan de tijdsduur betrekking hebben.

#### **4.6 Verplichtingen voor concessiehouder**

Naast een wettelijk kader voor de concessievoorschriften, wordt aan de concessiehouder bij dit wetsvoorstel een aantal verplichtingen opgelegd. Deze verplichtingen dienen met name ter bescherming van de positie van de consument, ter waarborging van de continuïteit en de prijs van het openbaar vervoer en ter waarborging van de beschikbaarheid van informatie ten behoeve van de aanbestedingsprocedure. Het betreft hier dus voor alle concessiehouders gelijklopende verplichtingen.

Artikel 30 legt de vervoerder de plicht op om het openbaar vervoer te verrichten conform de concessievoorschriften.

#### **4.7 Gedoogplicht**

In het wetsvoorstel wordt aan een ieder die een recht heeft ten aanzien van bepaalde infrastructuur de plicht opgelegd het gebruik door de concessiehouder van die infrastructuur te gedogen. Voorkomen wordt hiermee dat door rechten van eigenaren, andere zakelijk gerechtigden, maar ook huurders, een goede uitvoering van de concessie wordt belemmerd. In de meeste gevallen zijn gemeenten eigenaar van de te gebruiken primaire (rail)infrastructuur en de infrastructuur ten behoeve van de veiligheid, verkeersregeling en communicatie. De eigenaar is daarbij in beginsel verantwoordelijk voor een goede instandhouding van de infrastructuur. Onderscheid moet daarbij worden gemaakt tussen openbare wegen enerzijds en tramwegen of metrobanen (stadsspoorwegen) anderzijds. Ingevolge de Wegenwet en het Burgerlijk Wetboek rust op de eigenaar/bezitter van de openbare wegen met betrekking tot het onderhoud ervan een risico-aansprakelijkheid voor schade als gevolg van onvoldoende onderhoud. Dit geldt dus ook voor de gemeente/eigenaar. In beginsel geldt deze aansprakelijkheid ook voor de eigenaar van tramwegen of metrobanen. Ingevolge de Locaalspoor- en tramwegwet is voor de aanleg daarvan een concessie vereist. De aansprakelijkheid voor onderhoud en veiligheid berust bij de concessiehouder.

Ten behoeve van het onderhoud van de infrastructuur kunnen gemeenten op grond van art. 227, eerste lid, onderdeel b, Gemeentewet op grond van een belastingverordening een recht heffen voor het gebruik van infrastructuur. De werkingssfeer van een dergelijk recht zal evenwel niet groot kunnen zijn. Zo verbiedt de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 lagere overheden tot het heffen van belasting voor het gebruik van de (openbare) weg met motorrijtuigen. Bovendien kan het heffen van een dergelijk recht bij een selecte groep van gebruikers als discriminatie en dus als ongeoorloofd worden beschouwd. Voorzover een heffing al mogelijk zal zijn, zal het prijsverhogend effect op de concessie door de concessieverlener worden gecompenseerd uit de rijksbijdrage waarin bij de verlening ervan rekening is gehouden met onderhoudskosten.

Indien de eigenaar schade lijdt als gevolg van het gedoogde gebruik van de infrastructuur door de concessiehouder, kan deze om een nadeelcompensatie vragen bij de concessieverlener. Uit de jurisprudentie volgt dat voor het in aanmerking komen voor een compensatie er aan drie criteria moet worden voldaan:

- er moet een voldoende hechte samenhang zijn tussen het schadeveroorzakende handelen van de overheid, in casu de concessieverlener, en het intredend nadeel;

- het nadeel valt niet onder een normaal maatschappelijk of bedrijfsrisico gelet op de aard, frequentie, plaats en karakter;
- de schade behoort redelijkerwijs niet geheel of gedeeltelijk ten nadele van de eigenaar te blijven.

Niet valt aan te nemen dat snel aan deze criteria zal worden voldaan. Er is dan ook vanaf gezien een regeling betreffende nadeelcompensatie vast te stellen.

Gedurende de looptijd van de concessie kan de concessiehouder worden geconfronteerd met besluiten van bestuursorganen, bij voorbeeld in hun hoedanigheid van wegbeheerder, die het uitvoeren van de concessie kunnen beperken. Gedacht kan worden aan besluiten tot gesloten-verklaring van wegen of het onttrekken van wegen aan het openbaar verkeer. Voor de concessiehouder staan echter voldoende mogelijkheden tot rechtsbescherming open om door de rechter te laten toetsen of de belangenafweging door het bestuursorgaan zorgvuldig heeft plaatsgevonden.

## **5. IMPLEMENTATIE EN AANBESTEDING**

### **5.1 Inleiding**

De komende jaren zal de sector openbaar vervoer – door de invoering van een concessiesystematiek onder periodieke aanbesteding – op een fundamenteel andere wijze geordend en aangestuurd worden. Dit vergt ruimte voor voorbereiding voor zowel decentrale overheden als voor vervoerondernemingen. Deze weg moet zorgvuldig worden gelopen. Het is verder van groot belang om op cruciale momenten vast te stellen of het gevoerde beleid de gewenste effecten heeft, om zo tijdig te kunnen bijsturen indien gewijzigde omstandigheden of effecten daartoe aanleiding geven. Hiertoe is de implementatie buiten de gebieden met een gemeentelijk vervoerbedrijf in twee fasen verdeeld: de periode tot 2003 en de periode vanaf 2003. Dit is ook vastgelegd in het Regeerakkoord. Voor de aanbesteding van vervoer in gebieden waar gemeentelijke vervoerbedrijven het vervoer verrichten gelden ruimere implementatietermijnen.

Het is van het grootste belang dat het eindbeeld van de aanbesteding in de wet vastligt. Dit creëert duidelijkheid en rechtszekerheid voor de decentrale overheden en de vervoerders, waardoor een ruime voorbereidingstijd gericht kan worden ingevuld. In de artikelen 57 en 60 is dit vormgegeven.

### **5.2 Fasering aanbesteding tot 2003**

In de periode tot 2003 is het van groot belang om zoveel mogelijk ervaring op te doen met de aanbesteding van openbaarvervoernetwerken. Uit deze ervaringen kunnen lessen worden getrokken die van betekenis kunnen zijn bij volgende aanbestedingsronden. Het is van belang dat de aanbestedingen van substantiële omvang zijn. Indien deze gespreid over het land tot stand komen kunnen alle decentrale overheden ervaring opdoen en worden verschillen zichtbaar tussen bij voorbeeld verstedelijkte en landelijke gebieden. Bovendien biedt dit de mogelijkheid om aan de hand van de verschillen tussen de gebieden te bezien of het geformuleerde beleid bijstelling behoeft teneinde de doelstellingen van het wetsvoorstel te bereiken.

Voor een goede evaluatie is het van belang dat gespreid over het land op ruime schaal ervaring wordt opgedaan met de aanbesteding van openbaar vervoer. De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft dit belang

onderschreven en, bij aanneming van de motie-Van 't Riet (kamerstukken II 1996/97, 25 088, nr. 17), aangegeven dat het wenselijk is dat de decentrale overheden op vrijwillige basis overgaan tot de introductie van aanbesteding. Bij brief van 11 juni 1997 (kamerstukken II 1996, 25 088, nr. 22) is uiteengezet op welke wijze deze motie wordt geïnterpreteerd. Deze interpretatie is door de Tweede Kamer overgenomen. Over vrijwillige aanbesteding worden afspraken gemaakt tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden.

Indien blijkt dat op 1 januari 2003 de aanbesteding van 35% van de omzet van het openbaar vervoer – gespreid over het land – niet tot stand komt, dan heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid om aan concessieverleners de verplichting tot aanbesteding op te leggen. Concessieverleners kunnen ontheffing van deze aanbestedingsplicht aanvragen, indien zij van mening zijn dat er gebiedsspecifieke belemmeringen zijn. De minister zal dan in overleg treden om te bezien wat de oorzaken daarvan zijn. Als daar naar zijn oordeel inderdaad sprake van is, zal worden bezien of de gebiedsspecifieke belemmeringen weggenomen kunnen worden, om alsnog de aanbesteding te realiseren. Indien er naar zijn oordeel geen gebiedsspecifieke belemmeringen zijn, maar de decentrale overheid anderszins niet tot aanbesteding overgaat, kan de Minister van Verkeer en Waterstaat de ontheffing onthouden, en derhalve de bevoegde decentrale overheid verplichten tot aanbesteding van 35%. De aanbesteding dient uiterlijk 1 jaar na het opleggen van de verplichting te zijn gerealiseerd; de niet-aanbestede concessie vervalt dan.

Bij de vaststelling of de aanbesteding van het openbaar vervoer voldoende gespreid over het land tot stand komt wordt een driedeling gehanteerd: provincies, kaderwetgebieden en de zogenoemde BOS-steden. In zowel in de provincies, de kaderwetgebieden als in de BOS-steden dient 35% van de omzet van het openbaar vervoer te worden aanbesteed. Dit is een pragmatische invulling van het begrip «voldoende gespreid over het land». Duidelijk is dat het hierdoor mogelijk is dat er in bepaalde delen van ons land méér wordt aanbesteed dan in andere gebieden. Er wordt dan echter wel voldaan aan de geest van de motie-Van 't Riet, die stelt dat er voldoende ervaring moet worden opgedaan. Bij bovengenoemde invulling is er dan immers sprake van aanbesteding in landelijke, in stedelijke en in stadsgewestelijke gebieden. Het opleggen van de verplichting betekent wel dat iedere concessieverlener 35% van de omzet van het vervoer in zijn gebied moet hebben aanbesteed.

De verplichting zal door de minister worden opgelegd op basis van criteria die bij algemene maatregel van bestuur nader worden omschreven. Ook voor de ontheffing worden in nadere regelgeving criteria geformuleerd. Van belang hierbij kan zijn bij voorbeeld de samenhang in vervoersstromen in dat gebied in relatie tot de verplichting tot aanbesteding van 35% of het feit dat in een gebied wordt geëxperimenteerd met een nieuw vervoersconcept (bij voorbeeld light rail). De keuze voor het vastleggen van deze criteria in een algemene maatregel van bestuur is gebaseerd op de verwachting dat de ontwikkelingen bij de bevoegde overheden omtrent aanbesteding van concessies de komende jaren zeer snel zullen gaan. Dit kan er toe leiden dat een snelle maar zorgvuldige bijstelling van de criteria noodzakelijk is.

In 2003 zal moeten worden bezien of de introductie van aanbesteding de gewenste effecten heeft op de groei van het aantal reizigers(kilometers) en de verbetering van de kosten-dekkingsgraad. Tevens zal worden bezien welke effecten marktwerking heeft op de sociale functie van openbaar vervoer en op de kwaliteitsverbetering van de aan de reiziger aangeboden diensten. Aan de hand van de resultaten van deze evaluatie wordt de

Tweede kamer om een oordeel gevraagd inzake de verdere voortgang van het proces van marktwerking.

### **5.3 Eindbeeld betwistbaarheid in 2005**

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat op 1 januari 2005 al het regionaal openbaar vervoer – met uitzondering van het vervoer dat wordt verricht in door de gemeentelijke vervoerbedrijven – op basis van openbaar aanbestede concessies wordt verricht. De concessies die op dat moment nog niet zijn aanbesteed, vervallen. Wanneer de Tweede Kamer in 2003 instemt met voortzetting van het proces van betwistbaarstelling van vervoersnetwerken, kan het betreffende wetsartikel bij koninklijk besluit in werking treden. De inwerkingstredingsbepaling houdt hiermee rekening.

### **5.4 Verzelfstandiging gemeentelijke vervoerbedrijven en betwistbaarheid**

Op de gedeeltelijke verplichting tot aanbesteding in 2003 is een uitzondering gemaakt voor het vervoer door bedrijven die aan gemeenten toebehoren. Hiermee worden de zogenaemde BOV-gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Maastricht, Groningen, Den Haag, Nijmegen en Dordrecht bedoeld. Deze gemeenten hadden op 1 januari 1996 ofwel een eigen ambtelijke vervoerdienst, ofwel waren eigenaar van een vervoerbedrijf.

Reden voor de ruimere implementatietermijn voor het vervoer dat wordt verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven is het feit dat veel gemeentelijke vervoerbedrijven nog niet zijn verzelfstandigd. Verzelfstandiging van het vervoerbedrijf versterkt de concurrentiekracht van het bedrijf en voor de realisatie hiervan hebben gemeenten tijd nodig. Het is van belang dat gemeente en gemeentelijk vervoerbedrijf een (beperkte) periode krijgen om de bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële maatregelen te nemen en te implementeren om het vervoerbedrijf te verzelfstandigen. Dit is de reden waarom deze implementatie-termijn ruimer is dan de termijnen die gelden voor gebieden waar op het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel geen gemeentelijke vervoerbedrijven vervoer verrichtten. Om gemeenten die het ontvlechtingproces reeds gestalte hebben gegeven niet te benadelen ten opzichte van de gemeenten die dit proces nog niet hebben gestart, is als ijkpunt 1 januari 1996 genomen.

Verzelfstandiging van het vervoerbedrijf is echter geen voorwaarde voor het betwistbaar stellen van de vervoersmarkt van de gemeentelijke vervoerbedrijven, noch voor het meedingen van een niet-verzelfstandigd gemeentelijk vervoerbedrijf naar een concessie in een ander gebied. Door de blootstelling van de eigen markt aan concurrentie wordt een mogelijke bevoordeelde concurrentiepositie die een niet verzelfstandigd gemeentelijk vervoerbedrijf kan hebben, teniet gedaan. Deze conclusie is in overeenstemming met het rapport van de werkgroep «Markt en Overheid», die in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) is ingesteld en onder voorzitterschap van prof. mr. M.J. Cohen haar werkzaamheden verrichtte (Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid, Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 45). Een gemeentelijke of een verzelfstandigd vervoersbedrijf dat actief is op een gesloten markt heeft mogelijk een concurrentievoordeel op vervoersbedrijven actief op open markten. Volgens de werkgroep «Markt en Overheid» kunnen de ongelijke concurrentievoorwaarden tussen organisaties met een exclusief marktrecht en andere ondernemingen op open markten uit de volgende factoren bestaan: financiële condities,

input-condities, afzetcondities, functievermenging en institutionele condities. De werkgroep concludeert dat het opheffen van de exclusiviteit een voldoende voorwaarde is om de genoemde ongelijkheden te verwijderen. Voor het meedingen van een gemeentelijk vervoerbedrijf naar een concessie in gebieden waar het voorheen niet actief was is de betwistbaarheid van de «eigen» markt dus een noodzakelijke voorwaarde.

Het bovengenoemde laat onverlet dat verzelfstandiging van de gemeentelijke vervoerbedrijven van groot belang is. Daarbij gelden de volgende overwegingen:

- alleen de verhouding tussen kwaliteit en prijs van het produkt dient uitgangspunt te zijn bij de beslissing omtrent concessieverlening;
- de financiële risico's voor de overheid zijn beter beheersbaar;
- er ontstaan minder afgeschermd en meer op innovatie en vernieuwing georiënteerde bedrijven.

### **5.5 Fasering aanbesteding vervoer gemeentelijke vervoerbedrijven**

Wanneer de Tweede Kamer in 2003 instemt met voortzetting van het proces van betwistbaarstelling van vervoersnetwerken dient met ingang van 1 januari 2006 35% van de omzet van al het openbaar vervoer dat door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt verricht te zijn aanbesteed. Dit betreft alle modaliteiten van dat openbaar vervoer, dus zowel bus, tram als metro.

De Minister van Verkeer en Waterstaat kan door ontheffing te verlenen van die plicht, uitstel van aanbesteding voor de modaliteiten tram en metro verlenen. Indien deze ontheffing voor beide modaliteiten wordt verleend, behoeft op 1 januari 2006 slechts 35% van het door gemeentelijke vervoerbedrijven verrichte busvervoer te zijn aanbesteed. Voor uitstel van de aanbestedingsplicht voor tram en metro kan de tot aanbesteding bevoegde decentrale overheid voor 1 januari 2004 een aanvraag indienen.

Voor aanbesteding van het tram- en metrovervoer kan om verschillende redenen een langere implementatietermijn wenselijk zijn dan bij busvervoer:

- de grotere kapitaallasten die gemoeid gaan met tram- en metro-materieel;
- het beperkt aantal mogelijke toetreders op dit moment;
- de ontvlechting van de infrastructuur en de exploitatie van het tram/metrobedrijf, die in sommige gevallen nog relatief lange tijd in beslag zal nemen;
- de relatie van het vervoer met het minder flexibel zijn van de infrastructuur: de bestaande rails zijn grotendeels bepalend voor de vervoersloop.

De aanvraag tot uitstel zal in beginsel alleen in behandeling worden genomen, indien:

- het wordt vergezeld van een stappenplan waarin wordt aangegeven op welke wijze zo spoedig mogelijk tot aanbesteding van tram en metro wordt overgegaan en dat de aanbesteding van 35% van het busvervoer in 2006 daadwerkelijk zal worden gerealiseerd (plan tot aanbesteding);
- kan worden aangetoond, bij voorbeeld door inschrijving in het handelsregister, dat er een privaatrechtelijke rechtspersoon, is opgericht en indien de aanvraag vergezeld gaat van een ondernemingsplan; deze voorwaarde is van belang voor de bespoediging van het verzelfstandigingsproces van de gemeentelijke vervoerbedrijven.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over de inhoudelijke eisen die aan de plannen worden gesteld, alsmede over de procedure van behandeling.

Er is samenhang tussen de omvang van het betwistbaar gestelde deel van het vervoer van een gemeentelijk vervoerbedrijf en de mate waarin het vervoerbedrijf mag meedingen naar concessies buiten zijn gebied. Het gemeentelijk vervoerbedrijf mag maximaal 50% meer vervoer in omzet in concessies verkrijgen, als voor aanbesteding wordt vrijgegeven van het eigen vervoer. Vanaf het moment van publicatie van de aankondiging tot aanbesteding van het vervoer dat door het gemeentelijk vervoerbedrijf wordt verricht, mag het bedrijf meedingen naar concessies voor vervoer in andere gebieden. Tussen datum van publicatie en de daadwerkelijk aanbesteding dient een redelijke termijn te liggen. Reden voor deze beperking is dat het onwenselijk is dat een gemeentelijk vervoerbedrijf ongelimiteerd in concurrentie treedt met derden, wanneer slechts een heel klein deel van het vervoer dat wordt verricht door dat bedrijf wordt aanbesteed. Het merendeel van zijn markt blijft dan immers beschermd.

## **5.6 Eindbeeld betwistbaarheid vervoer gemeentelijke vervoerbedrijven in 2009**

Wanneer de Tweede Kamer in 2003 instemt met voortzetting van het proces van betwistbaarstelling van vervoersnetwerken, dient met ingang van 1 januari 2009 100% van de omzet van het totale vervoer dat door de gemeentelijke vervoerbedrijven wordt verricht te zijn aanbesteed. Hiertoe behoort ook het tram- en metrovervoer, tenzij daarvoor in 2004 uitstel is verleend door de Minister van Verkeer en Waterstaat tot een later tijdstip. De periode om 100% van de omzet van het openbaar vervoer aan te besteden is voor het vervoer door de gemeentelijke vervoerbedrijven langer dan voor het overige vervoer. Dit hangt samen met de mogelijkheid van het verzoek tot uitstel van aanbesteding in 2004. Indien de minister besluit om dit verzoek tot uitstel niet te honoreren biedt de hier gestelde implementatietermijn van vijf jaar – tot 1 januari 2009 – de mogelijkheid om alsnog volledige aanbesteding te realiseren. Ondanks het feit dat de invoeringstermijnen voor aanbesteding van het vervoer dat wordt verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven ruimer zijn, staat het de tot aanbesteding bevoegde overheden vrij het vervoer dat wordt verricht door het gemeentelijk vervoerbedrijf eerder betwistbaar te stellen.

## **5.7 Samenvatting implementatiestrategie**

---

inwerkingtreding van de wet	– bevoegdheid decentrale overheid tot het eenzijdig opzeggen van contracten
een jaar na inwerkingtreding van de wet tot 1-1-2003	– alle oude vervoerscontracten vervallen en moeten zijn omgezet in concessies – bevoegdheid Minister tot verplichten van aanbesteding van 35% van de omzet van het openbaar vervoer met uitzondering van het vervoer door gvb's
in 2003	– parlementair evaluatiemoment (motie nr. 17 Van 't Riet): hoe verder met marktwerking?
tot 1/1/2004	– aanvraag uitstel aanbesteding tram/metro-vervoer gvb's
1/1/2005	– aanbesteding van 100% van de omzet van het openbaar vervoer met uitzondering van het vervoer door gvb's
1/1/2006	– aanbesteding van 35% van de omzet van bus/tram/metro van gvb's (uitzondering voor tram/metro bij verleend uitstel)
1/1/2009	– aanbesteding van 100% van het regionaal openbaar vervoer (uitzondering voor tram en metro bij verleend uitstel)

---

## **5.8 Overgang van contracten naar concessies**

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de voorgestelde wet kunnen de concessieverleners hun huidige overeenkomsten (BOS-contracten) met vervoerders eenzijdig opzeggen. Deze contracten tussen vervoerders en decentrale overheden om vervoerprestaties te verrichten, moeten worden omgezet in concessies. Hiertoe dient de tot aanbesteding bevoegde overheid maatregelen te treffen. De omzetting moet binnen 1 jaar na inwerkingtreding de wet zijn gerealiseerd. Op dat moment vervallen alle overeenkomsten van rechtswege. Indien de bevoegde overheid het wenselijk acht om het vervoersgebied in meerdere concessiegebieden in te delen, dan is het moment van omzetting van contracten in concessies daartoe het geëigende moment. De concessieverlener heeft dan tevens de mogelijkheid de concessieduur in de verschillende gebieden te variëren, zodat aanbesteding gefaseerd plaats kan hebben.

De niet-aanbestede concessies vervallen uiterlijk op het moment dat al het vervoer moet zijn aanbesteed. Indien de Minister van Verkeer en Waterstaat een concessieverlener een verplichting heeft opgelegd tot aanbesteding van de concessie, dan eindigt de looptijd van de niet-aanbestede concessie uiterlijk een jaar na het tijdstip waarop de verplichting is opgelegd. Een nieuwe concessie kan alleen worden verleend nadat een aanbestedingsprocedure is gevolgd.

## **5.9 Aanbesteding van het openbaar vervoer**

De aanbesteding van openbaarvervoernetwerken is de verantwoordelijkheid van de daartoe bevoegde overheden. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor een adequaat niveau van openbaar vervoer in hun gebied, voor de continuïteit van het vervoer en voor het op correcte wijze toepassen van procedures van aanbesteding.

De aanbesteding van openbaar vervoer heeft als kenmerk dat meerdere vervoerondernemingen met elkaar concurreren teneinde de concessie voor dat vervoersnetwerk te verwerven. Een dergelijk regime vereist een transparante vervoermarkt met heldere spelregels, die voor alle vervoerders vooraf duidelijk zijn en waarbij alle actoren gelijke toegang hebben tot de relevante informatie voor verwerving van de concessie. De Commissie-Cohen heeft in het reeds eerder gememoreerde rapport aangegeven dat dit een belangrijke voorwaarde is voor eerlijke concurrentie. Het is de taak van de tot aanbesteding bevoegde overheid om deze spelregels tot stand te doen komen, binnen het gestelde wettelijke kader.

### *5.9.1 Aanbestedingsprocedure*

Noch de EG-richtlijn nutssectoren, noch de richtlijn diensten is van toepassing op de aanbesteding van concessies voor openbaar vervoer door decentrale overheden. De richtlijn nutssectoren heeft betrekking op het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie. De richtlijn is van toepassing op het bedrijf waaraan de concessie is verleend. Deze verricht een «relevante activiteit» en geniet door de concessieverlening bijzondere of uitsluitende rechten in de zin van de richtlijn. Zo zijn op het moment alle openbaarvervoerders van hoofdstuk 2 van de Wet personenvervoer aanbestedende dienst in de zin van de richtlijn nutssectoren. Dit zijn de (al dan niet verzelfstandigde) gemeentelijke vervoerbedrijven, de vervoerbedrijven van de VSN-Groep en Arriva. Deze bedrijven zullen bij opdrachtverlening de richtlijn nutssectoren in de meeste gevallen dienen toe te passen. De richtlijn is niet van toepassing op de overheid, niet zijnde een overheid met een eigen vervoerbedrijf, die de concessie verleent. De decentrale overheden

krijgen dan wel de wettelijke bevoegdheid tot het verlenen van concessies voor de exploitatie van openbaar vervoer, maar zij verrichten de vervoerstaak niet zelf. De overheid verricht dan geen relevante activiteit in de zin van de richtlijn. De richtlijn diensten is een vangnet en komt in beeld zodra de anderen richtlijnen niet van toepassing zijn. Dat ook de richtlijn diensten niet van toepassing is op de concessies voor openbaar vervoer is achtereenvolgens af te leiden uit de reikwijdte van het begrip «overheidsopdracht» in de richtlijn, de wordingsgeschiedenis van de richtlijn in relatie tot de analogie met de systematiek van de andere aanbestedingsrichtlijnen.

Omdat in dit wetsvoorstel gekozen is voor de aanbesteding van concessie voor openbaar vervoer, is een aanbestedingsplicht opgenomen. Ingevolge artikel 44 wordt de keuze voor de aanbestedingsrichtlijn bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De reden hiervoor is dat verwacht wordt dat de Europese Commissie zal komen met een voorstel om de aanbesteding van openbaar vervoer onder te brengen onder een aanbestedingsrichtlijn. Of dit een nieuwe richtlijn is of dat een bestaande wordt aangepast is nog niet bekend. Om adequaat te kunnen inspelen op deze ontwikkelingen is gekozen voor een delegatiebepaling ten aanzien van dit onderdeel. Tot die tijd zal op grond van een aantal overwegingen worden gekozen voor aansluiting bij het regime van de richtlijn diensten in plaats van bij de richtlijn nutssectoren.

In de eerste plaats komt dit tegemoet aan de voorkeur die is uitgesproken voor een openbare aanbestedingsprocedure in de beleidsnota «Marktwerving in het regionaal openbaar vervoer» (kamerstukken II 1995/96, nr. 23 645). Het ligt voor de hand die aanbestedingsrichtlijn van toepassing te verklaren, die aan deze wens het beste recht doet. Toepassing van het regime van de richtlijn diensten schept de beste kans voor heldere en eenduidige spelregels. Dit geldt zeker in een markt waar nog weinig ervaring op dit punt is. In deze richtlijn kan de aanbestedende overheid in principe kiezen uit de openbare of de niet-openbare procedure. In een beperkt aantal gevallen is het ook mogelijk te kiezen voor een onderhandse onderhandelingsprocedure. In de tweede plaats kent de richtlijn diensten – in tegenstelling tot de richtlijn nutssectoren – een gesloten systeem van selectiecriteria hetgeen duidelijke informatie aan de inschrijvers verstrekt. In de derde plaats valt de aanbesteding van het sluiten van openbaarvervoer-contracten, voorzover de plicht daartoe niet uit de wet voortvloeit, reeds onder de reikwijdte van de richtlijn diensten. Dit laatste betekent dat, voor zover er bij voorbeeld door decentrale overheden reeds vervoer is aanbesteed, hiermee al ervaring is opgedaan.

Hoewel geen van de richtlijnen in directe zin van toepassing is, kent aansluiting bij het Europese aanbestedingsregime de nodige voordelen.

1. Het regime doet recht aan de noodzakelijke objectieve beoordeling door de overheid van de uitgebrachte offertes aan de geformuleerde criteria van die overheid. Naast deze instrumentele functie heeft het aanbestedingsrecht ook een waarborgfunctie. Het dient verder te vrijwaren tegen willekeurig en preferentieel optreden van de overheid, wat in de EG-aanbestedingsrichtlijnen tot uitdrukking is gebracht in de plicht voor de overheid om alle gegadigden in een aanbestedingsprocedure gelijk te behandelen (gelijkheidsbeginsel).
2. Door de aansluiting bij de bestaande procedure wordt een procedurele uniformiteit van de nationale aanbesteding van diensten bereikt; doordat in beginsel een aanbestedende overheid voor de aanbesteding van openbaar vervoersdiensten dezelfde procedure volgt als die voor de aanbesteding van andere diensten (zoals bij voorbeeld de aanbesteding van gehandicaptenvervoer op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten).



3. Er is reeds sprake van een redelijk uitgekristalliseerde procedure door de ervaring van de nationale en Europese aanbestedende overheden met de richtlijnen. Ook kan ten behoeve van een uniforme uitleg van de regels een beroep worden gedaan op de aanwezige Europese en nationale jurisprudentie ter zake. De reeds opgedane ervaring van decentrale overheden met deze aanbestedingsregels en de bestaande jurisprudentie dragen bij aan de uniforme toepassing van de aanbestedingsregels. Dit bevordert de doorzichtigheid en objectiviteit van de aanbestedingsprocedure.

#### *5.9.2 Beleidsmatige invulling aanbestedingsprocedure*

Om de concurrentie op een eerlijke wijze plaats te laten hebben is het van belang dat de concessieverlener de voorwaarden waaraan het vervoersaanbod moet voldoen vastlegt en aan potentiële vervoerders beschikbaar stelt. In het licht van de doelstellingen van dit wetsvoorstel ten aanzien van groei van het gebruik van het openbaar vervoer vanuit een integraal beleid van verkeer en vervoer door decentrale overheden – waar concurrentie tussen aanbieders van openbaar vervoer onderdeel van uit maakt – wordt wettelijk verplicht in het programma van eisen aandacht te besteden aan een aantal specifieke onderwerpen.

In het programma van eisen wordt ten eerste aangegeven aan welke beleidsmatige eisen uit het verkeers- en vervoerplan de offerende vervoerder moet voldoen. Dit betreft eisen ten aanzien van de bereikbaarheid in een gebied, de sociale functie van het vervoer voor mensen die daarvan afhankelijk zijn, de sociale veiligheid van het openbaar vervoer en de afstemming met de mogelijke milieudoelstellingen. Daarnaast wordt opgenomen een beschrijving van de hoofdlijnen van het gewenste vervoernetwerk en de afstemming tussen het netwerk in aangrenzende gebieden en binnen het gebied met andere vormen van personenvervoer. Ten derde wordt een overzicht gegeven van de te benutten infrastructurele voorzieningen. Indien de dienstregeling reeds bekend is, bij voorbeeld omdat de ontwikkeling daarvan separaat is aanbesteed, wordt die ook opgenomen. De afstemming tussen de milieukeurmerken van het te gebruiken materieel en het milieubeleid dat de concessieverlener voert wordt in het programma van eisen beschreven. Gegeven het belang dat de aanbesteder hieraan hecht, kan de vervoerder hiermee rekening houden in zijn offerte.

Het programma van eisen bevat eenduidige, objectief toetsbare criteria aan de hand waarvan de offertes van vervoerders kwalitatief kunnen worden beoordeeld op de mate waarin zij bijdragen aan de realisering van het beleid. Aan de hand van het programma van eisen formuleert de aanbestedende overheid de selectie- en gunningscriteria. Selectiecriteria zijn criteria waaraan een vervoerder minimaal moet voldoen om in aanmerking te komen voor de gunning van een concessie. Gunningscriteria zijn criteria op basis waarvan het beste aanbod uit de verschillende offertes kan worden geselecteerd. De gunningscriteria worden vooraf bekend gemaakt en kunnen op grond van de richtlijn diensten de laagste prijs of de economisch meest voordelige aanbieding betreffen.

Het programma van eisen en het aanbod uit de winnende offerte zijn samen de basis voor de concessievoorschriften. De concessievoorschriften zijn het kader waarbinnen de vervoerder in de afgesproken periode het openbaar vervoer moet verrichten. Op basis van de concessievoorschriften wordt de concessie verleend.

### *5.9.3 Beslismomenten tijdens de aanbestedingsprocedure*

Tijdens de aanbestedingsprocedure van een concessie of een contract zijn er voor de aanbestedende overheid twee beslismomenten te onderscheiden.

Opstelling c.q. vaststelling programma van eisen:

Gewoonlijk wordt de bevoegdheid van de overheid om een programma van eisen vast te stellen niet geregeld. Het vloeit voort uit de privaatrechtelijke bevoegdheid van de overheid om een overeenkomst te sluiten. In casu gaat het echter om de weergave van de beleidsvoeringsfunctie, hetgeen een overheidstaak is. Het programma van eisen kan voor de aanbestedende overheid bindende elementen bevatten die na gunning in beginsel niet meer kunnen worden gewijzigd. Voor de concessieverlener zijn die elementen bindend voor de wijze waarop de selectie van de offertes wordt gedaan. Het programma van eisen vormt immers het kader waarbinnen de concessie tot stand komt. Het programma van eisen is daarom eerder een publiekrechtelijk instrument dan een voorbereidingshandeling voor een privaatrechtelijke overeenkomst. Om dit publiekrechtelijke karakter van het programma van eisen te onderstrepen, is in het wetsvoorstel aangegeven welke inhoud het op hoofdlijnen moet kennen. Dit publiekrechtelijke karakter rechtvaardigt tevens het recht op inspraak en de daaruit voortvloeiende terinzagelegging.

De gunning en de verlening van de concessie:

Met de gunning krijgt de uitverkorene een aanspraak op de concessie, de afgewezenen niet. Het karakter van het gunningsbesluit is duidelijk indien de gunning en de concessieverlening op hetzelfde moment plaatsvinden. De concessieverlening is immers een beschikking. Het is ook mogelijk dat de concessieverlener de gunning in de vorm van een voornemen tot concessieverlening aan de «uitverkorene» uitbrengt. Tussen het moment van gunning en concessieverlening vindt de acceptatie door de vervoerder plaats, eventueel vooraf gegaan door overleg met de uitverkoren vervoerder. Het uiteindelijke rechtsgevolg van de gunning ontstaat dan bij de concessieverlening.

### *5.9.4 Aanbestedingsreglement*

Een aanbestedingsreglement kan door de aanbestedende overheid als hulpmiddel worden gehanteerd bij de aanbesteding van openbaar vervoer. Omdat het reglement de inzichtelijkheid en (daarmee) de uniforme toepassing van de aanbestedingsprocedure bevordert, is iedere tot aanbesteding bevoegde overheid wettelijk verplicht een aanbestedingsreglement vast te stellen. De nadere invulling van het reglement wordt aan de decentrale overheid overgelaten. Op deze wijze kan maatwerk worden geleverd en aansluiting worden gevonden bij reeds bestaande administratieve procedures, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de te verschaffen duidelijkheid voor de inschrijvers. Immers, iedere vervoerder die in potentie in wil schrijven op een concessie kan het aanbestedingsreglement opvragen bij de concessieverlener. Het staat concessieverleners uiteraard vrij om onderling tot uniformering van de reglementen te komen.

## **6. MARKTORDENING, MEDEDINGING EN TOEZICHT**

### **6.1 Inleiding**

De introductie van de aanbestedingsprocedure is een majeure beleidswijziging in de sector. Bij iedere aanbesteding kunnen de concurrerende vervoerders op basis van de door hen gedane offertes worden vergeleken op prijs en kwaliteit voor de reiziger. De vervoerder die het uit dat oogpunt gunstigste aanbod heeft gedaan, krijgt de concessie voor het desbetreffende gebied. Aldus ontstaat er voor de verschillende concessiegebieden concurrentie tussen vervoerders iedere keer dat de concessie voor openbaar vervoer voor dat concessiegebied wordt aanbesteed. Bedacht moet evenwel worden dat de openbaarvervoermarkt nog volop in ontwikkeling is. Het is een nog onvolkomen markt met op dit moment gevestigde monopolieposities van vervoerders met in veel gevallen nauwe banden met de concessieverlenende overheden. De mogelijkheid is daarom aanwezig dat een nu reeds dominante marktpartij door het verwerven van een concessie zijn overheersende positie op de landelijke markt voor regionaal openbaar vervoer versterkt. Het is dan voor andere vervoersondernemingen moeilijk om tot deze markt toe te treden en daarop een redelijk aandeel te verkrijgen. Dat zou in strijd zijn met de doelstelling om tot een concurrerende markt voor openbaar vervoer te komen door de toename van het aantal marktpartijen te bevorderen. Dit noodzaakt tot het stellen van sectorspecifieke regels, gericht op het tegengaan van overheersende posities van vervoerders op de markt voor regionaal openbaar vervoer.

Hierop is toezicht nodig. Wil een zodanig toezicht effect hebben, dan is het noodzakelijk dat vóórdat aan een vervoerder een concessie wordt verleend op basis van een onderzoek is komen vast te staan dat die vervoerder geen overheersende positie op de markt voor openbaar vervoer heeft of verkrijgt. Het toezicht is dus preventief.

### **6.2 Sectorspecifieke regels**

Bij het onderzoek of een vervoerder een overheersende positie op de markt voor openbaar vervoer heeft of verkrijgt, gaat het om een beoordeling van de concurrentieverhoudingen op die markt. Een zodanige beoordeling heeft betrekking op een problematiek die bij uitstek tot het mededingingsbeleid behoort. Bij brief van 12 januari 1998 hebben de ministers van Economische Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken het MDW-rapport «Zicht op toezicht» aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73). Daarin is tevens het oordeel van het kabinet over dat rapport opgenomen. Het kabinet is met de werkgroep-Visser, die het rapport heeft opgesteld, van opvatting dat terughoudendheid is geboden bij het instellen van specifieke mededingingsrelevante regels. In verband daarmee heeft de regering dan ook overwogen, of de bovenbedoelde beoordeling van de overheersende positie van een vervoerder op de markt voor openbaar vervoer heeft, niet kan worden gerealiseerd met de algemene mededingingsregels van de Mededingingswet.

De algemene mededingingsregels van de Mededingingswet houden echter niet de bevoegdheid in om het ontstaan van overheersende posities van vervoerders op een markt als gevolg van concessieverlening tegen te gaan. Er is dan immers geen sprake van een inbreuk op het verbod van mededingingsafspraken. Evenmin wordt het verbod van misbruik van een economische machtspositie overtreden. Op de openbaarvervoermarkt gaat het juist om het ontstaan van een overheersende positie op de markt voor openbaar vervoer en niet om het misbruik

daarvan. Wel bestaat er een parallel met het concentratie-toezicht: dit is bedoeld om het ontstaan van economische machtsposities tegen te gaan, maar dan in geval van het tot stand brengen van concentraties van ondernemingen en niet op economische machtsvorming ten gevolge van concessieverlening. Om het tegengaan van overheersende posities van vervoerders op de markt voor regionaal openbaar vervoer ten gevolge van concessieverlening mogelijk te maken zijn dus sectorspecifieke wettelijke regels nodig.

Het ligt niet in de rede die wettelijke regels voor deze bijzondere vorm van toezicht in de Mededingingswet op te nemen. Het toezicht op het tegengaan van economische machtsvorming ten gevolge van het verkrijgen van concessies voor openbaar vervoer maakt in feite een integrerend onderdeel uit van de systematiek van herstructurering van de markt voor het openbaar vervoer. Daarom is een afzonderlijke wettelijke regeling nodig, die naast de algemene mededingingsregels van de Mededingingswet op de markt voor openbaar vervoer van toepassing is. Dit wetsvoorstel voorziet daarin.

Het kan voorkomen dat een concessiehouder op de markt voor openbaar vervoer of op een aangrenzende markt, bij voorbeeld de taximarkt, door gedrag of het aanwenden van bepaalde reserves, misbruik maakt van haar machtspositie zonder dat hij een te groot aandeel in de markt voor openbaar vervoer heeft. Voor de concessieverlening heeft dat misbruik geen gevolg uit hoofde van dit wetsvoorstel. Tegen misbruik van deze machtspositie zal echter wel op grond van de Mededingingswet door de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) kunnen worden opgetreden.

### **6.3 Hoofdpijnen van het sectorspecifieke toezicht**

#### *6.3.1 Inleiding*

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het verboden is om openbaar vervoer te verrichten op basis van een concessie die is verleend na aanbesteding, als de desbetreffende vervoerder niet beschikt over een verklaring van geen bezwaar. Het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar is afhankelijk van de omvang van het aandeel van de vervoerder op de relevante markt.

#### *6.3.2 Relevante markt*

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de afbakening van de Nederlandse markt voor openbaar vervoer (artikel 49). Hiermee wordt de relevante markt afgebakend. Uit artikel 2, vierde lid, volgt dat het spoorvervoer niet tot de relevante markt behoort. Reden hiervoor is dat het marktordeningsregime voor het spoorvervoer nog in ontwikkeling is. Wanneer over de inrichting van dat regime meer duidelijkheid is, zal moeten worden bepaald wanneer de markt voor het spoorvervoer tot de relevante markt in dit kader gaat behoren.

Het voornemen is om de relevante markt in het onderhavige wetsvoorstel te koppelen aan de mate waarin de vervoersmarkt betwistbaar is: het aanbestedingsregime moet er op van toepassing zijn. Het maakt daarbij niet uit of het betreffende vervoer ook daadwerkelijk is aanbesteed. Het feit dat de fasering is aangebracht dat op 1 januari 2003 35% van het openbaar vervoer (exclusief het vervoer door de gemeentelijke vervoerb企业) dient te worden aanbesteed is in dat geval niet relevant. Het gaat hier immers om een minimum-omvang van het aanbesteede deel. De concessieverlener heeft de vrijheid om een groter deel betwistbaar te stellen.

Bij de bepaling van de relevante markt wordt overwogen alleen rekening te houden met de aangebrachte fasering tussen de aanbesteding van het openbaar vervoer door de gemeentelijke vervoerbedrijven en het overig vervoer. De omvang van die markt zal als consequentie daarvan, in de loop van de tijd groeien. Op 1 januari 2006 behoort ook het openbaar vervoer dat verricht wordt door de gemeentelijke vervoerbedrijven tot de relevante markt. Een hieruit te behalen voordeelpositie voor gemeentelijke vervoerbedrijven wordt teniet gedaan door de uitsluiting voor deze bedrijven om deel te nemen aan aanbestedingen zolang hun «omzetgebied» nog niet betwistbaar is.

Het voornemen is om bij algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de voorgestelde wet te bepalen dat het gaat om:

- |                      |  |
|----------------------|--|
| tot 1 januari 2006   | 100% van de omzet van het regionaal openbaar vervoer met uitzondering van het openbaar vervoer door gemeentelijke vervoerbedrijven en het vervoer per trein; |
| vanaf 1 januari 2006 | 100% van de omzet van het openbaar vervoer met uitzondering van het vervoer per trein.   |

Territoriaal gezien gaat het om de Nederlandse markt voor regionaal openbaar vervoer, exclusief het openbaar vervoer per trein.

### *6.3.3 Toetsmoment en procedure*

De beoordeling van het marktaandeel is gekoppeld aan het verwerven van concessies door middel van aanbesteding. Bij de omzetting van bestaande contracten tussen vervoerders en decentrale overheden naar niet-aanbestede concessies, zoals dat binnen een jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel moet gebeuren, wordt de marktmacht van ondernemingen nog niet getoetst. Dit is tevens het geval wanneer een nieuwe concessie zou worden verleend zonder daartoe een procedure van aanbesteding te houden.

Het toetsmoment ligt tijdens de aanbestedingsprocedure. Zodra de aanbestedende overheid heeft aangekondigd een aanbestedingsprocedure te starten, kan een geïnteresseerde vervoerder een verklaring van geen bezwaar aanvragen bij de directeur-generaal van de NMa. Op dat moment wordt beoordeeld of de vervoerder het maximaal toegestane marktaandeel overschrijdt. Op de aanvraag van de vervoerder moet binnen vier (eventueel te verlengen tot acht) weken worden beslist. Bij de inschrijving zal de inschrijver de gegevens moeten overleggen die bij de beoordeling van de toets op het marktaandeel van belang zijn. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald welke gegevens moeten worden verstrekt. Wanneer de toezichthouder in verband met eerdere aanvragen reeds alle relevante gegevens in zijn bezit heeft, kan de vervoerder hiernaar verwijzen. Hij hoeft dan niet opnieuw alle gegevens te overleggen.

De vervoerder dient de verklaring van geen bezwaar te overleggen aan de concessieverlener die de aanbestedingsprocedure heeft aangekondigd. De concessieverlener dient zich er vóór de gunning van te vergewissen dat de vervoerder in het bezit is van een verklaring van geen bezwaar voor het betreffende concessiegebied. In het wetsvoorstel is een verbod opgenomen op het verrichten van openbaar vervoer zonder verklaring van geen bezwaar voor het betreffende gebied. Tevens beperkt het wetsvoorstel de bevoegdheid tot concessieverlening door te bepalen dat een concessie uitsluitend kan worden verleend aan vervoerders die in het bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar. Zowel de concessieverlener als de concessiehouder worden dus aangesproken.

#### *6.3.4 Toegestaan marktaandeel*

De bepaling van het maximale marktaandeel zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Het voornemen is om dit te koppelen aan de in tijd gefaseerde vaststelling van de relevante markt. In de eerste periode, tot 1 januari 2006, wanneer de relevante markt nog niet de totale Nederlandse regionale openbaarvervoermarkt betreft, die in dit wetsvoorstel exclusief de markt voor het spoorvervoer is gedefinieerd, wordt gedacht aan een percentage van 50%. De relevante markt is een groeimarkt omdat steeds meer concessies zullen worden aanbesteed. Dit rechtvaardigt een afname in de percentages. Gedacht kan worden aan 40% van de relevante markt tot het moment waarop al het regionaal vervoer moet zijn aanbesteed, en vanaf dat moment een percentage van 35%.

#### *6.3.5 Berekening marktaandeel*

Voor de vaststelling van het marktaandeel ligt een omzetcriterium voor de hand. Het voordeel van het omzetcriterium is dat de gegevens daarvan bij de ondernemingen bekend en verifieerbaar zijn. Omdat de marktmacht wordt bepaald voor de openbaarvervoermarkt, zal alleen de omzet die met openbaar-vervoeractiviteiten wordt behaald relevant zijn. Onder openbaar vervoer worden naast de modaliteiten die reeds in artikel 1 onderdeel i zijn gedefinieerd, ook verstaan vervoersvormen die via artikel 2 onder de reikwijdte van het wetsvoorstel kunnen worden gebracht, zoals in de Wet personenvervoer is gedaan voor collectief vraag-afhankelijk vervoer (CVV) en openbaar vervoer te water. Uiteraard slechts voorzover deze onder concessies vallen.

De toets op het marktaandeel wordt gebaseerd op de omzet van het concessioneel vervoer. Bij algemene maatregel van bestuur zal de wijze van berekening worden uitgewerkt. Er zijn daarbij meerdere mogelijkheden. Allereerst zou het marktaandeel kunnen worden bepaald door de omzet die door de vervoerder is behaald in het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de concessieverlening plaats heeft. Het moge duidelijk zijn dat deze methode afbreuk doet aan een effectieve werking van de bepalingen omtrent marktmacht. Het feit dat de toets op het marktaandeel gebaseerd is op het kalenderjaar voorafgaand aan de concessieverlening impliceert dat de mogelijkheid ontstaat dat het marktaandeel van een vervoerder in het jaar van de concessieverlening boven het maximaal toegestane percentage uitstijgt. Een onderneming kan in het voorgaande jaar het maximale aandeel nog niet bereikt hebben, maar er in het onderhavige jaar in slagen om veel concessies te winnen. Dit zal bij de eerstvolgende aanvraag om een verklaring in een van de daaropvolgende jaren eerst worden gecorrigeerd. Immers dan zal de nieuw verworven omzet wel worden meegerekend en zal bij overstijging van het maximaal toegestane aandeel geen verklaring van geen bezwaar worden verleend. De overschrijding zal dus tijdelijk plaats hebben. Een andere mogelijkheid is een actuele berekening van het marktaandeel. Daarbij wordt rekening gehouden met de concessies die gedurende het jaar zijn verloren of verworven. Deze nadere uitwerking zal met name relevant zijn voor ondernemingen wiens marktaandeel rond het maximaal toegestane aandeel schommelt. Deze effectievere en eerlijker methode impliceert wel dat bedrijven een omzetadministratie per concessiegebied bij zullen moeten houden. Tot slot is denkbaar dat tevens rekening wordt gehouden met de omzet uit te verkrijgen concessies. De praktische uitvoeringsmogelijkheden zullen worden gezien bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 49, zesde lid. De vervoerder wiens marktaandeel moet worden bepaald, kan naast een zelfstandige onderneming ook een gemeenschappelijke onderneming zijn,

of deel uitmaken van een concern. In die gevallen wordt ook rekening gehouden met de omzet behaald met openbaar vervoer door die deelnemende bedrijven of het moederbedrijf indien deze uitsluitende of gezamenlijke zeggenschap in de onderneming van de vervoerder hebben. Met zeggenschap wordt bedoeld die zeggenschap die de mogelijkheid biedt om op grond van rechten, overeenkomsten of andere middelen op een onderneming een beslissende invloed uit te oefenen. Of er sprake is van zeggenschap moet dan blijken uit juridische of feitelijke omstandigheden. Uit artikel 49 volgt wanneer er sprake is van zeggenschap. Indien de moedermaatschappij of andere vervoerders uitsluitende of gemeenschappelijke zeggenschap over de onderneming van de vervoerder kunnen uitoefenen, kan de vervoerder geen concurrentiebeleid voeren. Meetelling van de openbaarvervoer-omzet van het hele concern is daarom gerechtvaardigd.

### *6.3.6 Oneerlijke concurrentie*

In 1996 heeft het kabinet een MDW werkgroep Markt en Overheid ingesteld met als taak een analyse te maken van het marktoptreden van (semi-)overheidsorganisaties in concurrentie met derden. Op basis hiervan heeft de werkgroep in haar eindrapport spelregels opgesteld die ervoor moeten zorgen dat concurrentie tussen publieke en private marktpartijen onder gelijke voorwaarden plaatsvindt. Om dit uitgangspunt te realiseren stelt de werkgroep een structuuroplossing voor: (semi-)publieke organisaties mogen geen werkzaamheden in concurrentie met derden ontwikkelen, tenzij één van de vier uitzonderingsgronden van toepassing is. In dat geval zullen gedragsregels gelijke concurrentieverhoudingen moeten bewerkstelligen.

Het kabinet heeft de aanbevelingen van de werkgroep Markt en Overheid onderschreven en gevraagd deze in een aantal concrete situaties verder uit te werken. De eerste resultaten van deze nadere analyse zijn inmiddels bekend geworden en aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1997/98, 24 036, no. 78). Hierin concludeert het kabinet dat het ontwikkelde normenstelsel in zijn algemeenheid een adequaat beoordelingskader biedt voor het marktoptreden van de geanalyseerde instellingen en zegt uitvoering van de aanbevelingen toe.

De marktverhoudingen in het openbaar vervoer in het traject naar aanbesteding kunnen ook beoordeeld worden aan de hand van dit analysekader. Concessieverleners kunnen gebruik maken van een verlengde implementatietermijn van aanbesteding voor vervoer dat door gemeentelijke vervoerbedrijven wordt verricht. Gemeentelijke vervoerbedrijven genieten in dat geval langer een exclusieve positie in het openbaar vervoer. In deze positie kan een gemeentelijk vervoerbedrijf een concurrentievoordeel hebben wanneer het activiteiten onderneemt in aanverwante markten die wel voor concurrentie open staan. Op deze situatie zijn de aanbevelingen van de werkgroep Markt en Overheid van toepassing.

Volgens deze aanbevelingen geldt voor de gemeentelijke vervoerbedrijven één van de uitzonderingsposities: de publieke taak van de bedrijven wordt op termijn onder concurrentie gesteld. Allereerst is ter voorkoming van oneerlijke concurrentie op de aanbestedingsmarkt, de zogenaamde «reciprociteitsregel» in artikel 48 van dit wetsvoorstel neergelegd. Daarnaast zullen, voortvloeiende uit de aanbevelingen van genoemde MDW-werkgroep, gedragsregels moeten gelden die moeten voorkomen dat het gemeentelijk vervoerbedrijf de exclusieve positie gebruikt om activiteiten op het gebied van het besloten busvervoer,

taxivervoer of verwante activiteiten, welke niet direct samenhangen met het verrichten van openbaar vervoer, beoordeelt.

Een en ander is uitgewerkt in artikel 63. De Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) krijgt een rol bij de handhaving van artikel 63, eerste en vijfde lid. Zie in dit verband ook artikel 78.

#### **6.4 Verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat**

Het toezicht, gericht op het tegengaan van economische machtsvorming door vervoerders als gevolg van het verkrijgen van concessies, is een integrerend onderdeel van de herstructurering van de markt voor openbaar vervoer. Als zodanig is het onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel. De inhoudelijke toetsing van het marktaandeel heeft betrekking op een beoordeling van mededingingsaspecten. Bij de beantwoording van de vraag aan welke instantie dit onderdeel van de uitvoering van de Wet personenvervoer 2000 zou moeten worden opgedragen, is daarom zowel het belang van de herstructurering als de wenselijkheid van consistentie van dat toezicht met het algemene mededingingsbeleid bepalend geweest.

Voorop staat dat deze herstructurering van de markt voor openbaar vervoer nauw samenhangt met het openbaarvervoerbeleid in het algemeen. Aangezien het openbaarvervoerbeleid behoort tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat, zal ook de uitvoering van het onderdeel van het wetsvoorstel waarbij die herstructurering centraal staat, onder zijn verantwoordelijkheid geschieden. Om die herstructurering te kunnen realiseren verdient het evenwel de voorkeur de uitvoering van de Wet personenvervoer 2000 niet door de Minister van Verkeer en Waterstaat zelf te laten uitvoeren. De beslissing op een aanvraag van een verklaring van geen bezwaar moet uitsluitend zijn gebaseerd op de beoordeling van de omvang van het marktaandeel dat de aanvrager als gevolg van de concessie zou krijgen. Andere overwegingen mogen bij het nemen van die beslissing geen rol spelen. Gelet op de algemene verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor het openbaarvervoerbeleid, waarbij wel met belangen en overwegingen van velerlei aard rekening moet worden gehouden, is ervoor gekozen die uitvoering «op afstand» te plaatsen. Een dergelijke keuze is ook in overeenstemming met het algemene uitgangspunt dat beleid en uitvoering zoveel mogelijk moeten worden gescheiden.

#### **6.5 Uitvoering door de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa)**

Bij de keuze voor de uitvoeringsorganisatie is als uitgangspunt genomen de visie van het kabinet voor de inrichting van toezicht, zoals neergelegd in de brief van 12 januari 1998 (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73). Het kabinet hecht grote waarde aan de consistente toepassing van de mededingingsregels. Het is van oordeel dat moet worden voorkomen dat in specifieke sectoren mededingingsbegrippen worden gehanteerd op een wijze die niet consistent is met de toepassing in het algemene mededingingsregime, nationaal en Europees. Indien sectoraal toezicht noodzakelijk is, dient een consistente toepassing van de mededingingsregels te worden verzekerd.

Het verdient de voorkeur voor de uitoefening van die bevoegdheden geen afzonderlijke sectorspecifieke toezichthouder in het leven te roepen. Voor de uitoefening van die bevoegdheden is kennis van de markt voor openbaar vervoer weliswaar van belang, maar het gaat daarbij niet om



zeer specialistische technische kennis. De nadruk bij de uitoefening van die bevoegdheden ligt op de kennis van en ervaring met het toepassen van een mededingingspolitieke toets. Ook uit efficiency-overwegingen is er daarom geen aanleiding voor uitoefening van die bevoegdheden door een afzonderlijke sectorspecifieke toezichthouder, die een grote kennis van de markt voor openbaar vervoer heeft, maar niet van het mededingingsbeleid. Er is voor gekozen de uitoefening van de bevoegdheden in het kader van dit wetsvoorstel op te dragen aan de directeur-generaal van NMa. De uitvoering door de directeur-generaal van de NMa bevordert de beleidscoherentie en garandeert de gelijke interpretatie van dezelfde begrippen die in dit wetsvoorstel en in de Mededingingswet voorkomen. Dit is ook de reden waarom dit wetsvoorstel tevens bepaalt dat aanwijzingen van de Minister van Verkeer en Waterstaat die betrekking hebben op de interpretatie van algemene begrippen uit de Mededingingswet, in overeenstemming moeten gebeuren met de Minister van Economische Zaken. De wijze waarop het marktaandeel van een vervoerder moet worden bepaald is bij uitstek zo'n begrip.

In de gekozen structuur is de directeur-generaal van de NMa dus behalve met de uitvoering van de Mededingingswet ook belast met de uitvoering van het toezicht in het kader van dit wetsvoorstel. Door de uitvoeringsbevoegdheden in dit wetsvoorstel aan de directeur-generaal van de NMa toe te kennen wordt de doorzichtigheid van de besluitvorming op basis van dit wetsvoorstel gewaarborgd. De directeur-generaal stelt beschikkingen in eigen naam vast en hij is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bezwaar en beroep zijn gericht op beschikkingen van de directeur-generaal en de directeur-generaal is de verwerende partij. Voorts moet de Minister van Verkeer en Waterstaat algemene aanwijzingen aan de directeur-generaal vastleggen in beleidsregels. Dergelijke beleidsregels worden in de Staatscourant gepubliceerd. Belanghebbenden kunnen zich in beginsel daarop beroepen. Een andere waarborg is dat de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn individuele aanwijzingen aan de directeur-generaal met betrekking tot de uitoefening van zijn bevoegdheden en taken uitsluitend in schriftelijke vorm moet geven. De desbetreffende aanwijzing wordt gevoegd bij de op de zaak betrekking hebbende stukken.

## **7. POSITIE VAN WERKNEMERS BIJ OVERGANG VAN CONCESSIONS**

### **7.1 Inleiding**

Bij de introductie van de marktwerking in het regionaal openbaar vervoer is het uitgangspunt dat rekening wordt gehouden met de sociale aanvaardbaarheid en de praktische hanteerbaarheid van dit beleid. Met de invoering van de aanbesteding vervalt de zekerheid dat een vervoerbedrijf haar huidige openbaar vervoer kan blijven verzorgen. Een vervoerbedrijf dat succesvol is in het verwerven van concessies kan in relatief korte tijd snel uitgroeien voor wat betreft omzet en werklust, terwijl een minder succesvol bedrijf haar omzet en werklust kan zien dalen. Dit heeft ook voor het personeel van deze bedrijven gevolgen. Het is mede de verantwoordelijkheid van de overheid om helderheid te bieden aan alle belanghebbenden over de implicaties van de voorstellen voor hun positie als werknemer. In deze sector geldt als bijzonderheid de overgang van personeel met publiekrechtelijke regelingen over arbeidsvoorwaarden naar de privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst en mogelijk omgekeerd. Dit gecombineerd met de bijzondere omstandigheid van het introduceren van marktwerking in een sector die daar niet eerder mee te maken heeft gehad, vormt reden om gedurende de periode van 10 jaar van overgang

naar de situatie van onderlinge concurrentie, zeker te stellen dat deze concurrentie niet op collectieve arbeidsvoorwaarden plaats zal vinden en het personeel in beginsel wordt overgenomen. Na de overgangperiode, waarin de bedrijfstak heeft leren omgaan met concurrentie, gelden de reguliere wettelijke voorwaarden.

In het advies van de Commissie-Laan van 1 november 1996 (bijlage bij de beleidsnota «Marktwerving in het regionaal openbaar vervoer») is aangegeven dat uit het oogpunt van de bescherming van de werknemersbelangen en het vermijden van ongelijkheid in de concurrentiepositie tussen marktpartijen bij de overgang van personeel ten gevolge van de concessiewisseling, de volgende voorwaarden onderdeel uit moeten maken van de regels ten aanzien van de positie van het personeel bij concessiewisseling (al dan niet reeds vormgegeven in regelgeving en jurisprudentie).

- \* Personeel dat bij overgang van een concessie overgaat naar een nieuwe onderneming blijft vallen onder de werkingssfeer van de op dat moment geldende cao of de ambtelijke rechtspositieregeling.
- \* Bij de omvang en de samenstelling van de werkgelegenheid die betrokken is bij de overgang, worden ook de personen die een deel van hun taken verrichten voor (een gedeelte van) de onderneming of daarvoor op een indirecte wijze werkzaam zijn, betrokken.
- \* De pensioenregeling van de werknemers en ambtenaren moet gewaarborgd worden.
- \* Regels inzake overleg en arbitrage.
- \* Deze regels zouden voor een tijdelijke periode moeten gelden.

Juist in een periode van openstellen van de markt is het van belang dat er heldere spelregels ten aanzien van de positie van de werknemers worden geformuleerd. De ontwikkelingen op de markt en de daarbij betrokken bedrijven zijn op geen enkele manier gebaat bij steeds terugkerende arbeidsconflicten en onduidelijkheden bij de overgang van concessies.

Hierbij wordt er van uitgegaan dat de werkgever vanuit een oogpunt van goed personeelsbeleid en binnen de algemeen geldende wettelijke kaders de zorg van het personeel als een van de bepalende randvoorwaarden ziet voor het realiseren van zijn vervoeraanbod. Voor de werknemer wordt er van uitgegaan dat deze binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid bereid en in staat is positief mee te werken aan veranderingen in de inzetbaarheid.

## **7.2 Uitwerking advisering Commissie-Laan**

Ten aanzien van de positie van de werknemer is van belang welke regels reeds wettelijk zijn vastgelegd en welke regels dienen te worden geformuleerd. Tevens is de vraag welke regels in de sectorwetgeving dienen te worden vastgelegd en welke een zaak zijn van afspraken tussen de sociale partners.

### *7.2.1 Voorstel tot wettelijke regeling*

#### Algemeen

In het wetsvoorstel is een aparte paragraaf opgenomen, die de positie van het personeel regelt bij overgang van een concessie. Het gaat hierbij om een overgang van een concessie als gevolg van een concessieverlening door de overheid, waarbij een andere vervoerder de openbaar vervoer activiteiten gaat verrichten. De regeling geldt niet in gevallen waarin een vervoerder op eigen initiatief zijn vervoersactiviteiten en daarmee zijn concessie overdraagt. De personele consequenties dienen dan alleen te

worden gezien in het kader van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (BW) omtrent overgang van ondernemingen, en van overleg tussen sociale partners.

De regeling in het wetsvoorstel laat onverlet de bepalingen in het BW en de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) omtrent overgang van ondernemingen, die van toepassing kunnen zijn op de situatie van concessie-overgang. Die bepalingen houden, kort gezegd, in dat bij overgang van een onderneming de werknemers hun rechten en plichten uit arbeidsovereenkomst en cao behouden, met uitzondering van pensioenrechten. Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in de rechtspositie voor werknemers die niet overgaan naar de nieuwe concessiehouder. Op hen blijven de vigerende regels van toepassing. De regeling in dit wetsvoorstel is relevant voor die concessie-overgangen, die niet onder het BW vallen. Dit kan zich voordoen bij privaatrechtelijke bedrijven, bij voorbeeld indien bij de concessie-overgang geen materieel mee overgaat, maar doet zich per definitie voor bij gemeentelijke vervoerbedrijven die voor hun ambtelijk personeel niet aan het BW zijn gebonden. Omdat hier sprake is van een sectorspecifieke regeling is gekozen voor een op de sector en de specifieke problematiek toegesneden regeling van overgang van rechten en plichten van personeel.

Benadrukt zij dat op bepaalde concessie-overgangen zowel de voorgestelde regeling als de bepalingen in het BW van toepassing kunnen zijn. Rekening houdend met het advies van de Commissie-Laan is bij het opstellen van de regeling er ook op toegezien de marktwerking te bevorderen en de nieuwe vervoerder niet te veel te belasten met rechtspositieregelingen van zijn voorganger. Met nadruk wordt erop gewezen dat de bijzondere regeling in deze wet tijdelijk geldt voor een periode van maximaal 10 jaar, conform het advies van de Commissie-Laan. Na deze periode wordt er vanuit gegaan dat de markt is ingespeeld op de aanbestedings- en concessiesystematiek.

#### Personeel

Het uitgangspunt is dat zowel personeelsleden met een arbeidsovereenkomst als personeelsleden met een ambtelijke aanstelling de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit hun arbeidsverhouding, meenemen naar de nieuwe concessiehouder, voor zover dat personeel valt onder de werkingssfeer van een cao of een ambtelijke rechtspositieregeling. Van belang is hoe wordt bepaald hoeveel en welke personeelsleden mee overgaan naar de nieuwe concessionaris. Volgens de regeling in de artikelen 7:662 en verder van het BW gaan alle personeelsleden over naar de nieuwe onderneming. In die regeling is derhalve geen nadere afbakening gegeven van het personeel waarvan de arbeidsverhouding overgaat naar de nieuwe onderneming. In dit wetsvoorstel is dat echter wel nader geregeld. De rechten en verplichtingen die overgaan op de nieuwe concessiehouder zijn die rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de arbeidsverhouding met de personeelsleden die direct of indirect werkzaam zijn ten behoeve van de verrichting van het openbaar vervoer waarvoor de concessie wordt verleend. Van het overige personeel van de vroegere concessiehouder gaat de arbeidsverhouding derhalve niet over naar de nieuwe concessiehouder; zij blijven dus in dienst van de vroegere concessiehouder.

De vaststelling van het aantal indirect ten behoeve van het vervoer werkzame personeelsleden geschiedt volgens het wetsvoorstel in beginsel naar evenredigheid van de verminderde omzet, tenzij door de concessieverlener op basis van een weging van de omstandigheden van het concrete geval wordt bepaald dat een andere maatstaf het meest passend is. De concessieverlener zal met het oog op de rechtszekerheid

slechts van een andere maatstaf kunnen uitgaan, indien hij ter zake tevoren een beleidsregel heeft vastgesteld. Voor de hand liggend is dat dit bij een aanbesteding gebeurt in het kader van de vaststelling van het programma van eisen.

Het voorstel van de Commissie-Laan om de selectie van het personeel dat mee overgaat te bepalen op basis van het afspiegelingsbeginsel, indien geen invulling op het niveau van de individuele werknemer plaats heeft, wordt volledig onderschreven. In het wetsvoorstel is dit uitgewerkt door de regels die gelden bij ontslag op grond van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 van overeenkomstige toepassing te verklaren. Die regels bevatten ook uitzonderingen op het afspiegelingsbeginsel, indien het gaat om onmisbare werknemers of werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie, alsmede bijzondere procedurele waarborgen voor gehandicapte werknemers en in verband met het voorkomen van discriminatie. Hiermee wordt een invulling gegeven aan het voorstel van de Commissie-Laan om in geval van zwaarwegende (sociale) omstandigheden de mogelijkheid te creëren voor een individuele werknemer om beroep in te stellen inzake de redelijkheid van de toepassing van de spelregels. Het gaat hier om regelend recht waarvan door alle betrokken partijen, inclusief de individuele werknemer, gezamenlijk in onderling overleg kan worden afgeweken.

#### Collectieve arbeidsvoorwaarden

In tegenstelling tot het BW, waar de rechten en plichten van de individuele arbeidsovereenkomst overgaan, heeft dit wetsvoorstel alleen betrekking op overgang van collectieve arbeidsvoorwaarden zoals vervat in collectieve arbeidsovereenkomsten en bedrijfsregelingen. Dit betekent dat voor het individu geldende regelingen die niet rechtstreeks te herleiden zijn tot dan wel gaan boven wat direct in een collectieve arbeidsvoorwaardenregeling of bedrijfsregeling is bepaald, niet mee overgaan. Dit voorstel is aantrekkelijk, omdat op deze manier geen concurrentie op collectieve arbeidsvoorwaarden plaatsvindt, waardoor ruimte blijft voor een bepaalde mate van efficiencyverbetering in de bedrijfsvoering. Voor wat betreft privaatrechtelijke werknemers is de regeling uit de Wet op de cao e.a. van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze regeling is voldoende om een doorloop van de oude cao te bewerkstelligen. Aangezien VUT-rechten in een cao zijn geregeld, is hiermee ook de overgang van VUT-rechten voldoende gewaarborgd. In de Wet op de cao is geregeld dat de oude cao mee overgaat gedurende de looptijd van deze cao, totdat deze expireert. De oude cao kan voor de expiratedatum eindigen, indien bij de nieuwe concessiehouder een nieuwe cao tot stand komt (na onderhandelingen tussen de nieuwe werkgever en de werknemersorganisaties) of bij algemeen verbindendverklaring van een cao (bij voorbeeld de cao Openbaar Vervoer). Bij expiratie van de oude cao geldt de cao van de nieuwe concessiehouder; geldt daar geen cao dan werkt de oude cao na. Voor wat betreft de gemeentelijke ambtenaren is een bepaling met dezelfde strekking als hiervoor omschreven opgenomen.

#### Pensioenen

De Commissie-Laan vindt dat de pensioenregeling van werknemers en ambtenaren gewaarborgd moet worden. Dit uitgangspunt wordt onderschreven, zij het dat de waarborging primair een aangelegenheid van de sociale partners is, en niet van de wetgever. De sociale partners kunnen de Minister van Sociale Zaken om een verplichtstelling van een door hen gewenste pensioenregeling verzoeken. Deze verplichtstelling op grond van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfs-

pensioenfonds kan worden vergeleken met de algemeen verbindendverklaring van een cao. Door verplichtstelling komt feitelijk een wettelijk verplichte pensioensregeling tot stand voor het door de sociale partners gedefinieerde personeel. Nieuwkomers op de markt zijn, indien zij onder de werkingssfeer van de verplicht gestelde pensioensregeling vallen, verplicht hieraan deel te nemen. De pensioenproblematiek wordt aldus in belangrijke mate beperkt doordat voor iedere werknemer die onder de werkingssfeer van de verplichtstelling valt dezelfde pensioenvoorziening geldt, tenzij men in het besluit tot verplichtstelling is gedispenseerd. Het wetsvoorstel laat deze mogelijkheid van verplichtstelling onverlet.

#### Informatie

De Commissie-Laan doet de aanbeveling om een onafhankelijk accountantsonderzoek plaats te laten vinden naar het met de concessie gemoeide personeel en de personeelskosten ervan. In de wet wordt vastgelegd dat de concessiehouder informatie dient te verstrekken over zijn personeel. Deze informatie wordt geverifieerd door een onafhankelijke deskundige.

#### Overleg

De Commissie-Laan stelt voor een driehoeksoverleg te organiseren tussen de oude en nieuwe concessiehouder en de vakorganisaties over het afwijken van de spelregels, binnen een maand na gunning van de concessie. In het wetsvoorstel is een algemene overlegverplichting voor genoemde partijen opgenomen en een mogelijkheid voor partijen om door middel van een overeenkomst andere afspraken te maken over het bij de overgang betrokken personeel en de overgang van het samenstel van rechten en plichten.

#### *7.2.2 Zelfregulering*

Met betrekking tot de door de Commissie-Laan voorgestelde blijvende toepassing van de cao openbaar vervoer is zelfregulering naar mijn mening de geëigende weg. Wettelijke verplichtstelling van een bepaalde cao staat op gespannen voet met de in verdragen opgenomen vakbondsvrijheid. In het algemeen wordt de cao openbaar vervoer algemeen verbindend verklaard. Dit houdt in dat deze altijd geldt voor bedrijven die openbaar-vervoeractiviteiten verrichten. Indien sociale partners willen bereiken dat de cao openbaar vervoer altijd in het openbaar vervoer moet gelden, lijkt algemeen verbindendverklaring de meest aangewezen weg; dit is iets waar sociale partners zelf om kunnen verzoeken en dat zij zelf kunnen bevorderen, onder meer door er voor zorg te dragen dat de periodes die liggen tussen twee algemeen verbindendverklaringen zo kort mogelijk te laten zijn. Met zelfregulering kunnen sociale partners ook zelf goed inspelen op de veranderende openbaar vervoermarkt, waarop zich ook andere sectoren zoals het besloten busvervoer of het taxivervoer kunnen bewegen.

De Commissie-Laan stelt voor, bij gebreke van overeenstemming in het driehoeksoverleg tussen de oude en nieuwe concessiehouder en de vakorganisaties over het afwijken van de spelregels, arbitrage te laten volgen. Het is echter meer voor de hand liggend dat dit wordt afgesproken tussen sociale partners. Dit kan door zelfregulering van partijen. Daarom wordt het niet nodig geacht om een wettelijke regeling te treffen. Bovendien zou dit in strijd komen met het grondwettelijke recht op beslechting van een geschil door een onafhankelijke rechter.

Het voorstel van de Commissie-Laan om in geval van zwaarwegende (sociale) omstandigheden de mogelijkheid te creëren voor een individuele werknemer om beroep in te stellen inzake de redelijkheid van de toepassing van de spelregels bij een arbitrage-commissie wordt onderschreven. Het wordt echter niet nodig geacht om daar een wettelijke voorziening voor te treffen. Op basis van het algemene procesrecht staat het partijen vrij om een arbitragecommissie in te stellen. De wettelijke regeling voor arbitrage is reeds in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering neergelegd. Daarnaast heeft een individuele werknemer reeds voldoende mogelijkheden om voor de rechter voor zijn belangen op te komen. Wettelijke verplichting van arbitrage zou ook hier in strijd komen met het grondwettelijke recht op beslechting van een geschil door een onafhankelijke rechter.

In de evaluatie van de effecten van de eerste aanbestedingen, waarvan een verslag voor 1 december 2003 aan de Staten-Generaal zal worden gezonden, zal tevens zijn begrepen de bepalingen over de positie van de werknemer bij aanbestedingen. Doel van de evaluatie is te bezien of in het licht van de aanbestedingen en de overige relevante ontwikkelingen die dan hebben plaatsgevonden, deze wetsbepalingen nog strikt noodzakelijk zijn. Deze beoordeling zal plaats vinden tegen de achtergrond van de door de markt ontwikkelde alternatieven. Mochten deze ontwikkelingen blijken de evaluatie tot adequate alternatieven hebben geleid, dan ligt aanpassing van deze bepalingen in de rede. Ingevolge 97 vindt over een voorgenomen voorstel van wet ter zake overleg plaats met de sociale partners.

## **8. POSITIE VAN DE REIZIGER**

### **8.1 Algemeen**

Van oudsher wordt er in het vervoerbeleid aandacht besteed aan de positie van de reiziger. In het openbaar vervoer hebben reiziger en vervoerder (vraag en aanbod) immers geen gelijkwaardige positie. De reiziger beschikt vaak niet over een reële substitutiemogelijkheid en derhalve in feite te maken heeft met een monopolistische vervoerder.

Er zijn twee argumenten om ook in het nieuwe beleid specifiek aandacht te besteden aan de positie van de reiziger (zie ook: «De consument op nieuwe markten», kamerstukken II 1996/97, 23 162, nr. 7). Ten eerste vindt er een herverdeling plaats van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de publieke en de private sector. De decentrale overheid is primair verantwoordelijk voor de concessieverlening. Na het verlenen van de concessie is de vervoeronderneming primair verantwoordelijk voor het verrichten van het vervoer. De vervoerbedrijven zullen daardoor meer nog dan thans het geval is het aanspreekpunt zijn voor de reiziger. Ten tweede zal er in het openbaar vervoer in het algemeen geen sprake zijn van directe concurrentie in de zin dat de reiziger kan kiezen tussen verschillende aanbieders. Vervoerbedrijven zijn gedurende de concessieduur in belangrijke mate nog altijd monopolist voor wat betreft het domein van de concessie.

De rijksoverheid bepaalt de totstandkoming van het nationaal verkeer- en vervoerbeleid en de kaders van dat beleid. In het verlengde hiervan draagt zij verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van wettelijke regels voor reizigersbescherming in het openbaar vervoer. De hoofdlijn voor de reizigersbescherming is zelfregulering binnen wettelijke kaders. In het onderhavige wetsvoorstel worden de randvoorwaarden geschapen, waarbinnen de nagestreefde zelfregulering vorm kan krijgen, waarbinnen producenten en consumenten (vervoerders en reizigers) onderling de

zaken regelen. Gelet op de ongelijkwaardige positie van deze beide partijen zijn de wettelijke kaders er vooral op gericht de invloed en de rechten van de consumenten te versterken, om de partijen in de sector in een aanvaardbaar evenwicht te brengen. Uitgangspunt is vervolgens dat het vormgeven van de invloed van de reiziger een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle actoren (decentrale overheden, vervoer-ondernemingen, reizigersorganisaties). Omdat moeilijk te voorzien is welke situaties in de praktijk zullen ontstaan, wordt het wenselijk geacht de regelgeving de nodige flexibiliteit te geven, zodat kan worden gereageerd op concrete ontwikkelingen. Daarom zijn slechts de hoofdlijnen van de consumentenbescherming bij of krachtens wet vastgelegd.

## **8.2 Drie relaties**

Er bestaan tussen overheden, vervoerders en reizigers(organisaties) drie relaties waarin consumentenbescherming van belang is. In elk van die relaties moeten de positie van de consument worden vastgelegd. Dit kan zowel betreffen de rechten en plichten van de individuele reiziger als die van de consumentenorganisaties. De positie van de consument is slechts in beperkte mate afhankelijk van de OV-sector die het betreft, de marktontwikkelingen of de vorm van concurrentie die tot stand komt. De vorm van het overleg is wel zeer afhankelijk van de concrete situatie die ontstaat ten aanzien van betwistbaarheid en concurrentie. Daarom is het niet wenselijk deze in wetgeving vast te leggen.

### *8.2.1 Relatie overheden–reizigers*

De rol van de overheid heeft betrekking op de zorg voor de totstandkoming van openbaar vervoer door het verlenen van concessies. In het wetsvoorstel zijn ten behoeve van de reiziger waarborgen opgenomen die betrekking hebben op besluitvorming omtrent de uitoefening van die overheidstaak.

In het wetsvoorstel is daartoe een verplichte openbare voorbereidingsprocedure opgenomen via de artikelen 23, derde lid, en 40, derde lid, op het programma van eisen met betrekking tot de aanbesteding van concessies. Via deze procedure – die in dit wetsvoorstel veel strikter is dan in de huidige Wet personenvervoer – hebben belanghebbenden de mogelijkheid om hun mening en visie kenbaar te maken. Het vervangt de verplichting van de overheid om wensen te inventariseren over de dienstregeling. De dienstregeling wordt in het onderhavige wetsvoorstel niet meer vastgesteld door de overheid. Het kabinet overweegt op dit punt nog om consumentenorganisaties meer invloed te geven. Naast een procedure via dit wetsvoorstel, blijft de openbare voorbereidingsprocedure via de Planwet verkeer en vervoer op beleidsvoornemens inzake het provinciaal, regionaal en (eventueel) gemeentelijk verkeers- en vervoerplan van toepassing.

### *8.2.2 Relatie concessiehouder–reizigers*

De concessiehouder is verplicht tot een goede en zorgvuldige uitvoering van de concessie. Zoals gezegd heeft de concessiehouder een tijdelijke monopoliepositie. In dit wetsvoorstel zijn regels neergelegd die de positie van de reiziger ten opzichte van de concessiehouder versterken. Elke vervoerder is verplicht om zorg te dragen, eventueel samen met anderen, voor de behandeling van geschillen door een onafhankelijke geschillencommissie. Zoals gezegd is met name in het openbaar vervoer geen of nauwelijks sprake van voldoende substitute keuzemogelijkheden voor de reiziger. Daarnaast heeft de vervoerder een, zij het een tijdelijke, monopoliepositie in het aanbod van openbaar vervoer. De ongelijke positie tussen vrager en aanbieder en het feit dat het hier gaat om een dienst met een

publiek karakter wordt in dit wetsvoorstel de positie van de consument versterkt door een onafhankelijke laagdrempelige geschillenbeslechting te garanderen. Een reiziger moet immers terecht kunnen bij een onafhankelijke instantie als hij niet tevreden is met de wijze waarop een vervoerder een klacht heeft afgehandeld. Een geschillencommissie is een goedkoper, eenvoudiger en sneller alternatief voor de rechter. Overigens blijft voor de reiziger uiteraard de keuze voor een gang naar de rechter open staan. Zeker in een overgangsfase van een semi-gesloten markt naar volledige marktwerking is de positie van de consument van openbaar vervoer niet vergelijkbaar met die van andere consumentenzaken zoals brood, reizen en meubels. Het is daarom wenselijk de consument deze voorziening voor geschillen wettelijk te garanderen. De plicht om zorg te dragen voor een geschillencommissie wordt door dit voorstel voor de deelsectoren openbaar vervoer en besloten vervoer op gelijke wijze geregeld. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie-Van 't Riet (kamerstukken II 1996/97, 25 088, nr. 9).

Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald aan welke criteria consumentenorganisaties moeten voldoen, willen ze in aanmerking komen voor het overleg met concessiehouders. Hierbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan deskundigheid ten aanzien van vraagstukken met betrekking tot het openbaar vervoer en aan de reikwijdte van het werkterrein van een consumentenorganisatie, bij voorbeeld op nationale schaal of in het gebied waarvoor de concessie is verleend.

Bij algemene maatregel van bestuur zal tevens worden bepaald over welke onderwerpen concessiehouders verplicht advies vragen aan consumentenorganisaties. Het gaat daarbij in elk geval om wijziging van de dienstregeling en van door de concessiehouder vastgestelde tarieven; daarnaast kunnen bij voorbeeld ook de afstemming van de verschillende modaliteiten, de algemene vervoervoorwaarden en kwaliteitsnormen voor de dienstverlening (inclusief onderwerpen als toegankelijkheid en sociale veiligheid) aan de orde komen. Door middel van advisering kunnen de reizigersorganisaties invloed uitoefenen op het vervoerproduct. Voordat een concessiehouder advies inwint, treedt hij met de consumentenorganisaties in overleg over de voorgenomen maatregelen. Het overleg maakt hierdoor onderdeel uit van de adviesprocedure. Daarnaast is bepaald dat de concessieverlener aan de concessie in ieder geval voorschriften verbindt ten aanzien van de onderwerpen waarover en de wijze waarop de concessiehouder aan de consumentenorganisaties advies vraagt en over welke onderwerpen de concessiehouder de consumentenorganisaties informeert. Dit kan dus verder gaan dan de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde onderwerpen.

Bij aanneming van de motie-Vos (kamerstukken II 1996/97, 25 088, nr. 11) is verzocht om een wettelijke verplichting voor concessiehouders om deel te nemen aan een nationaal reisinformatiesysteem. De non-discriminatoire beschikbaarheid van de vervoergegevens is van belang. Ter waarborging van de instandhouding van een reisinformatiesysteem met een landelijk bereik zijn er in dit wetsvoorstel twee verplichtingen opgenomen. De eerste verplichting is het verstrekken van gegevens aan een ieder die hier om verzoekt ten behoeve van een reisinformatiesysteem. Deze verplichting rust op alle vervoerders. De tweede verplichting geldt alleen voor vervoerders die openbaar vervoer verrichten en betreft het leveren van een financiële bijdrage aan een reisinformatiesysteem met een landelijk bereik. In tegenstelling tot wat de motie voorstelde, zijn deze verplichtingen niet gericht aan de concessiehouder maar aan de vervoerder omdat dit de meest directe weg is en omdat het in de toekomst voor een goed werkend reisinformatiesysteem wellicht



nuttig kan zijn niet alleen de beschikking te hebben over gegevens van de openbaar vervoerders.

Elke vervoerder dient ten eerste tegen een redelijke vergoeding gegevens te verstrekken over het door hem verrichte vervoer ten behoeve van een dergelijk systeem. Een ieder die een reisinformatiesysteem wil beginnen kan een verzoek om gegevensverstrekking bij de vervoerders doen. Het kan daarbij gaan om dynamische, statische en actuele reisinformatie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de soort gegevens die de vervoerder minimaal moet verstrekken.

Op dit moment hebben de vervoerders in Nederland, verenigd in een vennootschap onder firma, een systeem opgezet waarbij onder andere telefonische reisinformatie wordt gegeven. Hun streven is er op gericht om in de toekomst reisinformatie te geven van deur tot deur. Als gevolg van toenemende concurrentie in het openbaar vervoer is het heel goed mogelijk dat er in de toekomst meer ondernemers komen die eveneens een reisinformatiesysteem willen opzetten, maar dan bij voorbeeld een systeem dat alleen vertragingen en omleidingen in het openbaar vervoer aangeeft, of een reisinformatiesysteem voor een bepaalde regio. Ondanks de bestaande regelgeving die op deze situatie van toepassing is, is in dit wetsvoorstel een leveringsverplichting opgenomen. Want ook al heeft de vervoerder de verplichting de dienstregeling openbaar te maken, dit betekent nog niet dat een derde deze gegevens zonder toestemming van de vervoerder kan samenvoegen en bewerken.

Omdat reizigers belang hebben bij de toegankelijkheid tot het vervoer en concurrentie op deze markt mogelijk zou moeten zijn, is het wenselijk dat een vervoerder verplicht is zijn gegevens onder redelijke en objectief gerechtvaardigde voorwaarden te verstrekken aan een ieder die een reisinformatiesysteem gaat exploiteren. De verplichting tot het leveren van gegevens die nodig zijn voor het in stand houden van een zodanig systeem, kan worden gezien als een positieve uitwerking van het verbod van artikel 24 van de Mededingingswet om misbruik te maken van een economische machtspositie. Immers, een vervoerder die weigert gegevens te verstrekken handelt, als hij een economische machtspositie heeft, in beginsel in strijd met artikel 24 van de Mededingingswet. Dat kan ook het geval zijn, als die vervoerder de bedoelde gegevens slechts wil leveren tegen onbillijke prijzen of voorwaarden, als hij ten aanzien van verschillende afnemers ongelijke prijzen of voorwaarden toepast bij levering van dezelfde soort of hoeveelheid gegevens of als hij de levering van die gegevens afhankelijk stelt van de afname van andere goederen of diensten (koppelverkoop). Een en ander betekent dat een vervoerder die in strijd handelt met artikel 14, tevens artikel 24 van de Mededingingswet schendt.

De voorwaarden waaronder het contract tussen vervoerder en verzoeker wordt gesloten, dienen naast redelijk ook objectief gerechtvaardigd te zijn. De vervoerder is verplicht zijn gegevens te leveren, maar er kunnen zich omstandigheden voordoen waardoor het gerechtvaardigd is dat hij zijn leveringsverplichting opschort of het contract ontbindt. Een voorbeeld hiervan is dat de verzoeker constant onjuiste gegevens aan de reiziger doorgeeft of dat de verzoeker de informatie op een onduidelijke, verwarrende wijze verspreidt. Dit zou mede ten koste gaan van de goede naam van de vervoerder. Daar deze voorwaarden objectief gerechtvaardigd dienen te zijn, kunnen er in het contract geen voorwaarden opgenomen worden die vanuit het oogpunt van het handhaven van de concurrentiepositie zijn gesteld.

De tweede verplichting die in de wet is opgenomen geldt alleen voor de vervoerders die openbaar vervoer verrichten en geldt slechts ten aanzien

van één systeem dat landelijke reisinformatie verstrekt. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan een exploitant van een systeem aanwijzen aan wie de vervoerders een financiële bijdrage moet leveren. Het opnemen van deze verplichting in het wetsvoorstel is noodzakelijk daar zo'n reisinformatiesysteem naar alle waarschijnlijkheid niet door zelfregulering in stand blijft. De hoogte van de financiële bijdrage en de wijze waarop de vervoerders deze financiële bijdrage betalen, kan wel door zelfregulering tot stand komen. De bijdrage is immers geen heffing van het Rijk daar de bijdrage niet door de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt geheven. De bijdrage aan de exploitant van het reisinformatiesysteem is de tegenprestatie voor het verspreiden van de reisinformatie van de vervoerders. De exploitant van het reisinformatiesysteem en de vervoerders kunnen, afhankelijk van de omstandigheden op de markt, zelf bepalen in hoeverre het niveau van dienstverlening wordt verbeterd en wat de hoogte van de investeringen dient te zijn.

Daarnaast is de vervoerder vrij om een financiële bijdrage te leveren aan de exploitant van een reisinformatiesysteem door deel te nemen in die onderneming of door een contract met die onderneming te sluiten. Wanneer een vervoerder weigert een zodanige financiële bijdrage te leveren aan de aangewezen exploitant dat daardoor het functioneren van het systeem is gewaarborgd, handelt hij in strijd met de wet en kan de exploitant van het aangewezen reisinformatiesysteem een actie uit onrechtmatige daad tegen deze vervoerder instellen.

Indien het mocht voorkomen dat de hoogte van de financiële bijdrage niet door zelfregulering tot stand komt, kan de minister bij of krachtens algemene maatregel van bestuur hier nadere regels over stellen. Criteria voor de hoogte van de bijdrage kunnen bij voorbeeld zijn het aantal reizigerskilometers dat een vervoerder heeft gereden, het aantal gevoerde telefoongesprekken en een bepaalde marge voor een verhoging van de kwaliteit van systeem.

### *8.2.3 Relatie overheden-vevoerders*

De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer heeft betrekking op de naleving van de concessie. De bepalingen in dit wetsvoorstel die daarop betrekking hebben, liggen in de sfeer van de concessievoorschriften. De concessieverlener is verplicht in de concessievoorschriften verschillende onderwerpen die betrekking hebben op de rechten en plichten van de vervoerder die samenhangen met de concessie te regelen, waaronder:

- de verplichting tot afstemming van de dienstregeling met andere vervoerders;
- afspraken over het tarief, de vervoerbewijzen en de vervoer-voorwaarden;
- de verplichting van de vervoerder tot het verstrekken van informatie aan het publiek over dienstregelingen en algemeen geldende vervoer-voorwaarden;
- de wijze waarop wordt overlegd met consumentenorganisaties.

Het behoort tot de beleidsvrijheid van de decentrale overheden deze punten samen met de concessiehouder in te vullen, binnen de kaders die de algemene maatregel van bestuur ten aanzien van deze onderwerpen stelt.

## **9. NATIONALE VERVOERBEWIJZEN EN TARIEVEN**

### **9.1 Inleiding**

Bij een meer klantgerichte en marktgeoriënteerde benadering is het wenselijk en noodzakelijk dat er een grote mate van verantwoordelijkheid voor de vervoertarieven en de vervoervoorwaarden bij de vervoerders komt te liggen. De vervoeronderneming staat immers dicht bij de klant en is derhalve beter in staat de tarieven en andere reisvoorwaarden optimaal af te stemmen op de concrete marktsituatie. Tevens kan de vervoerder ook het best beoordelen op welke wijze het tariefinstrument kan worden ingezet om de functie van het openbaar vervoer te optimaliseren en de meest gunstige verhouding tussen kosten en opbrengsten te realiseren.

Tegelijkertijd is het om twee redenen van belang dat de verantwoordelijke decentrale overheden zeggenschap kunnen uitoefenen over de tarieven. Enerzijds vormen de tarieven een instrument in het mobiliteitsbeleid van de verantwoordelijke decentrale overheden. Anderzijds zijn de tarieven verweven met de wijze van berekenen van de rijksbijdrage voor openbaar vervoer op basis van het gebruik van dit vervoer. Het gebruik van openbaar vervoer wordt bepaald aan de hand van de behaalde opbrengsten uit verkoop van openbaar vervoerbewijzen tegen een bepaald tarief.

Een situatie van tariefvrijheid betekent dat ruimte wordt geboden aan een breed scala van nieuwe vervoerbewijzen, die per concessiegebied kunnen verschillen. Aan de andere kant is nationale kaartintegratie in het openbaar vervoer van groot belang vanuit de optiek van verbetering van de concurrentiepositie ten opzichte van de auto. Dit vereist immers laagdrempeligheid en gemak voor de reiziger. De komst van een elektronisch kaartsysteem (zoals de chipcard) is van groot belang om kaartintegratie en tariefvrijheid tegelijkertijd te kunnen realiseren. In dit wetsvoorstel is een voorziening getroffen die kaartintegratie ook zonder elektronisch kaartsysteem waarborgt, maar tegelijkertijd ruimte geeft voor regionale tariefvrijheid. Onder tarieven wordt in dit verband verstaan de grondslag en prijs van het vervoerbewijs. In het geval van de nationale strippenkaart betreft het tarief dus de eenheidsprijs die de strippenkaart kost op het verkooppunt, en de daaraan ten grondslag liggende zonering. Met tariefstructuur wordt de verhouding tussen verschillende kaartsoorten (bij voorbeeld naar doelgroepen of geldingsduur), grondslagen (op basis van zones of aantal gereisde kilometers) en bijbehorende tarieven bedoeld.

### **9.2 Regionale differentiatie**

Momenteel wordt nationale kaartintegratie bereikt door een nationale tariefstructuur: de minister stelt de tarieven, de grondslagen en de modellen van vervoerbewijzen vast. De bedoeling is dat op termijn de functie van kaartintegratie van het nationaal tariefsysteem wordt vervangen door een elektronisch kaartsysteem (bij voorbeeld een chipcard). De beschikbaarheid van een elektronisch vervoerbewijs kan echter nog enkele jaren op zich laten wachten, maar tegelijkertijd is het – met het oog op de introductie van marktwerking en het verbreden van het tariefinstrumentarium van vervoerondernemingen en decentrale overheden wenselijk om vanwege het uitgangspunt van tariefvrijheid reeds vanaf inwerkingtreding van de nieuwe wet ruimte te bieden voor regionale tariefdifferentiatie.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid geschapen dat decentrale overheden regionaal gedifferentieerde kaartsoorten en tarieven vaststellen. De concessieverlener en de concessiehouder zijn, ieder met

behoud van eigen verantwoordelijkheid, verplicht afspraken te maken over de regionale tarieven voor openbaar vervoer (artikel 29). Deze partijen beschikken over de benodigde kennis van enerzijds de planvorming voor het verkeer- en vervoerbeleid en anderzijds de (potentiële) vervoervraag in een gebied. Het is gewenst het gebruik van het tariefinstrument door de vervoeronderneming vooraf in de concessievoorschriften op te nemen. In die situatie zijn er voldoende «checks en balances» om met vertrouwen de uitkomsten van die afspraken tegemoet te kunnen zien. Indachtig het uitgangspunt van tariefvrijheid is de vervoerder, ingeval er in de concessie geen of marginale tariefafspraken zijn vastgelegd, vrij zelf de tarieven te bepalen. Vervoerders kunnen op eigen initiatief zorgen voor samenhang in en wederzijds acceptatie van tarieven en op die wijze mede hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van tariefintegratie.

De Minister van Verkeer en Waterstaat bepaalt krachtens artikel 27 in welke gebieden het nationale vervoerbewijs en het daarbij behorende tarief dient te worden geaccepteerd. Dit biedt de mogelijkheid om gebieden waar experimenten worden gevoerd met een elektronisch betaalsysteem hier niet toe te verplichten. Deze experimenten zijn noodzakelijk om landelijke, elektronische kaartacceptatie in de nabije toekomst te kunnen realiseren.

### **9.3 Nationale kaartintegratie**

Om de nationale kaartintegratie te waarborgen heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven in het openbaar vervoer, dus inclusief de grondslagen en de modellen van vervoerbewijzen, al niet gedifferentieerd naar doelgroepen. Iedere reiziger kan met een nationaal vervoerbewijs – thans de strippenkaart of een nationaal abonnement zoals de OV-Jaarkaart – gebruik maken van het openbaar vervoer. Het vaststellen van de zonering die ten grondslag ligt aan dit vervoerbewijs blijft de bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Uiteraard kan de decentrale overheid een voorstel voor wijziging van de zonering voorleggen aan de Minister. Doordat de minister de prijs en de zonering van het nationale vervoerbewijs vaststelt en het nationale vervoerbewijs door alle vervoerders dient te worden geaccepteerd, zal het nationale vervoerbewijs de facto als bovengrens in de tariefstelling gaan fungeren. De regionale tariefvrijheid is tot het moment van invoering van chipkaart of een andere vorm van elektronische kaartintegratie begrensd. Op het moment dat de chipkaart operationeel is, zal de Minister van zijn bevoegdheid om het nationale tarief vast te stellen geen gebruik meer maken. Alleen het model, in de vorm van functionele eisen van de chipkaart, zal nog door de minister worden vastgesteld. Hiermee wordt bereikt dat de chipkaart op termijn landelijk gebruikt kan worden terwijl regionale tariefdifferentiatie mogelijk is. Om een geleidelijke introductie van de chipkaart mogelijk te maken en omdat het ongewenst is dat de concessiehouder verplicht is meerdere nationale vervoerbewijzen met een onderling verschillende tariefgrondslag in een zelfde gebied te moeten accepteren, is het mogelijk dat de minister gebieden aanwijst waar een vervoerbewijs met uitsluiting van bepaalde andere, door de minister vastgestelde, nationale vervoerbewijzen geaccepteerd dienen te worden. De minister stelt dan nog slechts het model vast, namelijk de chipkaart; de vervoerders kunnen het tarief bepalen dat bij gebruik van de kaart in het openbaar vervoer, als naar gelang bij voorbeeld vervoervorm of tijd, wordt gehanteerd. Opgemerkt zij, dat er in het geval van een nationaal vervoerbewijs sprake kan zijn van een commercieel contract tussen vervoerders en een derde (bij voorbeeld de OV-Studentenkaart).

## **10. DE RIJKSBIJDRAGE VOOR EXPLOITATIE VOOR OPENBAAR VERVOER**

### **10.1 Inleiding**

In het hoofdstuk over de bijdrage voor exploitatie van openbaar is gebruik gemaakt van de mogelijkheid de titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over subsidies van toepassing te verklaren. Titel 4.2 is niet van toepassing op het verstrekken van een subsidie door lichamen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld aan andere dergelijke lichamen (artikel 4:21, derde lid, Awb). Hiermee wordt mede bedoeld op uitkeringen van het rijk aan gemeenten en provincies voor de bestrijding van kosten voor bepaalde taken, waaronder de bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer. Artikel 4:21, derde lid, vindt zijn grondslag in het amendement-Koekkoek, dat voorzag dat het subsidiebegrip zich niet zonder meer zou lenen voor geldstromen tussen overheden en bovendien tot extra aanpassingswetgeving zou leiden. De strekking van het amendement was echter niet het zonder meer uitsluiten van titel 4.2 Awb van specifieke uitkeringen aan mede-overheden. In concrete verhoudingen kan volgens de toelichting bij de Awb, tenzij zwaarwegende argumenten zich hiertegen verzetten, titel 4.2 van toepassing hierop worden verklaard. De gelaagde structuur het verlenen, vaststellen respectievelijk betalen van de subsidie in de Awb, alsmede de daarin vermelde gronden voor intrekking of wijziging van een subsidie lenen zich goed voor de wijze waarop met de exploitatiebijdrage kan worden omgegaan. Op sommige punten is in aanvulling op de Awb ten behoeve van het systeem van de bijdrage voor openbaar vervoer een specifieke voorziening in de wet getroffen. Dit geldt met name voor de wijze waarop in de wet de verlening en vaststelling van de bijdrage afhankelijk kan worden gemaakt van de mate waarin het openbaar vervoer is aanbesteed (artikel 72) of er sprake is van gewijzigd gebruik van openbaar vervoer (artikel 75, onderdeel a).

### **10.2 Verlening en vaststelling van de bijdrage**

Een belangrijke wijziging is dat de verstrekking van de bijdrage is gesplitst in een besluit tot verlening, voor aanvang van het jaar waarop de bijdrage betrekking heeft, en besluit tot vaststelling, na afloop van het bijdragejaar. Tot dusver was het gebruikelijk en verplicht voorafgaande aan het begrotingsjaar de rijksbijdrage vast te stellen en eventueel hierop correcties toe te passen. De bijdrage wordt evenals in het huidige regime hoofdzakelijk bepaald op basis van het gebruik van openbaar vervoer dat wordt verricht krachtens een concessie. Een verschil is dat niet meer wordt uitgegaan van de kosten in het openbaar vervoer als maatstaf voor het bepalen van de bijdrage. De wijze van berekenen van het gebruik van openbaar vervoer wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur en gaat uit van berekening op basis van opbrengsten (artikel 76). Een verschil dat samenhangt met de splitsing tussen verlenings- en vaststellingsbesluit is dat wijzigingen in het gebruik van openbaar vervoer lopende het bijdragejaar kunnen worden meegenomen in de vaststelling van de bijdrage (artikel 73). Achterliggende gedachte is dat de bijdrage-gerechtigde overheid direct na afloop van het bijdragejaar wordt afgerekend op basis van de prestaties van openbaar vervoer dat onder verantwoordelijkheid van betreffende overheid is verricht.

Voorts wordt door toepassing van titel 4.2 Awb een bevoegdheid geschapen de bijdrage lopende het bijdragejaar te wijzigen of in te trekken (artikel 74). De gronden waarop dit kan gebeuren zijn in aanvulling op de Awb nader gespecificeerd en hebben betrekking op de handelwijze van de concessiehouder. Het gaat hierbij ondermeer om de verplichting

tot een minimale aanbesteding van een concessie in fasen en om de verplichting tot respectering van de door de NMa onthouden verklaring van geen bezwaar in verband met de te grote machtspositie van de (gegadigde) concessiehouder. De reden voor tussentijds ingrijpen is dat tussen het tijdstip van verlening en vaststelling een te lange tijdspanne bestaat om onregelmatigheden pas bij de uiteindelijke vaststelling mee te nemen.

Tevens wordt de grondslag gelegd voor een bijgestelde vaststelling van de bijdrage ten opzichte van de verlening, die een aanvulling is op de grondslag van artikel 4:48 Awb (artikel 74). Hiervoor werd al het gewijzigde gebruik van het openbaar vermeld als reden voor bijstelling. Verder is gedacht aan het niet voldoen aan hiervoor bedoelde verplichtingen van de concessiehouder ten aanzien van het verlenen van concessies aan vervoerders in een bepaalde machtspositie of de mate waarin het vervoer moet zijn aanbesteed en aan de wijzigingen in de beschikbare begrotingsmiddelen (begrotingsvoorbehoud).

Een ander verschil is dat artikel 36 van de Wet personenvervoer is komen te vervallen. Dit artikel bepaalt dat de Minister slechts een bijdrage vaststelt indien uit de exploitatie van het openbaar vervoer een tekort voortvloeit. Het vervallen van deze bepaling heeft echter niet te maken met een wijziging in de manier waarop de bijdrage wordt vastgesteld maar met Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van de Europese Unie van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. Uit deze verordening volgt reeds dat een bijdrage voor verplichtingen die aan openbare diensten zijn verbonden (openbaar vervoer waarvoor een concessie is verleend) slechts is toegestaan bij een tekort in de exploitatie van deze diensten.

### **10.3 Aanwending van de bijdrage**

De bijdrage aan de concessieverlener wordt gekoppeld aan de exploitatie van het openbaar vervoer. Op grond van het Besluit personenvervoer zal de bestedingsvrijheid van de concessieverlener verder worden uitgewerkt door uitgavencategorieën te benoemen, waartoe het begrip «exploitatie van het openbaar vervoer» gerekend kan worden. Ook in de regelgeving op basis van de Wet personenvervoer zoals deze in 1997 van kracht was, is deze bestedingsvrijheid ruim gedefinieerd, zodat onder meer investeringen en onderhoud van infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer onder de noemer «exploitatie openbaar vervoer» vallen. Met betrekking tot de subsidiëring van kosten voor onderhoud lokale railinfrastructuur (tram, metro) is, bij de wijziging van de Wet personenvervoer (Stb. 1997, 559) en het Besluit personenvervoer (Stb. 1997, 631) in verband met de decentralisatie van bevoegdheden naar provincies, de grondslag voor het vergoeden van deze kosten in het Besluit Infrastructuurfonds komen te vervallen. Een vergoeding voor deze kosten wordt sindsdien geacht te worden betaald uit de bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer. De Wet Infrastructuurfonds biedt een grondslag voor de subsidiëring op declaratiebasis van infrastructuurprojecten voor openbaar vervoer en individueel vervoer in brede zin. De Wet Infrastructuurfonds biedt geen mogelijkheid om middelen te verstrekken ten behoeve van exploitatie van openbaar vervoer, en dus ook niet langer voor het onderhoud van lokale infrastructuur.

In het kader van het IBO-onderzoek stads- en streekvervoer (Commissie-Wolfson) is aan de orde geweest, dat als gevolg van het prestatie karakter van de subsidie een inperking van de bestedingsvrijheid niet nodig is. Zodra immers de subsidie niet aan openbaar vervoer wordt besteed, zal

dit tot uitdrukking komen in een geringere prestatie en daarmee in de hoogte van de bijdrage van een volgend bijdrage-jaar. Om twee redenen kunnen hierbij kanttekeningen worden gezet:

1. het budgetrecht van de Tweede Kamer, waar toch met een specifiek doel een budgettaire afweging plaatsvindt t.a.v. de beschikbare middelen (principiëel);
2. bij prestatiebekostiging is de afweging omtrent de omvang van de rijksbijdrage van belang, waarbij immer enige druk vanuit belangengroeperingen wordt uitgeoefend deze zo hoog mogelijk te houden – bij zo'n afweging past enig zicht in de wijze van besteding (praktisch);

Wel ligt het in de rede om conform de aanbeveling van de Commissie-Wolfson de bestedingsvrijheid zo ruim mogelijk te definiëren, wellicht nog ruimer dan in de huidige Wet personenvervoer. Dit zal bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Bij deze uitwerking zal rekening worden gehouden met het gedachtengoed van de commissies Griffioen en Pennekamp, zoals verwoord in het kabinetsstandpunt van 8 november 1996 (kamerstukken 1996/97, 24 036, nr. 35) die op dit soort vragen antwoord heeft gegeven.

Artikel 76, onderdeel f, biedt de mogelijkheid nader invulling te geven aan verantwoording controle en administratie van de besteding van de rijksbijdrage. Dit houdt uiteraard nauw verband met hetgeen hiervoor over de bestedingsvrijheid is opgemerkt. Het ligt in de rede hier sober mee om te gaan, waarbij uiteraard wordt aangesloten bij het voor gemeenten en provincies gebruikelijke traject van financiële verantwoording.

## **11. BESLOTEN BUSVERVOER**

Bij de invoering van de huidige Wet personenvervoer is ervoor gekozen het uitoefenen van de vervoersactiviteit aan een capaciteitsbeleid te onderwerpen. Dit betekent dat per ondernemer in de vergunning de in te zetten capaciteit (bussen) aan een bepaald maximum wordt gebonden. Het gevolg hiervan is dat wanneer deze toegestane capaciteit niet toereikend is bij een toegenomen vraag, de ondernemer uitbreiding van de capaciteit zal moeten vragen. Tevens wordt periodiek getoetst in hoeverre de toegestane capaciteit ook daadwerkelijk wordt benut, hetgeen eventueel tot een vermindering van de toegestane capaciteit kan leiden. Daarnaast is de toetreding van nieuwe ondernemers beperkt in die zin dat eerst aangetoond moet worden dat zij over voldoende vervoersopdrachten beschikken. Vervolgens krijgen deze nieuwkomers eerst een tijdelijke vergunning, dat is voor een periode van twee jaar. Na deze periode wordt deze vergunning omgezet in een definitieve, naar geldigheidsduur onbeperkte vergunning, wanneer aangetoond is dat zij de verplichtingen van de voor hen geldende cao in deze periode van twee jaar hebben nageleefd en nog steeds over voldoende vervoersopdrachten beschikken. Aan dit stelsel dat mede op aandrang van de bedrijfstak is ingevoerd lag de overweging ten grondslag dat, door het beperken van nieuwkomers op de markt en het regelen van de onderlinge concurrentie, ruïneuze concurrentie door overcapaciteit wordt voorkomen en de kwaliteit van het busvervoer op niveau blijft.

Afgezien van de hieruit voortvloeiende bestuurslasten voor de overheid, kan de vraag worden gesteld of de overheid nog steeds een zo nadrukkelijke rol moet spelen bij het reguleren van de interne verhoudingen op de markt. In het kader van de evaluatie van de Wet personenvervoer is dan ook advies gevraagd aan de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Deze Raad was van opvatting dat de kwantitatieve beperkingen in de vergunning (advies van april 1993) dienen te vervallen, evenals de voorlopige

vergunning en de zogenaamde beperkte vergunning. Bij brief van 22 maart 1994, no. DGV/CPI/V-325399, inzake de voortgangsrapportage van de evaluatie van de Wet personenvervoer is de Tweede Kamer der Staten-Generaal hierover geïnformeerd.

Dit advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat is overgenomen, behoudens het vervallen van de beperkte vergunning. Het laten vervallen van de capaciteitstoets bij het besloten busvervoer past binnen het streven van de regering naar meer marktwerking en deregulering in de vervoerssector. Voor het besloten busvervoer is in het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor een terughoudender opstelling van de overheid ten aanzien van het aanbod op de markt.

Het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat is, zoals gezegd, niet overgenomen op het punt van het laten vervallen van de beperkte vergunningen. Dit zijn vergunningen die naast de capaciteit ook zijn beperkt tot een bepaalde vervoersoort. Voor deze vergunningen gelden niet de eisen van vakbekwaamheid, betrouwbaarheid en kredietwaardigheid, alsmede de eis van dienstbetrekking voor de chauffeurs. In de praktijk worden deze vergunningen verleend voor vervoer dat als nevenactiviteit wordt verricht, bij voorbeeld voor bejaardentehuizen ten behoeve van dagtochten met hun bewoners en sportverenigingen voor vervoer van de spelers naar uitwedstrijden. Afschaffing van de beperkte vergunning zou ongewenste belemmeringen opwerpen voor hen die dit vervoer slechts als nevenactiviteit verrichten. Mede om deze reden is in artikel 6, vierde lid, de mogelijkheid opgenomen een vergunning onder beperkingen te verlenen. De vergunning voor collectief personenvervoer kan dan worden beperkt tot het verrichten van besloten busvervoer. Ook wordt kan in zo'n geval de capaciteit worden beperkt. Met andere woorden: het maximum aantal in te mogen zetten bussen wordt in de vergunning vastgelegd. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere voorschriften opgenomen zullen worden inzake te hanteren normen voor de beperking van de in te zetten capaciteit en wanneer er sprake is van geen dan wel gedeeltelijk gebruik. Tenslotte vervalt de eis van dienstbetrekking. Reden hiervoor is dat het wenselijk is dat vervoerders flexibel in kunnen spelen op de vraag uit de markt. Hiervoor kan het noodzakelijk zijn om in de inzet van personeel ook flexibiliteit te betrachten. De eis van dienstbetrekking heeft hierop een onnodig verstarrende werking, die ook niet in andere sectoren wordt gehanteerd.

Samengevat behelst de wijziging voor het besloten busvervoer het vervallen van de kwantitatieve beperking in de vergunning en het afschaffen van de voorlopige vergunning. Wel blijven, zoals hiervoor is aangegeven, de – naar vervoersoort – beperkte vergunningen gehandhaafd.

## **12. HANDHAVING**

De Rijksverkeersinspectie – onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat – is belast met de handhaving van de verplichtingen voor de vervoerders in dit wetsvoorstel, voorzover ze aan alle vervoerders zijn opgelegd. Het betreft controle op de naleving van de volgende onderdelen:

- het verbod om openbaar of besloten vervoer te verrichten zonder de daartoe benodigde vergunning (toegang tot het beroep);
- het verbod op het verrichten van openbaar vervoer zonder door de bevoegde overheid verleende concessie of ontheffing voor commercieel vervoer (toegang tot de markt);



- het verbod op het weigeren van reizigers die volgens het nationale tarief willen reizen;
- de naleving van de technische voorschriften die aan voertuigen worden gesteld.

Overtredingen van deze onderdelen van de wet zijn economische delicten.

De Rijksverkeersinspectie is niet belast met de naleving van de concessievoorschriften in een concessiegebied. Dit is immers een zaak tussen concessieverlener en concessiehouder. De concessieverlener zal zelf het toezicht op deze naleving moeten organiseren.

### **13. BEDRIJFSEFFECTEN, MILIEUGEVOLGEN, UITVOERBAARHEID EN HANDHAAFBAARHEID**

#### **13.1 Inleiding**

In het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit is het wetsvoorstel getoetst op bedrijfseffecten, milieugevolgen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarbij is in het bijzonder aandacht geschonken aan de volgende onderwerpen:

- de aanbesteding en concessieverlening;
- het toezicht op het maximale marktaandeel van vervoerders in de sector openbaar vervoer;
- de toegang tot het beroep;
- de bescherming van de positie van de werknemers;
- de bescherming van de positie van de consument.

De ten aanzien van aanbesteding en concessieverlening voorgestelde regelgeving veroorzaakt een grote verschuiving in de relatie tussen overheid en vervoersonderneming. Dat dit grote bedrijfseffecten heeft is evident. In deze toets wordt het effect beperkt tot de informatieverplichting van de vervoerder aan de tot aanbesteding bevoegde decentrale overheid. Het toezicht op het marktaandeel van vervoerders in de sector openbaar vervoer vereist dat vervoerders informatie verschaffen over de door hen behaalde omzetten in een specifiek jaar. De marktordening als zodanig veroorzaakt grote verschuivingen in de sector, omdat het maximale marktaandeel dat een vervoerder mag bezitten terugloopt van 50% bij inwerkingtreding van de wet naar 35% in 2009.

Met betrekking tot de toegang tot het beroep wijzigt er niet veel ten opzichte van de situatie in de huidige Wet personenvervoer; doorgevoerde wijziging van scheiding van toegang tot het beroep en de markt zijn vereenvoudigingen voor de vergunningsverstrekking.

Met betrekking tot de overgang van personeel van de oude naar de nieuwe concessiehouder zijn in het wetsvoorstel voorschriften opgenomen die:

- de rechten en plichten die voortvloeien uit collectieve arbeidsovereenkomsten doen overgaan op de verkrijger van de concessie;
- de informatieplicht met betrekking tot de bij de concessie betrokken personeel en de daarbij te vertrekken accountantsverklaring.

De voorstellen voor bescherming van de positie van de consument in het openbaar vervoer raken bedrijven op de volgende onderdelen:

- het verplicht instellen of aansluiten bij een geschillencommissie;
- de aanwezigheid van een klachtenregeling;
- de verplichting tot overleg, minstens een keer per jaar, over de wijziging van de dienstregeling en de tarieven en overige, bij

algemene maatregel van bestuur en in de concessievoorschriften te bepalen onderwerpen.

### **13.2 Voor welke categorieën bedrijven heeft de ontwerp-regeling mogelijk bedrijfseffecten?**

De bepalingen in dit wetsvoorstel hebben effecten op de volgende categorieën bedrijven:

- a. de huidige openbaar vervoerbedrijven;
- b. nieuwe (vervoer-)ondernemingen die openbaar vervoer willen verrichten;
- c. vervoerbedrijven met een vergunning voor besloten vervoer dan wel taxivervoer die openbaar vervoer willen verrichten.

De verplichtingen voor concessiehouders ten aanzien van de informatieverstrekking ten behoeve van de aanbesteding van de concessie, geldt voor alle bedrijven die een concessie hebben verworven. Het vergt weliswaar een extra inspanning van de bedrijven, maar het zal gegevens betreffen die de kernactiviteit van het bedrijf raken en derhalve niet wezensvreemd is. De informatie is essentieel voor een goede aanbestedingsprocedure.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) verklaringen van geen bezwaar uitreikt aan ondernemingen over het voldoen aan de criteria van het zogenaamde marktmachtartikel (artikel 48) uit het onderhavige wetsvoorstel. Dit gebeurt periodiek. Dit betekent dat de regelgeving aangrijpt bij bedrijven die een concessie of contract voor openbaar vervoer willen verwerven. Betrokken ondernemingen dienen bij de NMa een verzoek voor een verklaring van geen bezwaar in. De regelgeving geldt voor alle bedrijven die een nieuwe concessie of contract voor openbaar vervoer willen verwerven. De effecten voor de bedrijven, in de zin van de moeite die het vergt om aan de eisen te voldoen, zullen naar verwachting beperkt zijn. De gevraagde informatie is eenvoudig en beperkt en komt vrijwel overeen met informatievoorschriften in het kader van de subsidievoorschriften of de informatieverplichting in het kader van de jaarrekening.

In het wetsvoorstel wordt de toegang tot het beroep geregeld door middel van vergunningen. Het voorstel voor vergunningen geldt voor alle bedrijven die openbaar vervoer willen verrichten; oftewel het hebben van een vergunning is een voorwaarde om een concessie voor openbaar vervoer te kunnen verwerven. Het voorschrift heeft geen gevolgen voor de huidige vervoerbedrijven die openbaar vervoer verrichten omdat deze reeds over een vergunning beschikken. De vereisten voor de vergunning voor het openbaar vervoer en die voor het besloten vervoer veranderen niet en worden geharmoniseerd. De vereisten sluiten aan bij bestaande Europese regelgeving. Het scheiden van de toegang tot het beroep (de vergunning) en de toegang tot de markt (de concessie) betekent dat de vergunningsverstrekking wordt vereenvoudigd. De taak zal door de Rijksverkeersinspectie worden uitgevoerd. De toegang tot de markt wordt geregeld via periodieke aanbesteding van concessies.

De effecten voor deze bedrijven ten aanzien van de regels omtrent consumentenbescherming zijn beperkt voor de huidige openbaarvervoerbedrijven, omdat deze vrijwel allen reeds zijn aangesloten bij een geschillencommissie. Voorts beschikt men veelal reeds over een eigen klachtenregeling, dan wel een klachtenregeling die bij dit wetsvoorstel is voorgeschreven. Nieuwe toetreders moeten hier ook aan voldoen. De overlegverplichting is nieuw. Deze staat tegenover dat de huidige

verplichting tot het inventariseren van de wensen van de reiziger komt te vervallen.

### **13.3 Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met de ontwerp-regelgeving geconfronteerd?**

De Nederlandse markt omvat op dit moment 25 openbaarvervoerbedrijven, 475 besloten vervoerbedrijven en 2953 taxibedrijven. Van het aantal toetreders daarbuiten is geen indicatie te geven. Deze bedrijven kunnen met de regelgeving worden geconfronteerd wanneer ze offertes uitbrengen en concessies verkrijgen.

Voor de regels omtrent toegang tot het beroep geldt dat het een beperkter aantal bedrijven per jaar betreft.

### **13.4 Wat zijn voor de bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en baten van de ontwerp-regelgeving?**

De informatie die nodig is voor een goede aanbestedingsprocedure zal informatie betreffen die de basis vormt voor een goede bedrijfsvoering. Er zal derhalve wel een extra inspanning nodig zijn, maar deze zal beperkt zijn.

Het toezicht op het maximale marktaandeel van vervoerders hoeft niet belastend te zijn voor de bedrijven. Zeker indien het betreft gegevens over de omzet in het voorgaande jaar, die bedrijven ten behoeve van hun financiële verantwoording in de jaarrekening reeds verzamelen, zullen er geen additionele handelingen hoeven te worden verricht. Wel kan een versnelling in de beschikbaarheid van de gegevens noodzakelijk zijn, indien de vervoerders reeds in het begin van het kalenderjaar mee willen dingen naar een concessie.

Door de harmonisering van de vergunning voor openbaar vervoer en die voor besloten vervoer wordt de toegang tot het beroep voor beide deelmarkten in één keer geregeld, hetgeen kostenbesparend is voor bedrijven die op beide deelmarkten actief willen zijn. Als gevolg van de decentralisatie van het interlokale vervoer naar de provincies per 1 januari 1998 worden de vergunningen verstrekt door gedeputeerde staten van de provincies. De vergunningen voor lokaal vervoer worden verstrekt door gemeenten met een bevoegdheid voor lokaal vervoer en door de kaderwetgebieden. Als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel vervalt dit onderscheid en is sprake van een landelijk geldende vergunning, eenmalig te verstrekken door de Minister van Verkeer en Waterstaat, hetgeen de mogelijke kosten voor bedrijven die binnen meerdere bestuurlijke eenheden openbaar vervoer willen verrichten vermindert. Het verwerven van een vergunning voor interlokaal vervoer kost momenteel f 958 en is daarmee voor 25% kostendekkend. Met de invoering van het voorstel zal bij ministeriële regeling een nieuw tarief worden bepaald dat rekening houdt met de wens tot een grotere kostendekking, en met het gegeven dat door de ontkoppeling van de toegang tot de markt en de toegang tot het beroep de vergunningverlening vereenvoudigt (er is geen sprake van extra eisen), en dat niet leidt tot het opwerpen van een nieuwe toetredingsdrempel. Dit tarief zal ongeveer f 1500,- kunnen bedragen en zal daarmee gelijk zijn aan de kosten voor vergunningen die verband houden met de toegang tot het beroep in het besloten busvervoer. De controle en handhaving is reeds nu een taak van de Rijksverkeersinspectie en deze voorstellen zullen niet leiden tot extra directe nalevingskosten. De administratieve lasten zullen als gevolg van de voorstellen gelijk blijven dan wel door de harmonisering en het loskoppelen van de toegang tot de markt voor het openbaar vervoer verminderen. De effecten van het voorstel zullen gelijkmatig over de verschillende categorieën van bedrijven zijn verdeeld.

De effecten van de voorgestelde regelgeving voor werknemers zijn voor de betrokken bedrijven tweërlei. Voor de bedrijven die een concessie verliezen betekent dit dat het personeel met de concessie overgaat en men niet verantwoordelijk blijft voor de kosten van het personeel. De keerzijde is dat de bedrijven die een concessie verwerven door het overnemen van personeel een efficiencyverbetering bij de overgang van de concessie niet meteen kunnen realiseren. Dit zal zeker optreden in geval van de overgang van het personeel van een gemeentelijk vervoerbedrijf – met een ambtelijke rechtspositie en met bedrijven waar sprake is van een relatief grote overhead – naar een ander vervoerbedrijf. De kosten van de informatieverstrekking ten behoeve van de overgang van personeel zijn beperkt.

De voorgestelde regelgeving met betrekking tot de bescherming van consumenten betreft verschillende aspecten. Op dit moment loopt de aansluiting bij de geschillencommissie Openbaar Vervoer via het lidmaatschap van de branchevereniging Mobis. De zelfstandige aansluitkosten zijn nog niet bepaald. De verplichting van het hebben van een klachtenregeling zullen niet omvangrijk zijn omdat reeds modellen binnen de sector aanwezig zijn. De kosten van de afhandeling van klachten als gevolg van het hebben van een klachtenregeling zullen naar verwachting niet toenemen. De kosten van de overlegverplichting zijn niet aan te geven. De baten van het geheel van consument-beschermende maatregelen dienen bij te dragen aan de tevredenheid van de consumenten.

### **13.5 Wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor de marktwerking?**

De voorstellen maken deel uit van voorstellen ter introductie van marktwerking in het openbaar vervoer. De informatieverstrekking ten behoeve van de aanbesteding en het toezicht op het marktaandeel is ter bevordering hiervan. De voorstellen inzake de vergunningverlening vereenvoudigen de toegang tot het beroep door de vereenvoudiging en de harmonisering. De ontwerp-regelgeving draagt enerzijds bij aan het draagvlak bij sociale partners voor de voorstellen voor introductie van marktwerking in het openbaar vervoer, anderzijds vertraagt het realiseren van de efficiencyverbetering. De ontwerp-regelgeving inzake de positie van de consument doet geen afbreuk aan de marktwerkingsaspecten.

### **13.6 Wat zijn de sociaal-economische effecten van de ontwerp-regelgeving (werkgelegenheid/productie)?**

Door efficiencyverbetering in het openbaar vervoer – die door concurrentie geboekt kan worden – zal de productie, bij gelijk blijvende omvang van de subsidie-verstrekking, gerekend in plaatskilometers en productieve uren per werknemer toenemen. Het is aan de concessieverlenende decentrale overheid om te bepalen of wordt aanbesteed op meest gunstige prijs of op beste kwaliteit. In dit laatste geval zullen er geen personele consequenties te verwachten zijn. De verwachting is dat de meeste concessieverleners zullen kiezen voor een kwaliteitsverbetering. Op dit moment is geen inzicht in de mate waarin zal worden aanbesteed op prijs en derhalve ook niet in de sociaal-economische effecten.

### **13.7 Wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor het energiegebruik en de mobiliteit?**

Verwacht wordt dat de introductie van marktwerking als zodanig een positieve invloed heeft op de verschuiving van de «modal split» naar het openbaar vervoer. Door een grotere gerichtheid van vervoerbedrijven op de reiziger wordt dit vervoer aantrekkelijker en ontstaat een betere positie

ten opzichte van de particuliere auto. De ontwikkelingen in het openbaar vervoer als gevolg van dit wetsvoorstel zullen nauwlettend worden gevolgd. Daartoe wordt een meerjarige monitor opgezet, met als doel de kwalitatieve en kwantitatieve effecten te meten.

### **13.8 Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerp-regelgeving geconfronteerd en wat is hun omvang?**

Het vergunningvereiste voor toegang tot het beroep heeft geen effect voor de huidige openbaar vervoersondernemingen met een vergunning (plusminus 25). Potentiële toetreders zijn te verwachten vanuit de besloten vervoermarkt ( plusminus 475), de taxisector (2953) en verdere binnenlandse en buitenlandse toetreders (geen kwantificering mogelijk). Naast deze bedrijven heeft de voorgestelde regelgeving ten aanzien van marktaandeel, consumentenbescherming en werknemers ook effecten op de huidige openbaar-vervoerbedrijven (45).

### **13.9 Wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?**

Vanwege het grote belang dat bedrijven hebben bij het verkrijgen en behouden van de vergunning voor toegang tot het beroep, het betreft immers een conditie voor de toegang tot de markt, zal de spontane naleving groot zijn. De periodieke check bij aanbesteding is daarvoor een doeltreffende gelegenheid. Daarenboven betreft het nu in de openbaar-vervoersektor veelal bedrijven die reeds een goede naam hebben opgebouwd en die er aan zullen hechten deze te behouden. Het huidige controle- en handhavingsbeleid zal worden voortgezet. Evenmin zal sprake zijn van uitbreiding van de huidige in wetgeving geregelde sancties. Bij de inwerkingtreding van de regelgeving zal de spontane naleving van de bepalingen omtrent het marktaandeel van de vervoerders beperkt zijn. De controle via het afgeven van een verklaring van geen bezwaar is echter eenvoudig en de sancties direct en effectief, namelijk het niet kunnen verwerven van een concessie of contract. De eisen zijn van te voren bekend bij de offerende partijen. De voorgestelde bepalingen omtrent werknemers en consumentenbescherming hebben geen gevolgen voor de handhavingsinzet en behoefte.

### **13.10 Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht?**

Geschillen omtrent de vergunningverlening voor openbaar vervoer waren in aantal al zeer beperkt. Met het vervallen van de wenselijkheid van het vervoer en het financieel belang van de overheid als grond voor de vergunningverlening, zal dit naar verwachting nog minder worden. Het vervallen van de bevoegdheid van de overheid om dienstregelingen vast te stellen, kan ook een verminderde werklast voor de rechterlijke macht te zien geven. Aan de andere kant kunnen de besluiten omtrent de concessieverlening voor een toename van de aan de rechter te onderwerpen geschillen kan zorgen. De dienstregeling kan onderdeel uitmaken van de concessie. Het aantal geschillen daaromtrent zal niet substantieel zijn aangezien het naar verwachting zal gaan om een verlening van ongeveer 15 concessies per jaar. Daar komt nog bij dat de marktmachttoets door de NMa een extra waarborg is voor een zorgvuldige besluitvorming bij de concessieverlening. In sterkere mate geldt dit nog voor de besluiten omtrent de ontheffing van de aanbestedingsplicht en de ontheffing aan vervoerders die niet zijn concessiehouder of contractpartij. De eerstgenoemde ontheffing is slechts in uitzonderingen mogelijk. De laatstgenoemde ontheffing zal zijn aan vervoerders die ongesubsidieerd openbaar vervoer verrichten. Ook daarvan is de verwachting dat dit

slechts in een enkel geval zich zal voordoen. Onder het huidige regime van de Wet personenvervoer komt dit ongesubsidieerde vervoer, met uitzondering van het spoorvervoer, overigens niet voor.

### **13.11 Welke organisaties zullen de regelgeving uitvoeren en wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten?**

Het toezicht op het marktaandeel van de vervoerders zal geschieden door de NMa, met dien verstande dat de kosten voor de uitvoering van dat toezicht ten laste van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat komen. De Rijksverkeersinspectie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal de taak van vergunningverlening uitvoeren. Het oordeel van de Rijksverkeersinspectie over de uitvoerbaarheid is zeer goed, gezien de harmonisering van de vergunningen voor collectief personenvervoer. Deze stroomlijning is een belangrijke verbetering in uitvoerbaarheid. De vergoeding die de ondernemer dient te betalen voor de vergunning is kostendekkend. Het wetsvoorstel voorziet echter in een eenmalige omzetting van vergunning die verleend zijn onder de huidige Wet personenvervoer. De kosten die hiermee gemoeid zijn bedragen ongeveer f 750 000,- (betreft 500 ondernemers). Deze zijn eenmalig. De voorbereiding en implementatie van de vergunningverlening zal eenmalig ongeveer f 600 000,- bedragen. Voor de eenmalige en structurele kosten zal via het managementcontract dekking binnen de begroting van de Rijksverkeersinspectie worden gezocht.

## **14. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

Veel definities zijn overgenomen uit de huidige Wet personenvervoer. De definitie van openbaar vervoer is uitgebreid met vervoer dat wordt verricht met voertuigen die worden voortbewogen langs geleidesystemen. De uitbreiding van de definitie is bedoeld om nieuwe en nog in de ontwikkelingsfase verkerende vervoertechnieken, zoals kabelbanen of voertuigen die op basis van luchtcompressie en magneetkracht langs een baan worden geleid, onder de werking van de wet te brengen. Omdat nieuwe vervoertechnieken niet zonder meer gevat kunnen worden onder de reeds lange tijd gebezigde begrippen tram, trein en metro, is een algemene beschrijving ter aanduiding van nieuwe vervoertechnieken aan de definitie toegevoegd. Geleidesystemen zijn voorzieningen met behulp waarvan of waarlangs een voertuig zich kan voortbewegen. Zo kunnen voertuigen zich voortbewegen langs daartoe in, op of boven de grond geconstrueerde (hulp)banen of kabels. Niet van belang is of de voertuigen worden voortbewogen door een mechanische kracht op of aan het voertuig, door trekkracht met energietoevoer van elders of op andere mechanische wijze. Onder de definities van auto en bus vallen tevens de motorrijtuigen die zijn begrepen onder de definitie van personenauto en bus op grond van artikel 1.1 van het Voertuigreglement.

Het begrip dienstregeling is ten opzichte van de huidige definitie in de Wet personenvervoer uitgebreid. Het begrip dienstregeling ondervindt inhoudelijk geen wijziging. De uitbreiding werd noodzakelijk omdat dit voorstel van wet, als gevolg van het vervallen van de bevoegdheid van de overheid tot vaststellen van de dienstregeling, anders dan de Wet personenvervoer geen grondslag meer heeft om nadere regels te stellen ten aanzien van de dienstregeling.

De omschrijving van concessie bevat de voornaamste eigenschappen van de concessie. De exclusiviteit van het recht is afhankelijk van de

voorziening, openbaar vervoer, het gebied en de tijd waarvoor de concessie is verleend.

## **Artikel 2**

De strekking van artikel 2, eerste lid, is en was dat personenvervoer over eigen terrein, zoals terreinen van fabrieken, bedrijven en recreatieparken, buiten de reikwijdte van de wet valt. Daartoe is opgenomen dat de wet geldt voor bedoeld personenvervoer op voor het openbaar verkeer openstaande wegen en, voorzover het openbaar vervoer betreft, op uitsluitend voor openbaar vervoer openstaande wegen en railwegen. Bij geleidesystemen zal er echter vaak geen sprake zijn van een rail. Nu het wetsvoorstel ook openbaar vervoer langs geleidesystemen omvat, is artikel 2, eerste lid, onderdeel c, opgenomen. In het algemeen zal bij voor openbaar vervoer over railwegen en geleidesystemen (onderdelen b en c) sprake zijn van een verbinding met de openbare weg of openbare ruimte (stationsgebouwen, halteplaatsen).

Het tweede lid biedt, evenals de huidige Wet personenvervoer de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de wet of delen daarvan voor bepaalde soorten van openbaar vervoer en besloten busvervoer niet van toepassing te verklaren. Voorts kunnen andere vervoersconcepten of vervoertechnieken zoals openbaar vervoer over water op grond van dit artikel nu juist geheel of gedeeltelijk onder de werkingssfeer van de wet worden gebracht. Deze laatste mogelijkheid is bij voorbeeld gebruikt voor openbaar vervoer op afroep (Stb. 1997, 249) en openbaar vervoer te water (Stb. 1998, 195). Deze vervoersconcepten zullen ook op grond van artikel 2, tweede lid, van dit wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

Artikel 2, derde lid, is bedoeld om het zogenaamde carpoolen, met vrienden of collega's van het werk, niet onder de werking van de wet te brengen. Zonder deze bepaling zou heel veel van het particuliere autogebruik onder de vergunningplicht komen te vallen.

Ingevolge richtlijn nr. 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG 237), en in de Wet personenvervoer geïmplementeerd door de wet van 13 november 1997, houdende aanpassing van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer aan Richtlijn nr. 91/440 EEG en Verordening (EEG) nr. 1893/91 (Stb. 1997, 578) was het openbaar vervoer per trein al uitgezonderd van de werking van de Wet personenvervoer voor dienstregeling, tarief en rijksbijdrage. Dit is nu in het vierde lid van artikel 2 opnieuw gebeurd ten aanzien van concessies, aanbesteding en de rijksbijdrage.

## **Artikel 3**

Dit artikel geeft de grondslag voor afwijking van de wet ten behoeve van experimenten in het openbaar vervoer. Het voordeel van een experiment-artikel is dat proefondervindelijk nieuw beleid op deze manier ontwikkeld kan worden. De verwachting is namelijk dat de markt voor openbaar vervoer zich snel zal gaan ontwikkelen na de inwerkingtreding van deze wet. Denkbaar is dat dit artikel bij voorbeeld wordt aangewend om op beperkte schaal te experimenteren met landelijk dekkende netwerken voor openbaar vervoer per bus of aanbesteding van concessies voor gecombineerd regionaal openbaar vervoer per trein en per bus. Een ander type denkbare experimenten betreft de publiek-private samenwerking voor aanleg, instandhouding en exploitatie van specifieke openbaar vervoer-voorzieningen. Verder zijn experimenten met nieuwe vormen van kaart-

en tariefsystemen ten behoeve van de ontwikkeling van een nationale chipcard denkbaar. De wijze waarop deze terreinen zich zullen ontwikkelen zijn niet geheel te voorzien. Voor dit soort situaties is een experimenteel artikel een geschikt instrument. Voordat het voorgenomen beleid in een experimentregeling wordt geïmplementeerd zal, al dan niet door een ex ante evaluatie, zorgvuldig afgewogen moeten worden of gebruikmaking van deze mogelijkheid gewenst is. Criteria als de noodzaak van het experiment, de mate waarin het experiment voldoet aan de beginselen die in aan de wet ten grondslag liggen, de invloed die van het experiment kan uitgaan op de rest van het beleidsterrein, het belang van een zorgvuldige naleving van de in de wet neergelegde procedures en de waarborg dat geen afbreuk gedaan mag worden aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid spelen bij de beoordeling daarvan een belangrijke rol.

Omdat het experimentartikel de mogelijkheid geeft tot afwijking van wettelijke bepalingen, is het met passende waarborgen omgeven. Ter nadere begrenzing van de afwijkingsbevoegdheid, zijn de wetsartikelen waarvan bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken, in de voorgestelde bepaling limitatief opgesomd. Om die reden is ervoor gekozen om delegatie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te laten plaatsvinden. Voorts is voor de totstandkoming van zo'n algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure voorgeschreven. Overeenkomstig aanwijzing 10, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving is aan de experimenten een tijdelijke werking toegekend. Inherent aan een experiment is de tijdelijke duur ervan. De maximaal toegestane duur van de experimenten die met toepassing van artikel 3 van het wetsvoorstel tot stand komen is zes jaar. Om een zinvolle proefneming van beleid mogelijk te maken, is gekozen voor die maximumduur. Reden voor deze relatief lange maximumduur is gelegen in het gegeven dat de verwachte innovaties in de openbaar vervoermarkt in veel gevallen gepaard zullen gaan met grote investeringen. Een kortere algemene begrenzing van de duur experimenteelperiode belemmert de totstandkoming van innovaties en is om die reden niet wenselijk. Per afzonderlijke experimenteeregeling op grond van het voorgestelde artikel zal worden overwogen voor welke duur de regeling zal moeten gelden en de geldingsduur van de regeling zal daarop worden afgestemd. In de toelichting bij elke experimenteeregeling zal de gekozen experimenteertermijn worden gemotiveerd.

#### **Artikel 4**

Het eerste lid van artikel 4 geeft aan dat voor het verrichten van openbaar vervoer anders dan per trein, en besloten busvervoer een vergunning voor collectief personenvervoer is vereist. Deze vergunning voor collectief personenvervoer geeft recht op het verrichten van openbaar personenvervoer met de vervoermiddelen, bedoeld in artikel 1, onderdeel h, met uitzondering van de trein, als ook voor het verrichten van besloten personenvervoer met de bus. Het feit dat de vergunningeisen voor openbaar vervoer en besloten busvervoer nagenoeg hetzelfde zijn, is reden om deze vergunningen te combineren. Voordeel hiervan is tevens dat de wettelijke grens tussen de marktpartijen in beide sectoren wordt opgeheven en het partijen over en weer gemakkelijker maakt tot de markt voor openbaar vervoer- of besloten busvervoer toe te treden.

#### **Artikel 6**

De Minister van Verkeer en Waterstaat verleent de vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer en besloten busvervoer voor onbepaalde tijd. Richtlijn 98/76/EG van de Raad van de Europese Unie van 1 oktober 1998 (PbEG L 277) tot wijziging van richtlijn nr. 96/26/EG inzake de



toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde ondernemers bepaalt dat de betrokken Lidstaat elke vijf jaar dient te toetsen of de onderneming nog voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. Gelet op de continuïteit van de bedrijven en de kosten die met de aanvraag van een vergunning gepaard gaan, verdient het de voorkeur om de vergunning voor onbepaalde tijd te verlenen en daarnaast er voor zorg te dragen dat de vergunningverlenende instantie op adequate wijze de onderneming toetst aan de eisen. De wijze waarop deze toetsing zal plaatsvinden, zal in een algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 8, nader worden uitgewerkt.

De vergunning voor bepaalde tijd, nochtans geregeld in het tweede lid van artikel 6 van de Wet personenvervoer niet overgenomen. De vergunning is nog slechts een toegang tot het beroep en niet tot de markt, zoals in de Wet personenvervoer.

Ten opzichte van Wet personenvervoer is in het tweede lid van artikel 6 de mogelijkheid toegevoegd om een vergunning voor openbaar vervoer en besloten busvervoer tijdelijk te schorsen. Gedurende het schorsingsbesluit kan de vergunninghouder de rechten van de vergunning niet uitoefenen. Met de bevoegdheid tot schorsing van de vergunning wordt voorzien in een mogelijkheid om relatief minder zware overtredingen of herhaalde overtredingen van minder ernstige aard via bestuursrechtelijke weg op adequate wijze te sanctioneren. De intrekking van de vergunning is in de meeste gevallen een te zwaar instrument omdat intrekking betekent dat de belanghebbende voor lange en onbepaalde tijd zijn bedrijf niet meer kan uitoefenen. Een nieuwe aanvraag is in bepaalde gevallen eerst mogelijk na het verstrijken van een termijn van tenminste twee jaar na intrekking van de vergunning. Het besluit tot schorsing kan al naar gelang de omstandigheden, zoals de grootte van het vervoerbedrijf of de mate waarin derden zijn benadeeld, en de aard en ernst van de overtreding voor enkele dagen tot meerdere maanden gelden. De mogelijkheid van schorsing biedt het bestuursorgaan derhalve een gepast instrument in gevallen waarin de verwachting is gerechtvaardigd dat de vervoerder, van wie de vergunning rechtens kan worden ingetrokken, na enige tijd weer aan de voorwaarden voldoet voor een vergunning. In bepaalde gevallen zal echter duidelijk zijn dat de vergunning moet worden ingetrokken en dat schorsing voor bepaalde tijd in beginsel geen reële optie is. Dit is bij voorbeeld het geval bij zware overtredingen of ernstige mate van recidive dan wel of bij het ontbreken van vakbekwaamheid zonder vooruitzicht op het behalen van het vereiste diploma of indien de betrouwbaarheid van de vervoerder langdurig en in ernstige mate in het geding is.

Het besluit tot schorsing kan, al naar gelang de omstandigheden en de aard van de overtreding voor enkele dagen tot enkele maanden gelden. In het schorsingsbesluit wordt de termijn van schorsing aangegeven. Schorsing verschilt op dit punt met een besluit tot intrekking van de vergunning, die voor onbepaalde tijd geldt. Een tweede verschil tussen schorsing en intrekking van de vergunning is dat bij intrekking alleen een nieuwe vergunningverlening de vervoerder in de gelegenheid stelt wederom beroepspersonenvervoer te verrichten.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid om beperkingen aan de vergunning te stellen. In een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8 zal de beperkte vergunning voor het besloten busvervoer, zoals deze nu nog

in artikel 51 van de Wet personenvervoer is neergelegd, worden geregeld in die zin dat de vergunning voor collectief personenvervoer beperkt blijft tot het verrichten van besloten busvervoer indien de aanvrager is een vervoerder die besloten busvervoer verricht als nevenactiviteit ten behoeve van een hoofdactiviteit die niet bestaat uit het verrichten van vervoer van personen dan wel niet commercieel van aard is, en dat bovendien een geringe weerslag heeft op de vervoermarkt. Aan zo'n vervoerder zullen, evenals dat nu voor de beperkte vergunning niet het geval is, geen eisen worden gesteld omtrent betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid. Een andere toepassing is de beperking van de vergunning voor openbaar vervoer per trein voor het verrichten van dat vervoer op bepaalde trajecten.

### **Artikel 8**

Dit artikel maakt het mogelijk dat een algemene maatregel van bestuur een nadere regeling geeft van verlening, wijziging, schorsing en intrekking van vergunningen. Daarnaast is de grondslag opgenomen om in het Besluit personenvervoer nadere regels te geven over de vergoeding die de aanvrager verschuldigd is voor de verlening van vergunningsbewijzen. Het rapport Vergunningen van de Algemene Rekenkamer beveelt namelijk aan dat over de vergunningen kostendekkende leges wordt geheven. Dit kan ook toegepast worden op vergunningsbewijzen.

### **Artikel 9**

De tekst van artikel 9 komt grotendeels overeen met artikel 9 van de huidige Wet personenvervoer met dien verstande dat in onderdeel d van het vijfde lid een grondslag is gecreëerd voor het heffen van leges voor de documenten die door de Minister worden verstrekt.

### **Artikel 10**

In dit artikel zijn de gronden voor de verlening van de vergunning voor het openbaar vervoer per trein opgenomen. Deze eisen zijn overgenomen uit de Wet personenvervoer en blijven noodzakelijk omdat op grond hiervan bij voorbeeld eisen uit hoofde van beschikbare railcapaciteit kunnen worden gesteld.

### **Artikel 12**

Artikel 12 legt aan alle vervoerders de plicht op om een geschillencommissie in te stellen voor de behandeling van geschillen over de vervoersovereenkomst bedoeld in de artikelen 80 en 100 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. Deze verplichting is een van de maatregelen om de positie van de consument in het openbaar vervoer te verstevigen. De verplichting ziet niet alleen op de vervoerders in het openbaar vervoer, maar ook op die in het besloten busvervoer. Het artikel geeft, teneinde het bedrijfsleven niet onevenredig te belasten, tevens de mogelijkheid aan de vervoerders om een gezamenlijke geschillencommissie in te stellen. In het artikel is een aantal waarborgen neergelegd waaraan de geschillencommissie moet voldoen. De onafhankelijkheid van de leden en de rechtskracht van de beslissingen van de commissie zijn daarvan de voornaamste. De eisen zijn ontleend aan de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 van de Minister van Justitie van 19 december 1996 (Stcrt. 248). Een geschillencommissie, zoals de Geschillencommissie Openbaar Vervoer NS waarbij de meeste ondernemingen in het openbaar vervoer tegenwoordig zijn aangesloten, en welke door de Minister van Economische Zaken is erkend, voldoet bij voorbeeld al aan de eisen gesteld in dit artikel.

### **Artikel 13**

Artikel 13 legt aan alle vervoerders de verplichting op om aan de reiziger bekend te maken op welke wijze klachten over het verrichten van personenvervoer worden behandeld. Ook deze maatregel versterkt de positie van consumenten ten opzichte van de huidige wet. De klachten kunnen niet alleen betrekking hebben op de vervoersovereenkomst maar ook bij voorbeeld op de wijze waarop de consument in het openbaar vervoer wordt bejegend. Afgezien is van een gedetailleerder regeling van het klachtrecht, omdat dit aan de bedrijfsvoering van de vervoerder zelf moet worden overgelaten. Overigens staat het de concessieverlener vrij om in de concessievoorschriften een informatieplicht over de aard en behandeling van de klachten op te nemen ten behoeve van de beoordeling van een goede uitvoering van de concessie. Alleen klachten over de vervoersovereenkomst kunnen, indien de klacht niet tot een bevredigende oplossing met de vervoerder heeft geleid, door de reiziger aan de onafhankelijke geschillencommissie worden voorgelegd. Aan het oordeel van de vervoerder wordt overgelaten op welke wijze hij in het vervoermiddel kenbaar maakt en op welke wijze de klachten worden behandeld.

### **Artikel 14**

In het eerste lid van dit artikel is de plicht neergelegd tot levering van gegevens die nodig zijn voor de exploitatie van een reisinformatiesysteem. Deze plicht is opgelegd aan vervoerders, waarmee wordt aangegeven dat de plicht geldt voor elke vervoerder die collectief personenvervoer verricht.

De verplichting in het eerste lid geeft echter geen waarborg voor de instandhouding van het bestaande landelijk reisinformatiesysteem. In de motie-Vos (kamerstukken II, 1996/97, 25 088, nr. 11) is het belang van een wettelijke waarborg van de instandhouding van zo'n systeem nog eens benadrukt. Het tweede lid beoogt die waarborg te geven door aan openbaar vervoerders de verplichting op te leggen op zodanige wijze financieel bij te dragen aan een reisinformatiesysteem met een landelijk bereik dat de instandhouding van zo'n systeem is gewaarborgd.

Op grond van het derde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de verplichting van de openbaar vervoerders om financieel bij te dragen. Deze regels zullen dan onder meer betrekking hebben op de criteria aan de hand waarvan de minister beoordeelt welk reisinformatiesysteem voor een aanwijzing in aanmerking komt. Dit zal in ieder geval steeds het reisinformatiesysteem zijn dat de belangen van de reiziger het meest dient.

### **Artikel 15**

In hoofdstuk 2 van de Mededingingswet worden de oprichting en taken van de NMa geregeld. De in artikel 119 voorgestelde wijziging van artikel 3 van de Mededingingswet houdt er rekening mee dat ook in andere wetten taken aan die autoriteit kunnen worden opgedragen. Dat is in dit wetsvoorstel het geval. Aan de directeur-generaal wordt de bevoegdheid gegeven verklaringen van geen bezwaar af te geven. Daarnaast krijgt de directeur-generaal tot taak in bepaalde gevallen de Minister van Verkeer en Waterstaat een rapport uit te brengen en voorts een jaarlijkse verslagleggingsplicht. Naast een verslag over de werkzaamheden kan het verslag ook een beschrijving bevatten van de ontwikkelingen op de Nederlandse markt voor openbaar vervoer met betrekking tot de marktordening. Het college is als gevolg van haar toetsingstaken ten aanzien van de marktordening op deze markt in staat om in deze voor het

marktordeningsbeleid relevante informatiebehoefte te voorzien. De verkregen informatie zal tevens worden gebruikt voor de in artikel 98 aangekondigde evaluatie van de marktwerking in het openbaar vervoer. De rapportage wordt door de minister tevens ter kennis gebracht aan de beide kamers der Staten-Generaal. Het tweede lid van artikel 15 bepaalt dat de directeur-generaal in deze gevallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat valt. Het gaat hier om een beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het handelen van de directeur-generaal. Arbeidsrechtelijk blijft de directeur-generaal uiteraard onder de Minister van Economische Zaken vallen.

#### **Artikel 16**

Uit de beleidsmatige hiërarchische relatie vloeit voort dat de Minister van Verkeer en Waterstaat algemene en bijzondere aanwijzingen aan de directeur-generaal kan geven ten aanzien van de uitoefening van de hem in dit wetsvoorstel toegekende bevoegdheden en opgelegde taken. Ten einde een transparante verhouding tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de directeur-generaal te bevorderen, bepaalt artikel 16 dat algemene aanwijzingen altijd in de vorm van beleidsregels dienen te geschieden. Hetzelfde is gebeurd in artikel 4, eerste lid, van de Mededingingswet. Zo'n aanwijzing kan ook betrekking hebben op bij voorbeeld de inrichting van het verslag over de werkzaamheden.

Het derde lid geeft een vormvoorschrift voor individuele aanwijzingen, waardoor ook in die gevallen de transparantie in de verhoudingen wordt bevorderd (in dezelfde zin: artikel 4, vierde lid, van de Mededingingswet). Ingeval een algemene of bijzondere aanwijzing betrekking heeft op de uitleg van mededingingsbegrippen, dienen deze in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken te worden vastgesteld. Hierdoor wordt een uniforme uitleg van mededingingsbegrippen die ook voor de Mededingingswet relevant zijn, bevorderd.

#### **Artikel 17**

De hier voorgestelde verslagleggingsplicht stemt overeen met die van artikel 5 van de Mededingingswet. De Minister van Verkeer en Waterstaat is op grond van artikel 15, tweede lid, politiek verantwoordelijk voor de directeur-generaal. Derhalve is het van belang dat de beide kamers der Staten-Generaal op de hoogte zijn van de zienswijze van de Minister van Verkeer en Waterstaat op de werkzaamheden die de directeur-generaal onder diens verantwoordelijkheid heeft verricht. Uiteraard zal over de toelichting op een aanwijzing als bedoeld in artikel 16, vierde lid, overleg plaatshebben met het ministerie van Economische Zaken.

#### **Artikel 18**

Dit artikel geeft een waarborg voor de vervoerder inzake het gebruik van gegevens die de mededingingsautoriteit in het kader van de uitvoering van deze wet heeft verkregen. Op grond van artikel 91, aanhef en onder 2°, van de Mededingingswet, mag de mededingingsautoriteit gegevens die bij de uitvoering van de Mededingingswet zijn verkregen, ook gebruiken voor toepassing van de Wet personenvervoer 2000.

#### **Artikel 19**

De huidige Wet personenvervoer regelt de exclusiviteit van openbaar vervoer impliciet door de vergunningverlening afhankelijk te stellen van de wenselijkheid van de vervoervoorziening. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag wordt dan gekeken naar de reeds aanwezige

vervoervoorziening. In de voorgestelde concessiesystematiek wordt de exclusiviteit gewaarborgd door het verbod in artikel 19 en door de omschrijving van de vervoersvoorziening waarvoor de concessie is verleend.

### **Artikel 20**

Tot concessieverlening zijn bevoegd de dagelijkse besturen van de provincies en de regionaal openbare lichamen. Nadrukkelijker dan thans de bevoegdheid tot vaststellen van de dienstregeling is verdeeld over drie overheden, wordt in de artikelen 20 en 21 uitgedrukt dat de bevoegdheid tot concessieverlening bij de regionale overheden berust. Het tweede lid geeft de uitzondering weer ten aanzien van de zogenaamde BOV- en VOC-gemeenten. Als uitzondering op de regel dat provincies en kaderwetgebieden concessies verlenen, is hier geregeld dat ook gemeenten bevoegd zijn wier aanwijzing door de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van artikel 39 van de Wet personenvervoer ingevolge artikel 108 in stand blijft. Hoelang die bevoegdheid blijft toegekend hangt af van de uitkomsten van de evaluatie van de BOV/VOC structuur die per 1 januari 2001 zal plaatsvinden en de motie-Remkes over de nadere besluitvorming over de VOC-structuur (kamerstukken II 1996/97, 25 088, nr. 7).

### **Artikel 21**

Door wijziging van de Wet personenvervoer bij wet van 13 november 1997 (Stb. 1997, 559) zijn de provincies ten aanzien van het openbaar vervoer in de provincie verantwoordelijk gemaakt voor de afstemming en coördinatie. Voorzover gemeenten nog bevoegd blijven tot concessieverlening, blijft deze verantwoordelijkheid van de provincies in stand. De bij wet geïntroduceerde aanwijzingsbevoegdheid voor de provincies is komen te vervallen. Deze bevoegdheid had betrekking op aanwijzingen ten aanzien van essentiële eisen aan de dienstregeling. De dienstregeling zal volgens dit wetsvoorstel door de vervoerder worden bepaald. Eisen aan de dienstregeling zullen, voorzover gewenst, door de concessieverlener in het programma van eisen voor de aanbesteding van de concessie, worden opgenomen. De provincies beschikken uit hoofde van artikel 11 van de Planwet verkeer en vervoer reeds over een aanwijzingsbevoegdheid waarmee zij gemeenten kunnen verplichten een verkeers- en vervoerplan te maken. De provincies kunnen daarbij tevens gebruik maken van de mogelijkheid om een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van het plan. De uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid over de afstemming van beleid kan uiteindelijk zijn doorwerking hebben op de aan de dienstregeling te stellen eisen. Dit instrumentarium wordt voldoende geacht om tot afstemming te komen tussen de verscheidene openbaar vervoervoorzieningen.

### **Artikel 22**

In het eerste lid wordt geregeld dat een concessie niet wordt verleend aan een vervoerder indien sprake is van het gecombineerd uitoefenen van vertegenwoordigende functies bij het bevoegde bestuursorgaan en de gegadigde concessiehouder. Alleen die functies worden vermeld die vanuit het oogpunt van zuiverheid in de bestuurlijke verhoudingen met lidmaatschap van gemeenteraad of provinciale staten onverenigbaar moeten worden geacht. Hiermee wordt aangegeven waar het zwaartepunt in het voorkomen van ongeoorloofde belangenverstremming ligt. De raads- en statenleden kunnen uit hoofde van hun (controlerende) functie te allen tijde invloed uitoefenen op de besluitvorming. Dit is in sterke mate het geval voor de raadsleden en statenleden die deel uitmaken van het college van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde

staten waar collegiaal wordt besloten. Genoemde openbare functies zijn bovendien wettelijk verankerd in de Gemeentewet (de artikel 6 en verder), Provinciewet (de artikelen 6 en verder) en de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (de artikelen 12, 13 en 14). Daarbij hoeft het niet altijd om gekozen leden te gaan. Het lidmaatschap van een algemeen bestuur van een openbaar lichaam kan bij voorbeeld verkregen worden door degene die kandidaat heeft gestaan voor een van de betrokken gemeenteraden. De wettelijke verankering geldt ook voor het bestuur (de artikelen 2:130, 2:239) en de raad van commissarissen (de artikelen. 2:158, 2:268) van een rechtspersoon ingevolge Boek II van het Burgerlijk Wetboek. Indien een op grond van het eerste lid verboden combinatie van functies gaat ontstaan, bij voorbeeld door deelname aan een aanbesteding door de vervoerder, zal de commissaris zijn functie bij die vervoerder (tijdelijk) moeten neerleggen.

Het eerste lid, onderdeel b, verbiedt dat leden met vertegenwoordigende functies bij overheden als eigenaar, adviseur of vertegenwoordiger werkzaam zijn ten behoeve van een gegadigde vervoerder als (gegadigde) concessiehouder. Het onderdeel is een bewerking van artikel 15, eerste lid, onder c en d, Gemeentewet en heeft dezelfde strekking als het verbieden van de daarin genoemde handelingen. Het verschil is dat in plaats van een overeenkomst sprake is van een concessie. Dit verschil is tevens de reden dat is overgegaan tot een specifieke voorziening naast de voorzieningen in de Gemeente- en Provinciewet. Een tweede verschil is gelegen in de sanctionering bij overtreding van artikel 22. Overtreding wordt niet, zoals artikel 15 van de Gemeentewet, gesanctioneerd door schorsing of vervallenverklaring van het lidmaatschap in de raad of de staten. Bij handelen in strijd met artikel 22 kan de nietigheid van het besluit tot concessieverlening worden ingeroepen.

Het tweede lid verklaart de handelingen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, van toepassing op de functie van burgemeester en commissaris. Ten aanzien van de incompatibiliteiten van het eerste lid, onderdeel a, bieden artikel 66 van de Provinciewet en 67 van de Gemeentewet voldoende waarborgen ter voorkoming voor een ongewenste uitoefening van nevenfuncties.

Indien de belangen van de concessieverlener en concessiehouder in een andere hoedanigheid verstrengeld raken, kan worden teruggevallen op de artikelen 2:4 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit kan het geval zijn als voor het bestuursorgaan werkzame ambtenaren met belangen bij kandidaat-concessiehouders zich op onoerbare wijze in de besluitvorming met betrekking tot concessies en aanvullende contracten mengen. Het bestuursorgaan waakt er op grond van artikel 2:4 tegen dat een persoonlijk belang van bij het orgaan werkzame personen een rol speelt bij totstandkoming van een bepaald besluit. Indien deze belangen toch in de afweging hebben meegespeeld, kan worden gesproken van onzorgvuldige besluitvorming in de zin van artikel 3:4 Awb.

Met de uitzondering in het derde lid wordt onderkend dat het juist in het proces van verzelfstandiging van deze bedrijven van belang is dat de belangen van de deelnemende gemeente op de juiste manier blijven behartigd. De uitzondering betreft echter niet de situatie waarin sprake is van aanbesteding. In dat geval is distantie noodzakelijk voor een zorgvuldige aanbestedingsprocedure aangezien het gemeentelijk vervoerbedrijf in competitie met andere vervoerders meedingt naar een concessie.

## **Artikel 23**

Aan de concessie is een maximale termijn verbonden. De concessieverlener heeft uiteraard de vrijheid om een kortere concessieduur aan de concessie te verbinden. Indien de concessieverlener dit tijdvak wil verlengen, dan zal hij het tijdvak waarvoor de concessie is verleend moeten wijzigen. Een verlenging zonder toepassing van de aanbestedingsprocedure is mogelijk mits de wettelijk toegestane maximumtermijn niet wordt overschreden. De enige uitzondering hierop is de vrijstelling in het tweede lid en de verlenging, bedoeld in artikel 43, ter zake van aanbestede concessies.

De vrijstelling in het tweede lid, onderdeel a, heeft betrekking op concessies voor openbaar-vervoervoorzieningen die gepaard gaan met aanleg van specifieke infrastructuur. Ten behoeve van de rentabiliteit van investeringen in die infrastructuur kan een concessie voor een langer tijdvak dan zes jaar worden verleend indien daartoe door de concessieverlener een vrijstelling is verkregen van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Ten tijde van de aanvraag zal de concessie nog niet zijn verleend. De concessiehouder hoeft dan ook nog niet bekend te zijn. Dat desondanks het begrip «concessiehouder» is gehanteerd geeft aan dat wel ten tijde van de aanvraag moet vaststaan dat de concessiehouder zelf in die infrastructuur zal moeten investeren. Naast de vrijstellingsmogelijkheid in onderdeel a, bestaat voor concessies voor tram- en metrovervoer een mogelijkheid tot vrijstelling, in onderdeel b neergelegd, indien noodzakelijke en aanzienlijke investeringen in materieel worden gevegd.

Op de voorbereiding van het besluit tot concessieverlening is, ingevolge het derde lid, de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing. Deze inspraakprocedure biedt de reiziger de gelegenheid om zijn concrete wensen ten aanzien van de voorgestelde vervoersvoorziening kenbaar te maken. Reeds in de huidige Wet personenvervoer is voorzien in een verplichte inventarisatie van wensen van reizigers ten behoeve van de voorbereiding van de dienstregeling. Hoewel deze inventarisatie vormvrij is, passen veel overheden de openbare voorbereidingsprocedure toe. Het voorgestelde derde lid formaliseert deze gegroeide praktijk. Aangezien de speelruimte voor aanpassingen in de concessie na een procedure van aanbesteding zeer gering zal zijn, is deze voorbereidingsprocedure ingeval van aanbesteding ingevolge artikel 40, derde lid, niet van toepassing op het besluit tot concessieverlening, maar op het vaststellen van het programma van eisen. Zoals in paragraaf 8.2.1 van deze memorie is aangegeven, beraadt het kabinet zich nog nader op de rol van de consumentenorganisaties in dit geheel.

## **Artikel 24**

De exclusiviteit van het recht van de vervoerder op het verrichten van openbaar vervoer wordt bepaald door de inhoud van de concessie. In de concessie is een beschrijving opgenomen van het openbaar vervoer waarvoor de concessie wordt verleend. Zo kan het voor verschillende vormen van railvervoer in grote steden kan het doeltreffend zijn deze – bij voorbeeld in de aanloopfase – afzonderlijk aan te besteden. Ook is denkbaar dat een separate concessies voor spitsvervoer wordt aanbesteed. Het eerste lid maakt het mogelijk om meerdere concessies voor eenzelfde concessiegebied te verlenen. In de concessie staat omschreven voor welke openbaar vervoervoorziening het exclusieve recht wordt verleend.

In het tweede lid van dit artikel is geregeld dat de concessie zich kan uitstrekken tot vervoerverbindingen die de grenzen van het concessiegebied overschrijden. Voorzover die vervoersvoorziening zich uitstrekt tot een concessiegebied waarbinnen de concessieverlener niet bevoegd is, is verlening van de concessie alleen mogelijk indien dit is overeengekomen in een overleg met de bevoegde concessieverlener. Daarbij kan tevens worden afgesproken op welke wijze die concessieverlener wordt betrokken bij wijziging en intrekking van die concessie. Artikel 24 laat onverlet dat op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen twee of meer overheden hun bevoegdheden voor grensoverschrijdende openbaar-vervoerlijnen door een gemeenschappelijke regeling laten uitvoeren.

### **Artikel 25**

Het noodzakelijke afstemmingsoverleg tussen de bevoegde overheden van aangrenzende concessiegebieden is neergelegd in artikel 25. Een concessie zal veelal raakvlakken hebben met voorzieningen in andere concessiegebieden. De andere concessieverleners zijn, niet in de laatste plaats vanwege hun financiële belang bij de exploitatie van die aangrenzende concessies, belanghebbend bij wijziging of verlening van concessies door andere concessiehouders. De mate waarin deze raakvlakken bestaan zal de intensiteit van het overleg bepalen. Onder aangrenzende gebieden moet net als in de huidige wet ook de in een provincie gelegen bevoegde gemeente worden verstaan indien deze gemeente bevoegd is tot concessieverlening.

### **Artikel 26**

Het openbaar vervoer waarop de ontheffing betrekking heeft, betreft in feite ongesubsidieerd vervoer. Zo zal cabotagevervoer als bedoeld in de cabotageverordening (verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad van de Europese Unie tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waarin zij niet gevestigd zijn (PbEG L 4) in het kader van een internationaal geregelde dienst op Nederlands grondgebied alleen mogelijk zijn op basis van een ontheffing op grond van dit artikel. Een ontheffing behoeft alleen te worden aangevraagd voor concessiegebieden waarin daadwerkelijk haltes worden aangedaan. Slechts dan kan voor dat gebied worden gesproken van openbaar vervoer. Een ontheffing wordt niet verleend indien sprake is van gelijkenis met het geconcessioneerde vervoer. Het is echter niet zo dat het samenvallen van zo'n voorziening met de concessie automatisch een weigeringsgrond oplevert. Indien feitelijk niet een substantieel deel van het reizigerspotentieel aan de concessievoorziening wordt onttrokken, zal de grond in het derde lid, zich niet snel voordoen. Ten aanzien van de concessiehouder, die derdebelanghebbende is wiens zienswijze op de effecten van de ontheffing van groot belang is, geldt uit hoofde van artikel 4:8 Awb een hoorplicht. Aan de ontheffing kunnen beperkingen worden verbonden die in ieder geval betrekking kunnen hebben op het waarborgen van de belangen van de concessiehouder.

De ontheffing die de concessieverlener op grond van artikel 26 kan verlenen, zal voor bepaalde tijd worden verleend. Het zal kunnen voorkomen dat een ontheffing voor kortere duur wordt verleend dan de communautaire vergunning op basis waarvan een vervoerder internationaal personenvervoer, waaronder cabotagevervoer, mag verrichten. Zo'n vergunning wordt ingevolge verordening (EG) nr. 11/98 van de Raad van de Europese Unie van 11 december 1997 (PbEG L 4) tot wijziging van verordening (EEG) nr. 684/92 houdende gemeenschappelijke regels voor



het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen) verleend voor een periode van vijf jaar. Evenwel heeft de Nederlandse wetgever de vrijheid om te bepalen voor welke periode de ontheffing voor het cabotagevervoer wordt verleend. Artikel 4 van de cabotageverordening bepaalt dat de cabotagediensten, onder voorbehoud van de toepassing van de communautaire voorschriften, onderworpen zijn aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die in de lidstaat van ontvangst van kracht zijn ten aanzien van onder ander de eisen die gesteld worden aan de machtigingen en de aanbestedingsprocedures.

### **Artikel 27**

Anders dan nu wordt het mogelijk openbaar vervoer te verrichten volgens andere tarieven en modellen van vervoerbewijzen dan die door de minister zijn vastgesteld of goedgekeurd. De concessieverlener en de vervoerder aan wie de concessie is verleend, kunnen afspraken maken over de tarieven welke in de concessievoorschriften worden opgenomen (artikel 29). De vervoerder kan met inachtneming van de voorschriften tarieven en kaartmodellen bepalen voor het door hem verrichte openbaar vervoer. De minister kan daarnaast uit oogpunt van landelijke tarief- en kaartintegratie bij ministeriële regeling tarieven en modellen vaststellen voor nationaal geldende vervoerbewijzen. Daarbij kan de minister aangeven in welk gebied deze vervoerbewijzen geldig zijn. Het is daarbij denkbaar dat nationale vervoerbewijzen niet in het hele land geldig zijn, maar slechts in bepaalde delen van het land. De minister kan bij voorbeeld van deze mogelijkheid gebruik maken indien een gefaseerde introductie van elektronische vervoerbewijzen, zoals de chipkaart, wordt overwogen. Het aanbod aan kaartsoorten en tarieven kan derhalve bestaan uit de door de minister vastgestelde tarieven en kaartmodellen en uit de aan de vervoerder op grond van de concessievoorschriften toegestane tarieven en modellen. De tariefvrijheid voor de vervoerder bestaat voorzover er door de minister of op basis van de concessie geen voorschriften zijn gegeven.

Omdat een rechtstreekse relatie tussen de minister en de vervoerder ontbreekt, is voor het vervoer tegen nationale vervoerbewijzen wel een wettelijke verplichting tot het vervoeren tegen een nationaal vastgesteld tarief nodig. Op grond van artikel 27, derde lid, is de vervoerder verplicht om de reiziger die is voorzien van een geldig nationaal vervoerbewijs te vervoeren. Voor dit bewijs kan een op grond van het eerste lid door de minister vastgesteld tarief gelden dan wel – indien de alleen het vervoerbewijs nationaal wordt vastgesteld – een door de concessieverlener of vervoerder vastgesteld tarief. Eenzelfde wettelijke voorziening voor het vervoer tegen andere vervoerbewijzen is niet nodig. Het handelen in strijd met de concessievoorschriften is een grond voor intrekking van de concessie (artikel 39). Overtreding van de vervoerplicht tegen nationaal tarief levert een economisch delict op (artikel 121).

### **Artikel 28**

Om de belangen van de consument te waarborgen is in artikel 28 de verplichting voor de concessiehouder opgenomen dat deze ten minste eenmaal per jaar de dienstregeling en de hoogte van de tarieven aan een vertegenwoordiging van representatieve consumentenorganisaties ter advisering voorlegt. Dit artikel geeft een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van voorwaarden waaraan deze consumentenorganisaties ten minste moeten voldoen. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de concessiehouder ook daadwerkelijk overlegt met consumentenorganisaties waarvan de consument zich vertegenwoordigd weet. Daarnaast noemt dit artikel de voorgenomen wijziging

van de dienstregeling en de tarieven met name als onderwerp van overleg omdat deze twee elementen de kern vormen van de vervoersovereenkomst. Aanvullend kunnen in de concessie voorschriften zijn opgenomen inzake andere onderwerpen die voor consumenten van belang zijn. Bij de formulering van deze onderwerpen bij algemene maatregel van bestuur zal rekening worden gehouden met het advies dat de projectorganisatie Consumentenbescherming openbaar spoorwegvervoer op 29 oktober 1997 heeft uitgebracht. De concessieverlener kan daarbij onderscheid maken tussen een overleg- en informatieverplichting. Artikel 29 laat ruimte aan de concessieverlener om een getrapte verplichting op te leggen waarbij eerst sprake is van informatie en daarna van advies.

### **Artikel 29**

Ten aanzien van de belangrijkste onderwerpen is de concessieverlener uit hoofde van de wet verplicht een regeling te treffen. In ieder geval betreffen dit voorwaarden in de financiële verhouding tussen de concessieverlener en concessiehouder en voorwaarden die op die verhouding invloed hebben, zoals de tariefstelling. Een tweede belangrijk onderwerp betreft de dienstregeling. In de concessievoorschriften kan de concessieverlener bepalen de mate van vrijheid voor de concessiehouder in het wijzigen van de dienstregeling. Binnen die marges kan de concessiehouder zijn dienstregeling aanpassen aan bij voorbeeld nieuwe ontwikkelingen (zoals woningbouw) of inzichten omtrent de vraag naar vervoer. Voorts bevatten de voorwaarden een uitwerking op hoofdlijnen van de consumenteninvloed op de concessie. De concessieverlener geeft de kaders aan voor de advisering door consumentenorganisaties. Daarbij kan worden bepaald dat de concessiehouder en consumentenorganisaties met elkaar overleggen voordat consumentenorganisaties hun advies uitbrengen. Op deze manier kunnen consumentenorganisaties vragen stellen en kan de concessiehouder toelichting geven op de stukken die ter advisering worden ingebracht. Ook zullen de consumentenorganisaties worden genoemd waaraan advies moet worden gevraagd. Dit kunnen landelijk georganiseerde consumentenorganisaties zijn, zoals de Consumentenbond en ROVER, maar het is ook goed mogelijk dat een regionale of plaatselijke consumentenorganisatie binnen dat concessiegebied als representatief kan worden beschouwd. Voorts bevatten de concessievoorschriften door de concessieverlener gestelde eisen aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor gehandicapte reizigers. Bij deze eisen valt te denken aan lagere vloeren en instap, ruimte voor het plaatsen van rolstoelen, handvatten op bereikbare hoogte en dergelijke. Zulke voorzieningen komen overigens ook ten goede aan andere reizigers die zich om welke reden dan ook moeilijk voortbewegen.

### **Artikel 30**

Het spiegelbeeld van het (exclusieve) recht van de concessionaris op exploitatie is de verplichting voor de concessionaris om vervoer te verrichten overeenkomstig de concessie en de aan de concessie verbonden voorschriften (de exploitatieplicht). De exploitatieplicht kan niet verder reiken dan het netwerk of de dienstregeling waarvoor de concessie is afgegeven. Het artikel vormt een waarborg voor de consument, omdat de concessiehouder verplicht is het vervoer zoals vastgelegd in de concessie te verrichten, maar waarborgt tevens voor de concessieverlener dat de dienstregeling de uitvoering is van het netwerk waarvoor de concessie is verleend. Indien de concessiehouder de concessie niet naar behoren uitvoert, kan de concessieverlener de concessie intrekken (artikel 39).

### **Artikel 31**

De reikwijdte van de gedoogplicht wordt bepaald door de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen infrastructuur. Alleen die infrastructuur zal worden aangewezen die noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de concessie. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij de bijlage bij het Besluit Infrastructuurfonds. De daar genoemde infrastructuur is geheel of voor het overgrote deel met rijks gelden tot stand gekomen. In de eerste plaats wordt gedacht aan aanwijzing van de zogenoemde primaire railinfrastructuur zoals railwegen, bovenleidingen en opstelemplacementen of remises voor tram- en metromaterieel, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de concessie. Daarnaast kan worden gedacht aan de infrastructuur die door of vanwege decentrale overheden is aangelegd of aangepast, al dan niet met middelen die uit de rijkskas zijn bijgedragen. Voorts zal het betreffen de infrastructuur voor het in-, uit- en overstappen van personen, zoals perrons. Als laatste denk ik aan infrastructuur ten behoeve van de veiligheid en verkeersregeling, zoals verkeersregelsystemen, sein- en verkeerssignalering en beveiligingssystemen. De gedoogplicht zal geen betekenis hebben voor het gebruik van openbare wegen en de uitsluitend voor openbaar vervoer openstaande wegen, voorzover deze openbare wegen zijn.

### **Artikel 32**

In het eerste lid is neergelegd dat in de artikelen 33 tot en met 36 van deze wet een bijzondere regeling is getroffen voor de overgang van werknemers bij overgang van een concessie. Deze regeling geldt naast de algemene regeling van het behoud van werknemersrechten bij overgang van een onderneming zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (BW). In het eerste lid is bepaald wat onder een overgang van een concessie moet worden verstaan. Het gaat om de situatie waarbij een concessie eindigt door verloop van de duur waarvoor deze concessie is verleend en deze concessie, veelal na aanbesteding, wordt verleend aan een andere vervoerder. Het kan ook gaan om een gedeelte van een concessie die wordt verleend aan een andere vervoerder.

In het tweede lid is neergelegd dat de artikelen 33 en 34 het karakter hebben van aanvullend recht. De voormalige en de nieuwe concessiehouder alsmede de belanghebbende werknemersverenigingen kunnen anders overeenkomen. In dat geval worden de artikelen 33 en 34 niet toegepast. De termijn waarbinnen de overeenkomst waarin de afwijkende afspraken zijn neergelegd tot stand moet komen is beperkt om een zorgvuldige voorbereiding van de exploitatie van de concessie te waarborgen.

### **Artikel 33**

De bijzondere regeling voor de overgang van werknemers bij overgang van een concessie laat onverlet de bepalingen in de artikelen 7:662 en 7:663 van het BW, die inhouden dat bij overgang van een onderneming de rechten en verplichtingen uit een arbeidsovereenkomst overgaan van de oude werkgever op de verkrijger. In de jurisprudentie worden deze artikelen ruim uitgelegd. In het algemeen gaat bij overgang van ondernemingsactiviteiten, waarbij de identiteit van die activiteiten dezelfde blijft, het personeel dat bij die activiteiten is betrokken over op de verkrijger van die activiteiten, inclusief hun arbeidsvoorwaarden. Of sprake is van overgang van een onderneming in de zin van het BW hangt af van tal van omstandigheden, zoals het overnemen van bedrijfsmiddelen of een deel van het personeel door de verkrijger, die alle tezamen of ieder voor zich kunnen leiden tot het oordeel dat sprake is van een overgang van een onderneming, terwijl het ontbreken van een of meer

van deze omstandigheden niet doorslaggevend is voor het oordeel dat geen sprake is van een overgang van een onderneming. Het is niet geheel uitgesloten dat een concessie-overgang tevens een overgang van een onderneming in de zin van het BW is. In een aantal gevallen zal sprake zijn van een overgang in de zin van het BW. Dit zal onder meer het geval kunnen zijn, indien naast de overgang van de concessie door concessieverlening bedrijfsmiddelen (bij voorbeeld bussen of trams) overgaan van de oude op de nieuwe concessiehouder. In de gevallen waarin een concessie-overgang gelijkgesteld kan worden met een overgang van een onderneming in de zin van het BW, geldt zowel de regeling in het BW als – voor zover nodig in aanvulling daarop – de regeling in de voorgestelde wet.

In de regel – zo verwacht ik – zal een concessie-overgang niet als een overgang van een onderneming in de zin van het BW kunnen worden aangemerkt. Voor die gevallen geldt de in dit wetsvoorstel getroffen regeling, die het personeel, dat werkzaam is bij de verrichting van het openbaar vervoer waarvoor de concessie is verleend, waarborgen geeft bij de overgang van een concessie. De regeling houdt het volgende in, waarbij de verschillen met het BW zijn aangegeven.

De voorgestelde regeling heeft betrekking op de rechten en verplichtingen die op het tijdstip van concessie-overgang gelden op basis van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke arbeidsverhouding met de voormalige concessiehouder. In het BW wordt alleen gesproken van rechten en verplichtingen uit arbeidsovereenkomst. De voorgestelde regeling geeft ook bescherming aan ambtenaren van een gemeentelijk vervoerbedrijf, die op publiekrechtelijke ofwel ambtelijke aanstelling werkzaam zijn.

De voorgestelde regeling heeft betrekking op de rechten en plichten van het personeel dat bij de verrichting van openbaar vervoer, waarvoor de concessie was verleend, direct en indirect werkzaam is. In het BW is het personeel dat bij de overgang van een onderneming, of een onderdeel daarvan, is betrokken niet nader omschreven. Uit de jurisprudentie blijkt dat het bij een overgang van een onderdeel (of bepaalde activiteiten) van een onderneming gaat om het personeel, dat is aangesteld bij of in belangrijke mate werkzaam is voor het bij de overgang betrokken onderdeel van de onderneming. De strekking van deze jurisprudentie is opgenomen in artikel 33, eerste lid, onderdeel a, met de beperking dat het moet gaan om het bij de verrichting van het openbaar vervoer binnen een concessie betrokken personeel (chauffeurs, controleurs, lokettisten, degenen die reisinformatie verschaffen). Daarnaast is in het eerste lid, onderdeel b, aangegeven dat het tevens gaat om het personeel dat indirect bij de overgang van de concessie is betrokken, zoals het personeel dat is aangesteld bij algemene afdelingen, bij voorbeeld een algemene onderhoudsdienst of een (staf)afdeling personeel.

De bepaling van het aantal personen dat indirect bij het verrichten van het openbaar vervoer is betrokken, wordt in het tweede lid in beginsel gerelateerd aan de verminderde omzet van de vorige concessiehouder. Bij het verlenen van de concessie aan een andere vervoerder dan de zittende vervoerder, waardoor sprake is van overgang van een concessie in de zin van artikel 32, eerste lid, kan worden bezien in hoeverre maatwerk nodig is ten aanzien van de overgang van het zogenoemde indirecte personeel. De concessieverlener zal daartoe op basis van de het tweede lid het aantal indirect ten behoeve van het vervoer werkzame personen kunnen relateren aan de specifieke omstandigheden van het concrete geval, met afweging van alle in dat concrete geval relevante belangen. In het derde

lid is bepaald dat voor een zodanige afweging slechts plaats is, indien de concessieverlener ter zake een beleidsregel heeft vastgesteld.

Het kan voorkomen dat bij de concessie-overgang betrokken arbeidsplaatsen niet één op één kunnen worden herleid tot individuele personen bij voorbeeld omdat deze arbeidsplaatsen bij toerbeurt worden vervuld door verschillende personen. Op welke individuele personen deze bepaling in dat geval moet worden toegepast, is geregeld in het vierde lid. Dit kan zich bij voorbeeld voordoen, wanneer een deel van een concessie eindigt en wordt verleend aan een andere vervoerder, terwijl de chauffeurs werkzaam zijn in het hele concessiegebied en niet op voorhand kunnen worden toegedeeld aan de deelconcessie. Het BW regelt niet welk deel van het personeel overgaat, indien slechts een deel van een afdeling (dat als zelfstandige eenheid kan functioneren) wordt overgedragen. Jurisprudentie hierover of anderszins praktijkgevallen, waarin de selectie van personeel bij overgang van een (deel van) een onderneming een probleem is geweest, zijn niet bekend. De problematiek is vergelijkbaar met de keuze die moet worden gemaakt bij reorganisaties: welk personeel moet afvloeien?

In het vierde lid wordt voor de selectiecriteria aangesloten bij de criteria die gelden bij bedrijfseconomische ontslagen, indien ontslagaanvragen worden ingediend via de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening op grond van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA). Een overgang van een concessie, waarbij een deel van het personeel overgaat en een deel van het personeel blijft zitten bij de huidige concessiehouder, wordt als het ware gelijkgesteld met een bedrijfseconomisch ontslag (waarop het BBA toepassing is), waarbij een deel van het personeel wordt ontslagen en een deel van het personeel zijn arbeidsovereenkomst behoudt. Op een bedrijfseconomisch ontslag ingevolge het BBA zijn de regels van het Delegatiebesluit 1993 (in het bijzonder artikel 9) van toepassing, waarin de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeeft hoe bedrijfseconomische ontslagaanvragen in het kader van een BBA-procedure moeten worden beoordeeld. Uitgangspunten daarin zijn het anciënniteits- en afspiegelingsbeginsel. De leden 4 tot en met 7 van artikel 9 van het Delegatiebesluit 1993 bevatten uitzonderingen op de strikte toepassing van het afspiegelingsbeginsel, indien het gaat om onmisbare werknemers of werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie, alsmede bijzondere procedurele waarborgen voor gehandicapte werknemers en in verband met het voorkomen van discriminatie. Het vierde lid beoogt dus niet een alternatieve definitie te geven van de omvang van de groep van werknemers die overgaat, maar slechts de selectie van individuele werknemers binnen de in het eerste lid gedefiniëerde groep.

#### **Artikel 34**

Alleen de rechten en plichten voorzover omschreven in artikel 34 gaan over. Ingevolge het BW gaan bij overgang van een onderneming de rechten en plichten uit arbeidsovereenkomst en die voortvloeiend uit de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) over, met uitzondering van de pensioenrechten. Artikel 34, eerste lid, regelt de overgang van de rechten en plichten uit de cao en de bedrijfsregelingen, indien de voormalige concessiehouder geen vervoerbedrijf is, dat een dienst of bedrijf is van de gemeente, waardoor het personeel voor het merendeel de ambtelijke status heeft. Onder een gemeentelijk vervoerbedrijf valt bij voorbeeld niet een geprivatiseerd gemeentelijk bedrijf als de HTM, waar het personeel werkzaam is op een arbeidsovereenkomst volgens het BW. Het gaat derhalve in artikel 34, eerste lid, om een privaatrechtelijk vervoerbedrijf, waarvoor een cao kan gelden. In artikel 34, eerste lid, is de regeling van

overgang van rechten en plichten bij overgang van een onderneming in artikel 14a Wet op de cao en artikel 2a van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten van overeenkomstige toepassing verklaard, met uitzondering van artikel 14a, derde lid, wet op de cao. In dit derde lid zijn pensioenrechten uitgezonderd van de overgang. De regeling in de genoemde artikelen houdt in dat de bestaande cao op het moment van overname overgaat en geldig blijft, totdat de verkrijger gebonden wordt aan een nieuwe cao of door een algemeen verbindend verklaarde cao, of totdat de oude cao afloopt.

Bij een concessie-overgang, niet zijnde een overgang van een onderneming in de zin van het BW, gaan derhalve alleen de arbeidsvoorwaarden uit de cao en de bedrijfsregelingen over en niet die uit de individuele arbeidsovereenkomst welke niet rechtstreeks te herleiden zijn tot die collectieve arbeidsovereenkomst of bedrijfsregelingen. De voorgestelde regeling houdt tevens in dat indien geen cao geldt bij een concessie-overgang – bij voorbeeld in het geval de voormalige concessiehouder geen partij is bij een cao – geen arbeidsvoorwaarden van rechtswege overgaan. De nieuwe concessiehouder is bij eventuele vrijwillige indienstneming van het personeel van de oude concessiehouder niet wettelijk gebonden aan de oude arbeidsvoorwaarden.

Indien een cao is geëxpireerd blijven in het algemeen de bepalingen uit de cao door nawerking gelden voor een aan de cao gebonden werkgever. In een dergelijk geval gaan de bepalingen uit de (geëxpireerde) cao van rechtswege over op de nieuwe werkgever bij overgang van een onderneming. Dit geldt derhalve ook bij concessie-overgang: de nieuwe concessiehouder is gehouden tot naleving van de cao waaraan de voormalige concessiehouder door nawerking gebonden is. Naleving van artikel 34, eerste lid, kan ingevolge de Wet op de cao niet worden afgedwongen door de niet aan de cao gebonden werknemer, maar dit kan wel geschieden door de vakbond(en) die de cao heeft (hebben) afgesloten bij een aan de cao gebonden werkgever.

Bij een gemeentelijk vervoerbedrijf is geen sprake zijn van een cao als bedoeld in de wet op de cao. In het tweede lid is daarom een aparte regeling getroffen voor de gemeentelijk vervoerbedrijven met dezelfde strekking als het eerste lid. De arbeidsvoorwaarden voor de gemeentelijke sector worden op centraal, sectoraal en lokaal niveau vastgesteld. Op centraal niveau worden deze vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken. Op sectoraal niveau worden deze namens de gemeenten afgesloten door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) met de representatieve werknemersbonden. Het betreft de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en de daarbij horende Uitwerkingsovereenkomst (UWO). De CAR is bindend voor alle gemeenten, met uitzondering van enkele grote gemeenten waarvoor de CAR slechts ten dele bindend is. Aansluiting bij de UWO is facultatief. Op lokaal niveau kunnen die onderwerpen worden geregeld die niet op centraal of sectoraal niveau zijn vastgesteld. Welk arbeidsvoorwaardenpakket uiteindelijk in een gemeente geldt, kan mitsdien per gemeente verschillen. Omdat bij de omzetting van een ambtelijke naar een privaatrechtelijke rechtspositie de arbeidsvoorwaarden niet altijd een op een kunnen worden overgezet, dient de nieuwe concessiehouder een gelijkwaardig pakket arbeidsvoorwaarden te handhaven dat gelijkwaardig is aan het pakket arbeidsvoorwaarden dat uit de collectieve regelingen voortvloeit.

In het derde lid zijn de bepalingen in de Wet op de cao en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, die regelen op welk tijdstip de

werking van de overgenomen cao eindigt, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 615 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt onder meer dat de bepalingen inzake de arbeidsovereenkomst van Boek 7 niet van toepassing zijn ten aanzien van personen in dienst van de gemeente, tenzij zij bij wet van toepassing zijn verklaard. In het vierde lid is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door de regeling van het Burgerlijk Wetboek inzake de overgang van onderneming van toepassing te verklaren indien de voormalige concessiehouder een vervoerbedrijf is als bedoeld in artikel 58, tweede lid en onderdeel a. Hiermee wordt bereikt dat het personeel werkzaam bij gemeenten niet in een nadeliger positie wordt gebracht dan werknemers indien de overgang van een concessie tevens is een overgang van een onderneming als bedoeld in artikel 662 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

### **Artikel 35**

Bij overdracht van een onderneming in de zin van het BW is veelal sprake van directe contacten tussen de overdrager en verkrijger, waarbij het veelal duidelijk zal zijn welk personeel bij de overdracht is betrokken met de daarbij behorende personeelskosten. Het prijskaartje dat aan de overname van personeel hangt wordt verdisconteerd in de verkoopprijs. Het BW bevat ten aanzien van de informatieverstrekking van het personeel dan ook geen nadere bepalingen. Bij een concessie-overgang is het mogelijk dat tussen de voormalige en de nieuwe concessiehouder geen of pas in een laat stadium contact plaatsheeft.

Artikel 35 voorziet in de bij een concessie-overgang gewenste informatie-behoefte, doordat de concessieverlener de concessiehouder kan verzoeken om informatie. De informatie moet tijdig worden verstrekt, namelijk voor het programma van eisen van de aanbesteding. De informatie betreft de in het geding zijnde werkgelegenheid, de arbeidsvoorwaarden en financiële aspecten daarvan (inclusief de kosten van waarde-overdracht bij een overgang naar een ander pensioenfonds). De informatie uit dit onderzoek is bij de aanbesteding voor marktpartijen bekend. In het tweede lid is aangegeven dat de gegevens vergezeld moeten gaan van een rapport van een onafhankelijk bureau. Er is van afgezien een verklaring van een accountant verplicht te stellen, omdat een oordeel over het betrokken personeelsbestand en de daarmee samenhangende personeelskosten niet tot het eigenlijke takenpakket van een accountant behoort. Bij een onafhankelijk ter zake deskundig bureau kan worden gedacht aan een organisatie-adviesbureau of een ander bureau, dat gebruikelijk wordt ingeschakeld bij advisering van ondernemingen bij reorganisaties en dergelijke. De aanbestedende overheid wijst de deskundige(n) aan en neemt de kosten van het onderzoek voor zijn rekening (derde lid).

### **Artikel 36**

Dit artikel regelt een overlegverplichting voor de oude en nieuwe vervoerder en de vakbonden binnen een maand na concessieverlening. Voor het bepalen met welke vakbonden het overleg moet worden gevoerd is aansluiting gezocht met het daaromtrent bepaalde in de Wet melding collectief ontslag. Het doel van het overleg is de overgang van het personeel en de arbeidsvoorwaarden zo goed mogelijk te laten verlopen.

### **Artikel 37**

Het kan voorkomen dat gedurende de concessielooptijd bij de vervoerder behoefte bestaat aan overdracht van de concessie. Met overdracht van de concessie wordt de situatie bedoeld dat de nieuwe rechtspersoon in de rechten treedt van de concessiehouder en die nieuwe rechtspersoon verantwoordelijk wordt jegens de concessieverlener voor de uitoefening van die concessie. Om een aantal redenen moet de overdracht van de concessie met de nodige waarborgen worden omgeven. De soliditeit van de vervoerder is een belangrijke factor voor de waarborg van het nakomen van de verplichtingen uit de concessie. Het is om die reden dat de concessieverlener toestemming moet geven voor de overdracht. De toestemming wordt onthouden indien het gaat om de overdracht aan een «marktmachtonderneming» dan wel indien het gaat om een gemeentelijk vervoerbedrijf dat niet in aanmerking zou kunnen komen voor die concessie. In het vijfde lid is nog een reden opgesomd op grond waarvan de toestemming kan worden onthouden. Deze grond geeft de concessieverlener de mogelijkheid om bij voorbeeld een vervoerder te weigeren aan wie onlangs nog een surséance van betaling is verleend, of die zich eerder schuldig heeft gemaakt aan overtreding van deze wet. Of toestemming in die gevallen wordt onthouden is een discretionaire bevoegdheid van de concessieverlener. In het zesde lid is neergelegd dat de concessiehouder hoofdelijk aansprakelijk is voor nakoming van verplichtingen uit de concessie voorzover deze zijn ontstaan voor het tijdstip van overdracht. Door de overdracht eindigt in beginsel de relatie tussen de concessiehouder en de concessieverlener en ontstaat een rechtsrelatie tussen de concessieverlener en de vervoerder aan wie de concessie is overgedragen. In beginsel is ingevolge het tweede lid, die nieuwe concessiehouder aanspreekbaar voor de verplichtingen die ontstaan na het tijdstip van overdracht alsmede voor de nog niet voldane verplichtingen van vóór dat tijdstip. Ten aanzien van de nakoming laatstgenoemde verplichtingen is toch de oude concessiehouder gedurende de concessieduur die na de overdracht nog rest ook mede hoofdelijk aansprakelijk. De concessieverlener kan in dat geval beide aanspreken. Ten aanzien van sommige verplichtingen ligt het afhankelijk van het moment van overdracht voor de concessieverlener meer voor de hand om de oude concessiehouder aan te spreken dan de nieuwe. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn bij informatievoorziening ten behoeve van aanbesteding.

### **Artikel 38**

Dit artikel regelt het van rechtswege vervallen van de concessie als de vergunning komt te vervallen. Dit gebeurt indien de rechtspersoon van de concessiehouder ophoudt te bestaan, de concessiehouder overlijdt, of de vergunning wordt ingetrokken. Uit de systematiek van de wet vloeit immers voort dat een concessiehouder over een vergunning voor collectief personenvervoer moet beschikken alvorens hij openbaar vervoer kan verrichten. De concessie vervalt voorts indien de concessiehouder, als gevolg van intrekking door de directeur-generaal, niet meer beschikt over een verklaring van geen bezwaar voor een concessie.

### **Artikel 39**

De exclusiviteit van de concessie wordt wettelijk beschermd door het openbaar vervoer zonder concessie strafbaar te stellen in de artikelen 19 en 121 van dit wetsvoorstel. Omgekeerd dient de vervoerder zich te houden aan de voorschriften die met de door hem verworven concessie gepaard gaan. Het niet naar behoren uitvoeren van de concessie is niet strafbaar gesteld zoals thans wel het geval is met het niet uitvoeren van



de dienstregeling. Dit betekent het einde van de openbare dienstverplichting. Wat resteert is een openbaar dienstcontract waarvan op de naleving door beide partijen wederzijds dient te worden toegezien. Ter verduidelijking en ter versterking van de positie van de concessieverlener is bepaald dat de concessie kan worden ingetrokken indien de vervoerder zich niet aan de voorschriften van uitvoering houdt. Vanzelfsprekend dient de overheid dit zware instrument proportioneel te hanteren.

#### **Artikel 40**

In dit artikel is neergelegd de verplichting van de concessieverlener om een programma van eisen vast te stellen. Naast de voor de aanbesteding onmisbare gunnings- en selectiecriteria zal dit programma van eisen grotendeels de inhoud van de concessie en de concessievoorschriften moeten bevatten. In het tweede lid zijn de voornaamste onderdelen van het programma van eisen opgesomd. Het kader voor het programma van eisen vormt het openbaar verkeers- en vervoerbeleid zoals neergelegd in de plannen bedoeld in de Planwet verkeer en vervoer. Op grond van onderdeel a zal de concessieverlener de beleidsmatige uitgangspunten voor de gewenste voorziening kunnen formuleren. Bij aanbesteding van een specifieke vervoersvoorziening zal dit onderdeel vanzelfsprekend beperkt kunnen zijn. De onderdelen b en c laten ruimte voor zowel een aanbesteding van de uitvoeringsfunctie (de aanbesteding van de dienstregeling) als voor de aanbesteding van de ontwikkelingsfunctie, waarbij de inschrijvende vervoerder zelf het netwerk ontwerpt. Bij aanbesteding van de ontwikkelingsfunctie zal in het programma van eisen niet de dienstregeling zelf worden opgenomen. Slechts de belangrijkste algemene voorwaarden met betrekking tot die dienstregeling zullen in dat geval op basis van verkeers- en vervoerplannen en de inspraak die daarop heeft plaatsgevonden, worden opgenomen. Het is van belang dat de concessieverlener inzicht geeft in de gewenste afstemming met overige vervoersvoorzieningen in aangrenzende gebieden. Het onderdeel d strekt ertoe de concessieverlener expliciet de mogelijkheid te bieden te selecteren op milieukeurmerken van concessies en daarvoor te kiezen en eveneens oneigenlijke en onbedoelde concurrentie op het ongeregeld laten van milieukeurmerken in de concessieverlening uit te sluiten. Omdat ook in het proces van verlening van concessies en in de uitvoering daarvan de situatie kan ontstaan dat het profijt van een vergunning door een andere partij wordt genoten dan de milieulast wordt gedragen, is het wenselijk en nodig deze voorwaarde te stellen. Als voorbeeld wijs ik op de situatie waar tengevolge van de inzet van uit emissie- of geluidsoogpunt verouderd materieel een situatie ontstaat waarvan de lasten door de bevolking/gemeenschap gedragen zullen moeten worden. De inzet van dergelijk materieel levert intussen wel direct financieel gewin aan de concessiehouder of een lagere prijs voor de concessieverlener (in de regel een andere partij). De formulering in onderdeel e verplicht de concessieverlener duidelijkheid te verschaffen, maar biedt hem de keuze om de benutting van infrastructuur verplicht voor te schrijven dan wel de keuze aan de concessiehouder te laten. Om die reden wordt niet van «eisen» gesproken. Ten behoeve van de betrokkenheid van de reiziger, is een openbare voorbereidingsprocedure verplicht gesteld voor het programma van eisen. Om dubbele inspraakprocedures te voorkomen bepaalt het derde lid dat voor de voorbereiding van het besluit tot verlening van aanbestede concessies de openbare voorbereidingsprocedure niet geldt.

#### **Artikel 41**

Artikel 41 is een species van artikel 25. Het verplicht de concessieverlener tot overleg met de concessieverleners in de aangrenzende concessie-

gebieden voordat een programma van eisen wordt vastgesteld. In het programma van eisen worden de contouren van de toekomstige openbaar vervoervoorziening neergelegd. Het is ten behoeve van de afstemming van openbaar vervoervoorzieningen van belang dat over de inhoud van het programma van eisen overleg plaatsheeft met de concessieverleners in aangrenzende gebieden. Zou dit overleg eerst plaatsvinden voordat de concessie wordt verleend, dan biedt de inmiddels gevolgde aanbestedingsprocedure, welke immers uitmondt in een gunning, nauwelijks nog enige ruimte voor eventuele aanpassingen welke als gevolg van het afstemmingsoverleg noodzakelijk kunnen blijken.

#### **Artikel 42**

In artikel 42 is de informatieverplichting van de concessiehouder in verband met de aanbesteding neergelegd. Deze verplichting valt wat betreft doel en inhoud te onderscheiden van de informatieplicht neergelegd in de artikelen 29, tweede lid, onderdeel b, en 76, onderdeel e. Het niet beschikken over voldoende informatie over de markt wordt ervaren als een van de meest voorkomende drempels voor toetreding door nieuwe vervoerders. De, zij het tijdelijke, monopoliepositie van de concessiehouder geeft deze ontegenzeggelijk een voorsprong bij de inschrijving op de nieuwe concessie in dat gebied. Alleen de concessiehouder beschikt over de informatie met betrekking tot de voornaamste reizigersstromen. Andere vervoerders kunnen deze gegevens slechts ten dele afleiden uit de dienstregeling. In mindere mate geldt hetzelfde voor de concessieverlener. Ook deze zal behoefte hebben aan beleidsinformatie ten behoeve van de voorbereiding van een nieuw programma van eisen of dienstregeling. Hoewel de concessieverlener in de concessievoorschriften een informatieverplichting vastleggen over de uitvoering van de concessie, hoeft deze informatie de informatiebehoefte voor de nieuwe aanbesteding niet geheel te dekken. Om deze reden is een verplichting opgenomen voor de concessiehouder.

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald op welke onderwerpen deze informatieverplichting betrekking heeft. In beginsel kan deze informatie openbaar gemaakt worden in het programma van eisen. Dit is ook het geval indien de verstrekte informatie bedrijfsgegevens bevat in de zin van artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet openbaarheid van bestuur. Op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet openbaarheid van bestuur zouden vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens echter niet openbaar gemaakt worden. Voor wat betreft openbaarmaking van verstrekte gegevens in het programma van eisen geldt volgens het voorgestelde derde lid echter niet het afwegingskader van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur; de concessieverlener moet volgens de voorgestelde bepaling van openbaarmaking afzien, indien het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van voorkoming van onevenredige benadeling van de concessiehouder. Het belang van openbaarmaking is hier gelegen in het doen van een goed inschrijving op basis van de gegevens in het programma van eisen.

In artikel 105, vierde lid, is bepaald dat de informatieverplichting ook geldt voor de vervoerder die openbaar vervoer verricht op grond van een door het bevoegd gezag vastgestelde dienstregeling.

#### **Artikel 43**

Indien door omstandigheden die niet aan de concessieverlener zijn te wijten, geen in de tijd aansluitende concessie kan worden verleend, is het mogelijk de concessie te verlengen. De concessieverlener kan dit in de concessie bepalen en kan daarbij opnemen welke voorschriften voor deze

periode gelden. De concessieverlener zal dit enige tijd voordat de concessie afloopt, kunnen beoordelen omdat hij bij de besluitvorming over de concessie rekening zal houden met de termijn die de nieuwe concessiehouder nodig heeft om zich op de uitvoering van de concessie voor te bereiden. Mogelijk wordt in de concessievoorschriften vastgelegd hoelang deze termijn is. Om misbruik van deze mogelijkheid tegen te gaan, is een maximale verlengingstermijn van een jaar in het eerste lid opgenomen. De concessiehouder is uit hoofde van artikel 30 verplicht de concessie te blijven uitvoeren. Tegelijkertijd is de maximale verlengingstermijn zodanig dat het heel goed mogelijk is een tweede procedure binnen twaalf maanden af te ronden. De wijze waarop de concessieverlening binnen deze twaalf maanden verloopt, is afhankelijk van de procedure die op grond van artikel 44 kan wordt vastgesteld. Blijkens de toelichting bij dat artikel zal bij het vaststellen van een aanbestedingsprocedure in beginsel aangesloten worden bij de richtlijn diensten. Dit heeft tot gevolg dat de concessieverlening in tweede aanleg door middel van een procedure via onderhandelingen verwezenlijkt kan worden. Een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking kan bij voorbeeld worden gevolgd indien de inschrijvingen in de voorafgaande aanbesteding onregelmatig zijn of onaanvaardbaar zijn volgens nationale bepalingen. Dit zou bij voorbeeld het geval kunnen zijn indien geen van de inschrijvers in aanmerking komt voor verlening van een verklaring van geen bezwaar. Indien zich zo'n situatie heeft voorgedaan, mag de concessie onderhands worden gegund aan een vervoerder die wel aan alle gestelde voorwaarden voldoet. Een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking kan worden gevolgd ingevolge de richtlijn diensten indien bij de voorafgaande openbare of niet openbare aanbesteding geen sprake is van inschrijvingen dan wel van niet passende inschrijvingen. Er is bij voorbeeld sprake van een niet passende inschrijving indien geen van de aanbidders een inschrijving heeft gedaan die voor wat betreft prijs of aanbod ligt bij hetgeen de aanbesteder redelijkerwijs mocht verwachten. Overigens zal de aanbesteder hiertoe wel op verzoek van de Europese Commissie een verslag moeten overleggen waaruit blijkt dat geen van de aanbiedingen markt-conform zijn. Gelet op de mogelijkheden voor een procedure in tweede aanleg, moet het mogelijk zijn de concessie binnen twaalf maanden alsnog te verlenen.

#### **Artikel 44**

Dit artikel geeft de grondslag om een aanbestedingsprocedure bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen. In beginsel zal, zoals reeds in de beleidsnota «Marktwerving in het regionaal openbaar vervoer» is gemeld, worden aangesloten bij de bestaande aanbestedingsprocedure, de krachtens de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen in het Besluit overheidsaanbestedingen geïmplementeerde richtlijn nr. 92/50/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (PbEG L 209) (de richtlijn diensten). De richtlijn diensten geeft, meer dan richtlijn nr. 90/531/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 september 1990 betreffende de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PbEG L 297) (de richtlijn nutssectoren) de meeste waarborg heldere en eenduidige spelregels. Daarnaast laat de richtlijn voldoende vrijheid aan de aanbestedende overheid om zijn procedure verder in te richten. Slechts de belangrijkste waarborgen zijn vastgelegd. De richtlijn diensten kent een gesloten systeem van selectiecriteria, hetgeen duidelijkheid verschaft aan vervoerders. Daarnaast valt de aanbesteding van openbaar-vervoercontracten reeds onder de richtlijn diensten. Een reden om bij een bestaande

aanbestedingsprocedure aan te haken is dat door de decentrale overheden met deze procedure reeds ervaring kan zijn opgedaan omdat de aanbesteding van andere diensten ook volgens deze richtlijn moet geschieden. Voorts bestaat reeds enige jurisprudentie over de uitleg en reikwijdte van de richtlijn. Het artikel geeft ook de mogelijkheid om een andere procedure dan die in de richtlijn diensten vast te stellen. De bepaling houdt rekening met het geval een andere procedure aangewezen is. Dit is bij voorbeeld het geval indien de Raad voor de Europese Gemeenschappen besluit een specifieke procedure voor aanbesteding van concessies in het openbaar vervoer vast te stellen.

#### **Artikel 45**

Ten behoeve van een zorgvuldige en voor de inschrijver inzichtelijke procedure is de concessieverlener verplicht een aanbestedingsreglement vast te stellen. De inhoud van een aanbestedingsreglement wordt deels beïnvloed door de administratieve procedures welke in de diverse organisatie van de concessieverlener worden gehanteerd. Daarom is ervan afgezien om een uniform aanbestedingsreglement bij of krachtens wet vast te stellen. Overigens staat het concessieverleners vrij om desgewenst hun aanbestedingsreglementen op elkaar af te stemmen dan wel tot uniformiteit van de reglementen te komen.

#### **Artikelen 46 en 47**

Hoofdstuk III, paragraaf 2 stelt regels omtrent de verklaring van geen bezwaar. Zo'n verklaring is vereist ingeval het gaat om verlening van een concessie na aanbesteding (artikel 46). De verklaring wordt afgegeven door de directeur-generaal van de NMa. Een concessieverlener kan uitsluitend een concessie verlenen aan een vervoerder die beschikt over een verklaring van geen bezwaar voor de desbetreffende concessie (artikel 47). Op zijn beurt mag een vervoerder slechts gebruik maken van een concessie welke na aanbesteding is verkregen, wanneer de vervoerder daartoe een verklaring van geen bezwaar is verstrekt. Hiervoor is gekozen omdat immers zowel concessiehouder als concessieverlener belang kunnen hebben bij het zich niet houden aan de weigering van een verklaring van geen bezwaar.

Indien de concessieverlener de concessie verleent aan een vervoerder die niet in het bezit is van een verklaring van geen bezwaar en de vervoerder verricht openbaar vervoer op grond van die concessie, handelen de concessieverlener en de concessiehouder in strijd met artikel 47 respectievelijk artikel 46. De situatie kan zich echter voordoen dat de concessieverlener zich aan het gebod van artikel 47 houdt, maar dat de concessiehouder in strijd met artikel 46 handelt. Dit is het geval wanneer de concessieverlener de concessie verleent aan een vervoerder die in het bezit is van een verklaring van geen bezwaar, maar wanneer de NMa de verklaring van die concessiehouder later op grond van artikel 53 intrekt. Indien de concessiehouder doorgaat met het verrichten van openbaar vervoer, handelt hij in strijd met artikel 46. Aan de concessieverlener is in dit geval niets te wijten. Een ander voorbeeld is dat de concessiehouder de concessie overdraagt aan een vervoerder aan wie niet een verklaring van geen bezwaar is verstrekt. De concessieverlener is in deze situatie op grond van artikel 37 verplicht zijn toestemming te onthouden. Indien de nieuwe concessiehouder ondanks dat de concessieverlener geen toestemming heeft gegeven toch openbaar vervoer verricht op grond van die concessie, handelt hij in strijd met artikel 46.

## Artikelen 48 en 49

In deze artikelen wordt geregeld in welke gevallen een verklaring van geen bezwaar wordt verleend. Ingrijpen in de ordening van de openbaar vervoermarkt is gewenst bij de liberalisering van een tot nu toe gesloten markt voor openbaar vervoer. Deze markt kenmerkt zich nu door gevestigde monopolieposities van huidige vervoerders, welke een nauwe band hebben met de concessieverlenende overheden. Deze situatie maakt het tot stand komen van concurrentie op de markt voor openbaar vervoer, bij voorbeeld door toetreding van nieuwe vervoerders, bijna onmogelijk zonder ordeningsbevoegdheden. Op grond van artikel 48, eerste lid, mag de vervoerder niet boven een bij algemene maatregel vastgesteld marktaandeel op de Nederlandse markt voor openbaar vervoer uitkomen. Omdat dit aandeel in de loop van de tijd wijzigt, wordt het aandeel bij algemene maatregel van bestuur bepaald. De fasering zal aanknopen bij de gefaseerde invoering van de aanbestedingsplicht.

In het tweede lid, onderdeel a van artikel 48 is de hoofdregel van de zogenaamde nationale reciprociteit neergelegd. Zoals ook reeds in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, betreft het hier een voorziening die moet voorkomen dat door gemeentelijke vervoerbedrijven misbruik wordt gemaakt van hun tijdelijk beschermde positie op de Nederlandse openbaarvervoermarkt. Een omschrijving van gemeentelijk vervoerbedrijf is opgenomen in artikel 58. In onderdeel b is een verruiming op de hoofdregel van de nationale reciprociteit opgenomen. Het maakt deelname aan aanbestedingen buiten de gedeeltelijk beschermde markt beperkt mogelijk. De beperking is afhankelijk van de mate waarin de beschermde markt is opengesteld of, zoals uit het derde lid blijkt, zal worden opengesteld doordat een voornemen tot aanbesteding van de concessie kenbaar is gemaakt. De concessieverlening zal in dat laatste geval wel binnen een redelijke termijn moeten plaatsvinden. Wat een redelijke termijn is, is afhankelijk van de tijd die in zijn algemeenheid gemoeid is met de aanbesteding van een concessie van die grootte. Naar verwachting zal deze termijn tussen de zes à negen maanden liggen.

Artikel 49 bepaalt de vaststelling van het aandeel in de Nederlandse markt van openbaar vervoer. De afbakening van die markt zal worden bepaald door de openstelling ervan voor vrije mededinging door middel van aanbesteding van concessies. Het voornemen is om in die algemene maatregel van bestuur vast te leggen dat tot het moment dat openbaar vervoer, met uitzondering van het vervoer door gemeentelijke vervoerbedrijven, verplicht moet worden aanbesteed de omvang van de Nederlandse markt voor openbaar vervoer wordt bepaald door 100% van de omzet van het openbaar vervoer die wordt behaald op dat moment. Het gaat dan om het openbaar vervoer met uitzondering van het vervoer door de gemeentelijke vervoerbedrijven en met uitzondering van openbaar vervoer per trein. Vanaf 1 januari 2006 zou de omvang van de Nederlandse markt dan worden bepaald door 100% van de omzet van het openbaar vervoer die wordt behaald met het gehele openbaar vervoer verplicht moet zijn aanbesteed. Het betreft hier al het openbaar vervoer, dus inclusief dat door de gemeentelijke vervoerbedrijven, met uitzondering van openbaar vervoer per trein.

De marktmacht welke per vervoerder wordt bepaald, ten behoeve van de afgifte van een verklaring van geen bezwaar, wordt op grond van het tweede lid berekend aan de hand van de omzet van concessies voor openbaar vervoer. De wijze waarop de omzet zal worden bepaald zal op grond van het zesde lid worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur. Het derde lid van artikel 49 is ontleend aan artikel 30, eerste lid, van de Mededingingswet. Het voordeel van de toepassing van de

berekening in het Burgerlijk Wetboek is dat dit criterium wordt gehanteerd door het overgrote deel van het Nederlands bedrijfsleven. Onder de netto-omzet wordt verstaan de opbrengst uit levering van goederen en diensten uit het bedrijf van de rechtspersoon, onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen.

Bij het bepalen van de marktmacht van de vervoerder gaat het er tevens om van welke vervoerder de omzetten worden meegerekend. Het vierde lid geeft daarvan een opsomming. De vervoerder wiens marktaandeel moet worden bepaald kan een zelfstandige onderneming zijn, of deel uitmaken van een concern. Daarnaast kunnen andere vervoerders gezamenlijk – of één of meer vervoerders gezamenlijk met één of meer andere ondernemingen – zeggenschap hebben in de betrokken onderneming of kan de betrokken vervoerder medezeggenschap hebben in een gemeenschappelijke onderneming. In die gevallen wordt ook rekening gehouden met de omzet behaald met openbaar vervoer door de andere concernonderdelen, alsmede die van gemeenschappelijke ondernemingen die zeggenschap hebben c.q. waarin de vervoerder zeggenschap heeft. Omdat het in het vierde lid gaat om de omzet die behaald is met openbaar vervoer wordt de term «vervoerder» gehanteerd. Slechts in de gevallen waarin dat niet mogelijk is, wordt het begrip «onderneming» gebruikt, waarbij het dan gaat om het ondernemingsbegrip, bedoeld in de Mededingingswet.

Het vierde lid geeft aan wanneer er sprake is van zeggenschap en de omzet van de vervoerders die zeggenschap hebben in de betrokken vervoerder, of waarin de betrokken vervoerder zeggenschap heeft, dus moet worden meegerekend. Met zeggenschap wordt het vermogen bedoeld om een beslissende invloed uit te oefenen op het strategische commerciële gedrag van een onderneming. Om interpretatie-onzekerheden te voorkomen is gekozen voor een iets uitgebreidere formulering dan in de Mededingingswet. Behalve de in het artikel onder 1° tot en met 4° beschreven situaties, geldt ook, op grond van 5°, elke andere vorm van beslissende zeggenschap. Van zeggenschap kan namelijk ook sprake zijn in het geval van een «gekwificeerde minderheid», wanneer minderheidsaandeelhouders zeggenschap uitoefenen doordat ze beschikken over bijkomende rechten die hun de mogelijkheid verschaffen beslissingen omtrent het strategische commerciële gedrag van de onderneming te blokkeren, zoals bij prioriteitsaandelen. Zeggenschap kan ook worden uitgeoefend door een minderheidsaandeelhouder die het recht heeft de activiteiten van de onderneming te beheren en het ondernemingsbeleid te bepalen. Tevens kan een minderheidsaandeelhouder op grond van feitelijke omstandigheden geacht worden zeggenschap te bezitten. Zo kan bij voorbeeld een minderheidsaandeelhouder een meerderheid van stemmen in de aandeelhoudersvergadering krijgen, wanneer het bezit van de overige aandelen sterk versnipperd is. Van gezamenlijke zeggenschap is sprake, indien twee of meer ondernemingen of personen ieder een beslissende invloed hebben, hetgeen tot uitdrukking komt in het vetorecht teneinde beslissingen omtrent het strategische commerciële gedrag van de onderneming te blokkeren. Hieruit volgt dat aandeelhouders in dergelijke gevallen gezamenlijk een akkoord moeten bereiken over het bepalen van het strategische beleid van de gemeenschappelijke onderneming.

De omzet bedoeld in onderdeel a is de omzet in openbaar vervoer van de vervoerder zelf. Bij deze omzet kan indien sprake is van zeggenschap als bedoeld in onderdeel b bij voorbeeld opgeteld de omzet in openbaar vervoer van een dochter-vervoerder. Ook kan de omzet van vervoerders waarin de betrokken vervoerder niet rechtstreeks maar middellijk over zeggenschap beschikt, bij voorbeeld een kleindochter-vervoerder, worden meegerekend. Onderdeel c kan leiden tot bijtelling van de omzet van de

moederonderneming van de vervoerder indien sprake is van zeggenschap in de zin van onderdeel b. Onder onderdeel d valt bij voorbeeld de situatie waarin een moederonderneming, tevens vervoerder, een meerderheidsdeelneming heeft in een zusteronderneming van de vervoerder. In dat geval wordt de omzet in openbaar vervoer van die andere vervoerders ook bij de omzet van de concessiehouder opgeteld. Door onderdeel e kan de omzet van vervoerders worden meegeteld waarin een onderneming, die niet een vervoerder is, bij voorbeeld de holding waarvan de vervoerder deel uitmaakt zeggenschap heeft. In zo'n holdingconstructie gaat het dan bij voorbeeld om de bijtelling van de omzet van zustervervoerders van de vervoerder.

Om de vervoerder door de verlenging van de concessie op grond van artikel 43 niet in een nadeliger positie te brengen dan hij zou zijn geweest na afloop van de concessie, is in het vijfde lid neergelegd dat de met de verlenging behaalde omzet niet wordt meegerekend bij het toetsen van zijn marktaandeel. Concreet gaat het dan om een toets die plaatsvindt in het jaar na afloop van de verlenging.

In de eerste jaren na de inwerkingtreding van de wet zal voor alle gebieden voor de eerste maal een concessie worden verleend. De in artikel 49, tweede lid, bedoelde gegevens zullen dan nog niet beschikbaar zijn. In artikel 100 wordt daarom bepaald dat tot een jaar na inwerkingtreding in plaats van de omzet van artikel 49, tweede lid, als uitgangspunt wordt genomen de omzet die de vervoerder in het voorgaande jaar heeft behaald met het verrichten van openbaar vervoer (al of niet op basis van concessies).

#### **Artikel 50**

De directeur-generaal toetst of de marktmacht van de betrokken vervoerder binnen de gestelde grenzen blijft. De procedures voor concessieverlening en verklaring van geen bezwaar zullen deels parallel kunnen verlopen. Bij de uiteindelijke beslissing van de concessieverlener over de vraag aan wie van de meedingende vervoerders de concessie zal worden verleend, zal duidelijk moeten zijn welke gegadigden over een verklaring van geen bezwaar beschikken. Een verklaring kan worden aangevraagd zodra van de aanbesteding op de voorgeschreven wijze kennis is gegeven.

#### **Artikel 51**

Bij een aanvraag om een verklaring van geen bezwaar moeten de gegevens worden verstrekt die nodig zijn om op de aanvraag te beslissen. Een en ander wordt geregeld in afdeling 4.1.1 van de Awb. Denkbaar is dat een aanvrager binnen niet al te lange tijd aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar voor verschillende concessies doet. Het zou tot onnodige lasten voor het bedrijfsleven leiden indien dan telkens dezelfde gegevens zouden moeten worden verstrekt. De aanvrager kan in dat geval op grond van het tweede lid van artikel 51 volstaan met verwijzing naar die eerder verstrekte gegevens, uiteraard voorzover daarin geen wijziging is aangebracht. Indien voor de beoordeling van de nieuwe aanvraag andere dan reeds verstrekte gegevens nodig zijn, deze uiteraard wel dienen te worden overgelegd.

#### **Artikel 52**

Artikel 52 stelt strikte termijnen omtrent een beslissing over de afgifte van een verklaring van geen bezwaar. In beginsel dient de directeur-generaal binnen vier weken te beslissen. In het algemeen zal dat ook goed mogelijk

zijn. Alleen in de «zwaardere» gevallen, waarin een grondiger onderzoek nodig is, zal er aanleiding zijn die termijn met vier weken te verlengen. Indien de directeur-generaal niet beslist binnen de gestelde termijnen, wordt dit op grond van het derde lid gelijkgesteld met het afgeven van een verklaring van geen bezwaar. Hierdoor wordt voorkomen dat de concessieverlening wordt opgehouden doordat de directeur-generaal niet beslist. Deze bepaling moet worden gezien als een «noodvoorziening». Het zal uiteraard de praktijk zijn dat de directeur-generaal binnen de gestelde termijnen beslist. Het vijfde lid van artikel 52 is opgenomen met het oog op het vierde lid. Indien sprake is van een «fictieve» verklaring van geen bezwaar kan de aanvrager de concessieverlener slechts het bericht van ontvangst van de aanvraag om een verklaring van geen bezwaar overleggen. Indien de concessieverlener de betrokkene de concessie wil verlenen, kan hij tevoren bij de mededingingsautoriteit navraag doen of inderdaad niet is beslist binnen de gestelde termijn.

Omdat in dit artikel voorzien wordt in fatale, scherp gestelde, termijnen is het van belang te voorkomen dat die termijnen teveel worden verkort doordat de aanvraag bij voorbeeld wordt ingediend op een vrijdag, voorafgaande aan een weekend gevolgd door een of meer feestdagen. Daarom wordt in het tweede lid van dit artikel een voorziening getroffen die erop neerkomt dat de termijn aanvangt op de eerste werkdag na ontvangst van de aanvraag. De ervaringen bij de toepassing van het concentratietoezicht in de Mededingingswet, waar eveneens een fatale termijn van vier weken geldt, leren dat hieraan in zo'n geval behoefte bestaat. Deze regeling heeft een aanvullend karakter ten opzichte van die van de Algemene termijnenwet, die in artikel 1, eerste lid, de zon- en feestdagen aan het einde van een beslistermijn van die termijn uitzondert. Zie in dit verband ook artikel 119, onderdeel B, en de toelichting daarop. De beslissing op de aanvraag moet uiterlijk op de laatste dag van de termijn (de 28e respectievelijk 56e dag) worden bekendgemaakt, dat wil zeggen dat de beschikking op die dag moet worden uitgereikt of verzonden (artikel 3:41 Awb).

### **Artikel 53**

Artikel 53 biedt de mogelijkheid een verklaring van geen bezwaar in te trekken indien de verstrekte gegevens onjuist of onvolledig waren en de verstrekking van de juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag zou hebben geleid. Dat kan alleen het geval zijn als ook daadwerkelijk op basis van de verstrekte gegevens is beslist. Met andere woorden: indien sprake is van een verklaring van geen bezwaar op grond van artikel 52, vierde lid, kan de verklaring niet worden ingetrokken. Intrekking van de verklaring heeft uiteraard tot gevolg dat niet meer rechtsgeldig openbaar vervoer kan worden verricht (artikelen 38 en 46). De directeur-generaal dient de belanghebbenden (waaronder de concessieverlener) te horen over zijn voornemen een verklaring van geen bezwaar in te trekken. Uiteraard zal dan een nieuwe concessie moeten worden verleend. Met het oog daarop bepaalt artikel 53, vierde lid, dat een beschikking tot intrekking van een verklaring van geen bezwaar niet eerder in werking treedt dan dertien weken na de datum van haar bekendmaking. Daar dit een minimumtermijn is, kan de directeur-generaal in de beschikking gemotiveerd aangeven wanneer de omstandigheden noodzaken tot een latere inwerkingtredingstermijn.

### **Artikel 55**

Artikel 55 voorziet in een mogelijkheid voor de Minister van Verkeer en Waterstaat om, indien aanbesteding niet, niet in voldoende mate of niet voldoende gespreid over het land plaatsvindt, verplicht aan de concessie-



verleners op te leggen. Of voldoende wordt aanbesteed, wordt bepaald op basis van de met aanbestede concessies in Nederland behaalde omzet. Criteria voor de beoordeling van voldoende spreiding over Nederland zullen in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd. Denkbaar is dat ook hier, vanwege de objectiviteit van het criterium, in ieder geval zal worden gekeken naar de met aanbestede concessies behaalde omzet in de verschillende regio's. De Minister maakt bij het opleggen van de aanbestedingsplicht geen onderscheid per concessieverlener. Indien wordt geconstateerd dan wel gerechtvaardigd kan worden aangenomen dat op 1 januari 2003 gemiddeld minder dan 35% is aanbesteed, kan de minister aan alle concessieverleners een verplichting opleggen. Naast artikel 56 kan het niet of niet tijdig voldoen aan de verplichting in de bijdrage aan de concessieverlener op grond van artikel 72 door de minister worden gesanctioneerd.

Een ontheffing kan worden verleend indien gebiedsspecifieke situaties hiertoe noodzakelijk zijn. Dit criterium zal beperkt worden uitgelegd. Een reden voor ontheffing kan gelegen zijn in de samenhang in vervoersstromen in dat gebied in relatie tot de verplichting tot aanbesteding van 35% of in het feit dat in het gebied wordt geëxperimenteerd met een nieuw vervoersconcept, zoals light rail. De ontheffing geldt slechts tot aanbesteding geheel is verplicht.

#### **Artikel 56**

Uit artikel 56 vloeit voort dat de concessieverlener niet-aanbestede concessies opnieuw dient te verlenen binnen een jaar nadat de verplichting tot aanbesteding is opgelegd. Het is aan de concessieverlener om uit te maken welke 35% van de concessie of concessies wordt aanbesteed. Niet-aanbestede concessies kunnen slechts blijven gelden indien aanbesteding daarvan niet nodig is om te voldoen aan de verplichting van 35%. Is dit niet het geval dan vervallen ook deze concessies en kan de concessieverlener uitsluitend voor het overige deel, maximaal 65%, opnieuw concessies verlenen zonder voorafgaande aanbesteding, zij het slechts met een looptijd tot uiterlijk het moment dat aanbesteding van dat openbaar vervoer geheel is verplicht.

#### **Artikel 57**

Artikel 57 regelt de aanbestedingsplicht voor concessies per 1 januari 2005 voor het openbaar vervoer met uitzondering van het vervoer verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven. Met ingang van 1 januari 2005 vervallen alle concessies die nog niet zijn aanbesteed. Nieuwe concessies kunnen vanaf die datum slechts worden verleend na een procedure van aanbesteding. Hetzelfde geldt ingevolge artikel 61 met ingang van 1 januari 2009 voor concessies die zijn verleend aan gemeentelijke vervoerbedrijven. In overeenstemming met de motie-Van t Riet zullen deze artikelen in werking treden op een later tijdstip dat afhankelijk zal zijn van de uitkomsten van de evaluatie van de toepassing van het aanbestedingsinstrumentarium. Artikel 126 van het wetsvoorstel voorziet in de grondslag voor deze gefaseerde inwerkingtreding.

#### **Artikel 58**

Voor de gemeentelijke vervoerbedrijven geldt vanwege hun tijdrovende verzelfstandigingsproblematiek een vertraagde fasering van de aanbestedingsplicht. Het tussentijds, in 2003, opleggen van een gedeelte van de aanbestedingsplicht zou die fasering doorkruisen. De datum 1 januari 1996 fungeert als ijkmoment zodat de vervoerbedrijven die na dat tijdstip maar voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn verzelf-

standig, zoals bij voorbeeld dat van de gemeenten Groningen en Maastricht, ook van de bijzondere positie gebruik kunnen maken. Dat, zoals in het eerste voorbeeld het geval is, de gemeente zijn aandelen heeft verkocht, doet aan de reikwijdte van het artikel niets af. Zolang het verkochte gemeentelijk vervoerbedrijf is te zien als een te identificeren eenheid, zal dat bedrijf ook worden gezien als een gemeentelijk vervoerbedrijf in de zin van artikel 58. In het andere geval zouden deze gemeenten worden benadeeld voor het feit dat zij vrijwillig op een eerder moment tot verzelfstandiging zijn overgegaan. Onderdeel e bepaalt dat ook vervoerbedrijven waarin het gemeentelijk vervoerbedrijf een meerderheidsdeelneming heeft dan wel op andere, in de onderdelen c en d vastgelegde, wijze een beslissende invloed kan uitoefenen, worden ook begrepen onder het begrip gemeentelijk vervoerbedrijf. Als gevolg van onderdeel e is niet uitgesloten dat een buiten Nederland gevestigde vervoerder ten aanzien van openbaar vervoeractiviteiten in Nederland valt onder het gvb-regime.

#### **Artikel 59**

In het eerste lid van artikel 59 wordt ten aanzien van het openbaar vervoer verricht door gemeentelijke vervoerbedrijven aan de concessieverlener een tussentijdse gedeeltelijke aanbestedingsplicht opgelegd. Deze verplichting geldt met ingang van 1 januari 2006 voor openbaar vervoer waarmee door het gemeentelijk vervoerbedrijf een omzet van 35% van zijn op het moment dat aanbesteding van dat vervoer geheel is verplicht behaalde totale omzet met openbaar vervoer wordt behaald. Deze beperking maakt duidelijk dat het inmiddels aanbestede openbaar vervoer dat voorheen door een gemeentelijk vervoerbedrijf werd verricht, ook meetelt voor de berekening van de 35%. Hiermee zijn de concessieverleners die reeds aanbestedingsinitiatieven ten aanzien van dat vervoer hebben genomen in het voordeel. De totaalomzet kan ingeval een ontheffing is verleend op basis van artikel 61, beperkt blijven tot de omzet die wordt behaald met openbaar vervoer anders dan per metro of tram.

#### **Artikel 60**

Artikel 60 regelt de aanbestedingsplicht voor niet-aanbestede concessies voor openbaar vervoer die zijn verleend aan gemeentelijke vervoerbedrijven.

#### **Artikel 61**

Voor de aanbesteding van openbaar vervoer per tram of metro kan op grond van het eerste lid een ontheffing worden verleend. Ook hier gaat het om een voorziening die specifiek is voor de gemeentelijke vervoerbedrijven aangezien alleen deze in de praktijk dit soort vervoer verrichten. De aanvraag kan feitelijk alleen worden ingediend door regionaal openbaar lichamen met een gemeentelijk vervoerbedrijf, zoals Haaglanden, SRR, ROA en BRU. Alleen bij deze concessieverleners is sprake van openbaar vervoer per tram- en metro. Voor de redenen voor de uitzondering voor tram en metro wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting, paragraaf 5.4. De aanbesteding van deze vervoersmodaliteiten is gecompliceerd omdat slechts een beperkt aantal bedrijven dit vervoer kunnen verzorgen en bovendien de standaardisering tussen de in Nederland fungerende tram- en metrosystemen niet optimaal is. Dit betekent dat voor aanbesteding van dit vervoer veeleer zal moeten gedacht aan bij voorbeeld aanbesteding van het management. Voor deze vorm van aanbesteding is het van belang dat het vervoerbedrijf een verregaande mate van verzelfstandiging kent. Het is ook niet voor niets dat van de aanvrager wordt verlangd dat vergezeld met de aanvraag een

ondernemingsplan wordt ingediend. Tevens moet worden aangetoond dat een privaatrechtelijke rechtspersoon is opgericht. Bovendien moet de aanvraag van uitstel gepaard gaan met een plan waarin wordt aangegeven op welke wijze de aanbesteding van het busvervoer wordt gerealiseerd en wanneer en hoe de aanbesteding van het tram- en metrovervoer kunnen worden gerealiseerd.

Indien de ontheffing wordt verleend, heeft dit tot gevolg dat het bepalen van de omzet voor de tussentijdse beperkte aanbestedingsplicht, neergelegd in artikel 59, ingevolge het tweede lid van dat artikel ook is beperkt tot openbaar vervoer anders dan per tram en metro. De ontheffing wordt voor een bepaalde tijd verleend.

### **Artikel 62**

De minister kan de directeur-generaal van de NMa verzoeken een rapport uit te brengen over de mededingingsaspecten tot de aanvraag. De reden hiervoor is dat de ontheffing voor tram en metro zijn weerslag heeft op de reikwijdte van de beschikbare markt voor openbaar vervoer en derhalve zijn effect heeft op de ordening binnen die markt.

### **Artikel 63**

Het eerste lid bevat de hoofdnorm, namelijk dat het gemeentelijk vervoerbedrijf zelf geen andere werkzaamheden mag verrichten dan openbaar vervoer, ander vervoer dat krachtens artikel 2 onder de wet wordt gebracht, zoals openbaar vervoer op afroep of openbaar vervoer te water, en werkzaamheden die rechtstreeks samenhangen met het verrichten van dat vervoer. Het verbod is gericht tot het vervoerbedrijf als zodanig. Er zijn op dit moment acht gemeentelijk vervoerbedrijven, waarvan vier een tak van dienst van een gemeente zijn, en de vier andere in N.V.-vorm zijn gegoten. Voor andere werkzaamheden op het terrein van het openbaar vervoer of verwante activiteiten, zoals besloten busvervoer of taxivervoer, voorzover die thans nog door zo'n vervoersbedrijf worden verricht, zal de gemeente of de N.V. een aparte privaatrechtelijke rechtspersoon dienen op te richten.

Werkzaamheden die rechtstreeks samenhangen met het verrichten van openbaar vervoer zijn – naast het vervoeren als zodanig – bij voorbeeld de werkplaats voor onderhoud van de bussen, het organisatie-onderdeel ten behoeve van onderhoud van met het openbaar vervoer samenhangende infrastructuur, en het kantoor waar de administratie van het bedrijf wordt bijgehouden. Activiteiten als het verstrekken of verkopen van kranten in de bus of het serveren van koffie vallen er niet onder. Die zullen dus eventueel tegen marktconforme prijzen door dochter- of zuster-ondernemingen kunnen worden verricht. De gestelde norm zal in de praktijk geleidelijk verder moeten worden ingevuld.

Hierboven is reeds gemeld dat gemeenten of naamloze vennootschappen die eigenaar zijn van een gemeentelijk vervoerbedrijf ondernemingen kunnen oprichten die andere vervoerswerkzaamheden verrichten dan openbaar vervoer. Het moet dan evenwel niet zo zijn dat zo'n onderneming, door de band die via de «moeder» met het gemeentelijk vervoerbedrijf bestaat, in een betere concurrentiepositie kan worden gebracht dan haar concurrenten. Daartoe strekt het tweede lid. De hierin opgenomen regels zijn van hetzelfde karakter als die in artikel 12 van de Wet energiedistributie en artikel 18 van de Electriciteitswet 1998. De algemene norm is vervat in het tweede lid. Het derde lid specificeert een aantal vormen van bevoordeling. Hierdoor wordt de civielrechtelijke handhaving van het tweede lid vereenvoudigd.

In onderdeel a van het derde lid wordt bepaald dat de levering van goederen en diensten dient te geschieden tegen vergoeding van de daaraan redelijkerwijs toe te kennen kosten. Hieronder vallen bij voorbeeld het uitlenen van personeel van het gemeentelijk vervoerbedrijf en het ter beschikking stellen van productiemiddelen als bussen. De overige onderdelen spreken voor zichzelf.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid om in de toekomst nieuwe specifieke vormen van ongeoorloofde bevoordeling te benoemen.

Het vijfde lid verplicht tot een verklaring van een onafhankelijke deskundige (bij voorbeeld een accountant) waaruit blijkt of de financiële verhouding tussen het gemeentelijk vervoerbedrijf en de in het tweede lid bedoelde andere ondernemingen voldoet aan de eisen van dit artikel. Soortgelijke bepalingen komen ook voor in de Wet energiedistributie en de Electriciteitswet 1998. Indien het vervoerbedrijf de vorm van een naamloze vennootschap heeft, kan de verklaring worden opgemaakt in het kader van het vaststellen van de jaarrekening. Indien het gaat om een bedrijf dat een tak van dienst is van een gemeente, kan dit in het kader van het vaststellen van de rekening gebeuren. Met deze verplichting wordt een belangrijke ondersteuning gegeven aan de mogelijkheden tot handhaving van het eerste en tweede lid.

Het zesde lid geeft de tijdelijke werking van dit artikel weer. Zodra de ten behoeve van het gemeentelijk vervoerbedrijf beschermde vervoersmarkt voor, naar omzet gemeten, ten minste tweederde deel betwistbaar is gesteld, vervalt het in dit artikel neergelegd regime.

### **Artikelen 64 tot en met 68**

De artikelen van dit hoofdstuk komen grotendeels overeen met de artikelen 30 tot en met 34 van de Wet personenvervoer. De introductie van marktwerking in het openbaar vervoer heeft geen invloed op de gewenste gedragingen van de reizigers bij gebruikmaking van het openbaar vervoer. De reikwijdte van artikel 67 is uitgebreid ten opzichte van het huidige artikel 33 van de Wet personenvervoer. Artikel 67 is niet meer alleen gericht tot de reiziger, degene die daadwerkelijk gebruik maakt van het vervoer. De aanwijzingen van de vervoerder dienen ook opgevolgd te worden door degene die in ieder geval de indruk wekt dat hij gebruik zal maken van het vervoer. Dit wordt uitgedrukt door het begrip «kennelijk». Er wordt vanuit gegaan dat een ieder die zich in de buurt van het vervoermiddel, halte of station bevindt, gebruik wenst te maken van het vervoer.

### **Artikel 69**

Titel 4.2 van de Awb over algemene regels inzake subsidieverstrekking is van toepassing verklaard op hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel. Het toepassen van titel 4.2 Awb geschiedt in afwijking van artikel 4:21, derde lid, van die wet dat titel 4.2 uitzondert van financiële vergoedingen op wettelijke basis tussen lichamen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. In concrete verhoudingen kan titel 4.2 Awb van toepassing hierop worden verklaard. Dit is gedaan voor de bijdrage voor openbaar vervoer. Titel 4.2 biedt een aantal voorzieningen die de artikelen in hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel aanvullen (aanvullend recht) of, bij gebrek aan bijzondere bepalingen in dit hoofdstuk, ondervangen (regelend recht). Zo bestaat de mogelijkheid tot het opnemen van een begrotingsvoorwaarde bij het besluit tot verlening van de bijdrage (artikel 4:34). Sommige bepalingen volgen dwingend uit de Awb. Uit artikel 4:32 Awb volgt bij voorbeeld dat bij het besluit tot verlening van de bijdrage het tijdvak wordt vermeld

waarover de bijdrage zich uitstrekt. Op enkele punten treft de wet een regeling in afwijking van of in aanvulling op het regelende of gangbare recht van de Awb. De bijdrage wordt bij voorbeeld op grond van artikel 70 ambtshalve verleend en niet op aanvraag (artikel 4:29). In de artikelen 74 en 75 worden aanvullend op de Awb nog enkele gronden geregeld voor aanpassing van een verleende respectievelijk vastgestelde bijdrage.

### **Artikel 70**

De minister verleent een bijdrage voor exploitatie van openbaar vervoer aan provincies, regionale openbare lichamen en door de minister aan te wijzen gemeenten. De besturen van deze overheden behoeven hiervoor geen aparte aanvraag in te dienen. Er is sprake van ambtshalve verlening.

### **Artikel 71**

De berekening van de bijdrage voor openbaar vervoer gaat uit van het gebruik van openbaar vervoer voorzover dat niet wordt verricht krachtens een ontheffing als bedoeld in artikel 26. De wijze waarop het gebruik in de berekening van de bijdrage wordt meegenomen wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 76, onderdeel a. Het gebruik van openbaar vervoer kan bij voorbeeld worden uitgedrukt in opbrengsten.

### **Artikel 72**

Artikel 72 geeft de minister de bevoegdheid het gebruik van openbaar vervoer, voorzover het openbaar vervoer in strijd met de wettelijke verplichtingen niet is aanbesteed, geheel of gedeeltelijk niet mee te nemen bij de verlening van de bijdrage voor het jaar waarop de bijdrage betrekking heeft. De bevoegdheid van de minister is gekoppeld aan de vaststelling van het gebruik van openbaar vervoer als bepalende factor in de berekening de bijdrage. Het ingrijpen op basis van artikel 72 komt overeen met een financiële maatregel jegens de concessiehouder, omdat het buiten beschouwing laten van het gebruik van openbaar vervoer tot gevolg heeft dat de bijdrage voor openbaar vervoer lager uitvalt.

De wijze waarop de minister toepassing geeft aan artikel 72 wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitgewerkt (artikel 76, onderdeel c).

### **Artikel 73**

De bijdrage wordt verleend voor aanvang van het jaar waarop de bijdrage betrekking heeft. Op grond van het tweede lid kan de verleende bijdrage in de loop van het bijdrage-jaar worden aangevuld ten behoeve van specifieke, noodzakelijk geachte uitgaven die partijen op het tijdstip van verlening van de bijdrage niet konden voorzien. Voorbeelden zijn bijdragen voor urgente maatregelen inzake het verbeteren van de sociale veiligheid op stations, de inzet van extra openbaar vervoermiddelen of de toegankelijkheid van stations. De hiervoor extra benodigde middelen kunnen naar aanleiding van de voorjaarsnota op de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat worden vrijgemaakt.

### **Artikel 74**

Artikel 74 bevat de bevoegdheid om de bijdrage in te trekken en of ten nadele van de concessieverlener te wijzigen zolang deze nog niet is vastgesteld. De gronden voor wijziging staan vermeld in artikel 4:48 Awb en in artikel 72 van dit wetsvoorstel. Een grond is het verstrekken van

onjuiste gegevens door de concessieverlener, die ten tijde van kennisname bij het verleningsbesluit tot verlening van een ander bedrag zouden hebben geleid. Te denken valt aan gegevens met betrekking tot het gebruik van openbaar vervoer waarvoor de concessieverlener bevoegd is of gegevens over de vervoeropbrengsten die in de berekening van de bijdrage worden verdisconteerd. Tevens kan op de gronden vermeld in artikel 4:48 Awb de verlening van de bijdrage gewijzigd worden.

#### **Artikel 75**

In aanvulling op artikel 4:46, tweede lid, Awb noemt artikel 75 een aantal specifieke gronden die aanleiding kunnen zijn de vastgestelde bijdrage bij te stellen. Deze bijstelling hoeft niet bij voorbaat ten nadele van de ontvanger te geschieden. De specifieke gronden kunnen ook aanleiding zijn de bijdrage hoger vast te stellen. Een verandering in het gebruik van openbaar vervoer gedurende het bijdrage-jaar ten opzichte van het gebruik van openbaar vervoer, dat diende als basis voor de verlening van de bijdrage, is een grond voor het ten opzichte van het verleende bedrag gewijzigd vaststellen van de bijdrage. De vaststelling kan op grond van onderdeel b ten opzichte van de verlening worden gewijzigd indien een omstandigheid zich voordoet als bedoeld in artikel 72, de onderdelen a of b. Hiermee wordt nogmaals het belang onderstreept van het doen verlenen van een concessie voor openbaar vervoer na aanbesteding.

#### **Artikel 76**

Artikel 76 geeft een opsomming van onderwerpen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden geregeld. In dat besluit worden tenminste regels opgenomen over de wijze waarop het gebruik van openbaar vervoer wordt bepaald ten behoeve van de berekening van de bijdrage. Vervolgens regelt het besluit de wijze waarop de opbrengsten van het openbaar vervoer in de berekening van de bijdrage worden meegenomen. Conform onderdeel c regelt het besluit de wijze waarop het gebruik van openbaar vervoer buiten beschouwing kan worden gelaten indien een concessie daarvoor in strijd met artikel 72 wordt verleend. Het besluit zal de randvoorwaarden geven waarbinnen de bevoegdheid van de minister kan worden uitgeoefend. Het besluit regelt eveneens op welke wijze ex artikel 75, onderdeel a, het gebruik van openbaar vervoer gedurende het bijdrage-jaar kan leiden tot een ten opzichte van de verlening gewijzigde vaststelling van de bijdrage. Het besluit regelt evenals in het huidige Besluit personenvervoer de verstrekking van gegevens en de controle daarop ten behoeve van de vaststelling respectievelijk de verantwoording over de besteding van de bijdrage. Hoewel de Awb de ruimte biedt dit bij het verleningsbesluit zelf te doen, wordt een regeling in een algemeen verbindend voorschrift uit oogpunt van rechtszekerheid en duidelijkheid voor de decentrale overheden gewenst geacht. Dit geldt ook voor de wijze van betaling van de bijdrage.

#### **Artikel 77**

Dit artikel komt overeen met artikel 64 van de huidige Wet personenvervoer en biedt een delegatiegrondslag voor de implementatie in lagere regelgeving van internationale overeenkomsten en EG-regelgeving op het gebied van personenvervoer. Dit kan overigens slechts betrekking hebben op grensoverschrijdend personenvervoer of het personenvervoer dat zich buiten de Nederlandse grenzen afspeelt. Indien een verdrag of EG-regelgeving betrekking heeft op het nationale personenvervoer, dient er een grondslag in de wet te zijn. Zo zijn de eisen die artikel 9, eerste lid, stelt aan een vergunning voor collectief personenvervoer een uitwerking

van richtlijn nr. 96/26/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 april 1996 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, respectievelijk personenvervoer over de weg, nationaal en internationaal, en inzake de wederzijdse erkenning van diploma's, certificaten en andere titels ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrije vestiging van bedoelde ondernemers (PbEG L 124).

Het grensoverschrijdend en buitenlandse personenvervoer wordt beheerst door onderlinge verdragen, voor zover dit niet reeds door het Europese recht is geregeld. Binnen de Europese Unie wordt het grensoverschrijdend personenvervoer geregeld door verordeningen. Deze bepalingen hebben rechtstreekse werking. Om die reden geeft dit artikel ook aan dat de onderwerpen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld, slechts uitvoeringsbepalingen mogen betreffen omdat dit soort bepalingen niet noodzaken tot wettelijke bepalingen.

#### **Artikelen 78 tot en met 94**

De artikelen 78 tot en met 94 komen grotendeels overeen met de artikelen met betrekking tot toezicht en opsporing en dwang- en strafbepalingen in hoofdstuk VI van de huidige Wet personenvervoer. Over de handhaving van de regels omtrent het voorkomen van oneerlijke concurrentie door gemeentelijke vervoerbedrijven, kan het volgende worden opgemerkt. Het ligt in de eerste plaats op de weg van concurrenten die zich benadeeld voelen, voor hun rechten op te komen. Zijn kunnen daartoe een vordering instellen tegen een gemeentelijk vervoerbedrijf bij vermeende schending van artikel 63, eerste of tweede lid. Het feit dat in het artikel 63, derde lid, een aantal gevallen reeds wordt aangemerkt als toekenning van onterechte voordelen betekent een belangrijke versterking van de positie van de benadeelde. Op grond van artikel 305A van het Burgerlijk Wetboek kan een vordering strekkende tot een verbod tot het handelen in strijd met de regels van de artikel 63, eerste of tweede lid, mede worden ingesteld door een stichting of een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die ingevolge haar statuten de belangen behartigt van de ondernemers van wie de belangen door de regeling worden beschermd. Deze benadering, waarbij civielrechtelijke handhaving het uitgangspunt is, is in overeenstemming met die van de Wet energiedistributie en de Electriciteitswet 1998. Daarnaast wijs ik erop dat ook het voorschrift van artikel 63, vijfde lid, over verslaglegging bijdraagt aan de mogelijkheden tot civielrechtelijke handhaving.

Voorts wordt er ook van overheidswege toegezien op naleving van artikel 63. Voor een deel, de gedragsregels van artikel 63, tweede en derde lid, kan dit geschieden via toepassing van de Mededingingswet door de NMa. In beginsel zullen de daar bedoelde gedragingen vallen onder het verbod van artikel 24 van de Mededingingswet, het verbod van misbruik van een machtspositie. Van een dergelijk misbruik kan namelijk sprake zijn indien een onderneming met een machtspositie op een bepaalde markt (i.c. de openbaar vervoermarkt) die positie gebruikt om op andere markten werkzame dochter- of zusterondernemingen bepaalde voordelen te verstrekken die niet aan anderen ter beschikking worden gesteld.

Voor de handhaving van de materiële norm van 63, eerste lid, en de formele verplichting van het vijfde lid van dat artikel is een speciale voorziening getroffen, uitgewerkt in de artikelen 85 tot en met 87. Ook hierbij geschiedt de handhaving door de NMa. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat het gehele normenstelsel voor openbaar vervoerbedrijven op het gebied van oneerlijke concurrentie c.q. misbruik van machtspositie door dezelfde instantie wordt gehandhaafd. Aanwijzing van de NMa ligt ook in de lijn van het advies van de werkgroep Markt en overheid over

toezicht op de naleving van regels ter voorkoming van oneerlijke concurrentie.

De artikelen 85 tot en met 87 bevatten voorzieningen voor de handhaving van het verbod van artikel 63, eerste lid en het voorschrift van artikel 63, vijfde lid. In de toelichting op dat artikel is al aangegeven dat daarvoor een speciale voorziening nodig is. De voorziening is zo eenvoudig mogelijk opgezet, zonder afbreuk te doen aan de effectiviteit. De directeur-generaal krijgt de bevoegdheid ingeval van overtreding van de genoemde bepalingen een last onder dwangsom op te leggen, die ertoe strekt die bepalingen alsnog te doen naleven. Aangenomen mag worden dat dit dwangmiddel in de praktijk niet of nauwelijks zal hoeven worden toegepast. Als er sprake is van een overtreding, heeft het vervoerbedrijf het zelf in de hand om oplegging van een dwangsom te voorkomen, door alsnog de voorschriften na te leven. Overigens vloeit ook uit de bepalingen omtrent de dwangsom uit de Algemene wet bestuursrecht, die hier van overeenkomstige toepassing zijn, voort dat het bedrijf in de dwangsombeschikking altijd een termijn krijgt om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. De ambtenaren van de NMa beschikken op grond van artikel 78, vierde lid, over de gebruikelijke bevoegdheden voor het toezicht op de naleving van de onderhavige bepalingen.

In artikel 89 is aan de in de artikelen 78 en 80 bedoelde ambtenaren ter handhaving van de openbare orde de bevoegdheid gegeven het vervoerbewijs van een reiziger in te trekken en hem zo nodig met behulp van de sterke arm het gebruik van het openbaar vervoer te ontzeggen. Het opnemen van deze bepaling in het wetsvoorstel is noodzakelijk, daar artikel 84 in deze situatie niet van toepassing kan zijn. Ten eerste is ingevolge artikel 5:23 van de Awb is bestuursdwang niet het juiste instrument dat gehanteerd kan worden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Ten tweede kan bestuursdwang alleen toegepast worden indien een overtreding is geconstateerd. Daarentegen is het onder omstandigheden op grond van artikel 89 mogelijk, indien dit noodzakelijk mocht blijken te zijn ter handhaving van de openbare orde, om een reiziger een langdurig preventief openbaar vervoerverbod op te leggen. Hierbij kan men denken aan voetbalsupporters die de openbare orde op de perrons en in de treinen verstoren of iemand die antecedenten hebben met betrekking tot het delict zakkenrollerij.

In artikel 90, dat is ontleend aan artikel 91 van de Wet personenvervoer, is vervallen de wijzigings- en intrekingsgrond betreffende het niet voldoen aan cao-verplichtingen door de vervoerder. Een vergunning kan ingevolge onderdeel a kan worden ingetrokken of gewijzigd, indien de vergunninghouder handelt in strijd met de bepalingen bij of krachtens deze wet. Ingevolge onderdeel b kan de vergunning worden ingetrokken, indien niet meer wordt voldaan aan de vereisten van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid of vakbekwaamheid. Een der vereisten van betrouwbaarheid is dat de vervoerder zijn verplichtingen uit een voor hem geldende cao nakomt. Indien een vervoerder zijn cao-verplichtingen niet naleeft, is dit op basis van artikel 90, onderdeel b, in combinatie met de vereisten van betrouwbaarheid een intrekingsgrond. Het niet naleven van de cao hoeft derhalve niet als separate intrekingsgrond in de wet te worden opgenomen, zoals dit nu wel in het huidige artikel 91, onderdeel b, van de Wet personenvervoer het geval is.

Het voorgestelde artikel 92 – dat is ontleend aan het huidige artikel 92 van de Wet personenvervoer – heeft ten opzichte het thans geldende artikel in het tweede lid een wetstechnische wijziging ondergaan. De in het geldende tweede lid vermelde geldboete – thans de tweede categorie – is immers geen verhoging ten opzichte van de in het eerste lid vermelde



geldboete. Gelet op de strekking van het artikel en de verhouding tussen het eerste en het tweede lid, behoort de geldboete van het tweede lid ingedeeld te worden in de derde categorie.

#### **Artikel 95**

Dit artikel geeft de grondslag voor het stellen van regels betreffende de uitrusting en inrichting van voertuigen die bij vervoer in de zin van deze wet worden gebruikt, voor regels ten aanzien van de bestuurders van deze voertuigen alsmede voor regels omtrent de keuring van bussen en auto's. Een vergelijkbare grondslag kan in artikel 69 van de huidige Wet personenvervoer gevonden worden.

#### **Artikel 96**

Evenals in de huidige Wet personenvervoer kan beroep tegen besluiten krachtens deze wet worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Tegen de besluiten van de NMa is echter dezelfde rechtsgang in twee instanties opengesteld als welke de Mededingingswet kent tegen besluiten van de NMa. Met deze keuze wordt getracht de inzichtelijkheid van procedures zo optimaal mogelijk te houden.

#### **Artikel 98**

De algemene evaluatie in het eerste lid, van de wet vindt plaats binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet. Binnen deze algemene evaluatie zullen ook de arbeidsrechtelijke spelregels specifiek worden geëvalueerd, zoals door de Commissie-Laan is verzocht. De in het eerste lid bedoelde evaluatie is met name voorzien ten behoeve van een heroverweging van de sectorspecifieke mededingingsregels van dit wetsvoorstel. Dit is in overeenstemming met het rapport Zicht op toezicht en het kabinetsstandpunt met betrekking tot dat rapport (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73). In verband met de algemene mededingingsregels van de Mededingingswet geschiedt de evaluatie in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken.

#### **Artikel 99**

De huidige overeenkomsten tussen provincies, regionaal openbare lichamen of gemeenten enerzijds en de openbaar-vervoerbedrijven anderzijds, ook wel BOS-contracten genoemd, komen een jaar na inwerkingtreding van de wet van rechtswege te vervallen. Vanaf dat moment geldt dat openbaar vervoer alleen nog maar kan plaatsvinden op grond van een concessie of met een ontheffing. In het tweede lid wordt de overheid de mogelijkheid gegeven om de overeenkomst op een eerder moment eenzijdig te ontbinden teneinde tot een concessieverlening over te gaan. Dit kan geschieden door een zo getrouw mogelijke omzetting van de dienstregeling met bijkomende financiële voorwaarden in een concessie aan de zittende vervoerder, maar noodzakelijk is dat niet. Elke overheid is in haar nieuwe rol als concessieverlener vrij om na inwerkingtreding van deze wet te kiezen voor een concessie onder andere voorwaarden aan de zittende vervoerder dan wel voor concessies aan een of meer andere vervoerders. Van een zogenaamde preferentiële positie die het College van Beroep voor het bedrijfsleven voor zittende vervoerders afleidde uit de huidige Wet personenvervoer, is vanaf het moment van inwerkingtreding van deze wet geen sprake meer.

## **Artikel 100**

Dit artikel voorziet in de toepassing van de marktmacht-toets in het eerste jaar dat concessies na inwerkingtreding van de wet kunnen worden verleend. In dat jaar heeft een vervoerder in het voorafgaande jaar nog geen omzet gemaakt op basis van concessies, maar op basis van (BOS)contracten. Om te voorkomen dat in gevallen van aanbesteding in het eerste jaar de marktmacht-toets illusoir is, is bepaald dat in dat geval wordt uitgegaan van de omzet die de vervoerder maakte in het openbaar vervoer dat hij verrichte. Uiteraard kan dit alleen betreffen openbaar vervoer volgens een op grond van de Wet personenvervoer vastgestelde dienstregeling.

## **Artikel 101**

De vergunningen voor het verrichten van openbaar vervoer en besloten busvervoer, die zijn verleend op grond van de Wet personenvervoer blijven nog vijf jaar van kracht met dien verstande dat in de onderdelen a en b, is nog een aantal specifieke voorzieningen voor besloten busvervoer opgenomen. Deze voorziening komt erop neer dat:

- a. de aan vergunningen die zijn verleend voor besloten busvervoer verbonden beperkingen inzake capaciteit vervallen;
- b. de aan de vergunning voor besloten busvervoer verbonden beperkte tijdsduur vervalt, onverminderd de vervaltermijn van vijf jaren.

Het tweede lid laat de beperkingen waaronder de zogenaamde beperkte vergunning voor besloten busvervoer is verleend in stand. Het gaat hier om beperkingen over de capaciteit en de aard van het vervoer waarvoor de vergunning wordt verleend. Uit het systeem van de huidige Wet personenvervoer volgt dat de houder van zo'n vergunning niet hoeft te voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid omdat het gaat om eigen, niet commercieel vervoer op beperkte schaal. Het is wenselijk om deze beperkingen niet te laten vervallen.

In het derde lid is bepaald dat deze vergunning van rechtswege vervalt zodra aan de houder van die vergunning een vergunning voor collectief personenvervoer is verleend, om de onwenselijke situatie te voorkomen dat beide vergunningen voor enige tijd naast elkaar blijven bestaan.

## **Artikel 102**

Het eerste lid van dit artikel voorziet erin dat op een aanvraag voor een vergunning anders dan voor het verrichten van openbaar vervoer per trein, die is ingediend voor de inwerkingtreding van hoofdstuk I en waarop na de dag van inwerkingtreding daarvan wordt besloten, het nieuwe recht van toepassing is. Het nieuwe recht is immers gunstiger dan het oude als gevolg van het vervallen van het marktregulerend karakter van de vergunning en de verbreding van het recht op het verrichten van vervoer.

In het tweede lid is een soortgelijke voorziening opgenomen voor aanvragen voor vergunningen voor het verrichten van openbaar vervoer per trein. Alleen de grondslag voor de behandeling van de aanvraag wordt gewijzigd, in de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag vindt geen wijziging plaats ten opzichte van de beoordeling onder de huidige Wet personenvervoer.

### **Artikel 103**

Dit artikel is een voortzetting van het overgangsrecht, zoals neergelegd in artikel 105 van de Wet personenvervoer. Het artikel beoogt de vervoerders die beschikken over een ontheffing van de vakbekwaamheidseis, verleend voor 1 januari 1988 (de datum inwerkingtreding van de Wet personenvervoer) op grond van de Wet Autovervoer Personen of na die datum op grond van de Wet personenvervoer, vrij te stellen van het voldoen aan die eis bij het aanvragen van een vergunning voor collectief personenvervoer. Hetzelfde geldt voor degenen die op grond van de Wet Autovervoer Personen of de Wet personenvervoer werden geacht te voldoen aan die eis.

### **Artikel 104**

In de provincies Friesland en Gelderland zullen in de loop van 1999 enkele experimenten starten, waarbij ernaar wordt gestreefd tussen het vervoer per bus en trein een optimale samenhang te bereiken. Daartoe is het vervoer van beide modaliteiten aan speciaal voor deze experimenten opgerichte ondernemingen gegund. Met deze ondernemingen zijn door de betrokken provincies voor een langere periode overeenkomsten aangegaan. Voor het experiment Noordned in de provincie Friesland betreft het een periode van maximaal 6 jaar. Voor het experiment IGO+ in de provincie Gelderland een periode van maximaal 10 jaar met een tussentijdse evaluatie. Om te voorkomen dat de provincies het busvervoer dat met deze experimenten samenhangt, voor expiratie van de overeenkomsten moeten aanbesteden, is in het eerste lid bepaald dat zolang er sprake is van een experiment er geen aanbestedingsplicht voor dit busvervoer bestaat. Om nader aan te duiden welke experimenten het betreft wordt verwezen naar het spoorvervoer dat met deze experimenten samenhangt. Om experimenten met regionale treindiensten te kunnen continueren, is het noodzakelijk de Regeling experimenten regionale treindiensten, de grondslag waarop de verschillende experimenten worden bekostigd, te handhaven. Deze regeling vindt thans zijn grondslag in artikel 3 van de huidige Wet personenvervoer. Met het tweede lid wordt bereikt dat deze regeling een nieuwe grondslag verkrijgt in de Wet personenvervoer 2000.

### **Artikel 105**

In het eerste lid is geregeld dat de vastgestelde dienstregeling nog uiterlijk tot een jaar na inwerkingtreding van deze wet. Deze termijn hangt samen met de termijn voor de overeenkomsten, bedoeld in artikel 99. Met het verlenen van concessies vervalt namelijk de mogelijkheid voor de overheid om dienstregelingen vast te stellen. Met de concessieverlening moet als gevolg van artikel 99 uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van deze wet zijn begonnen.

Het tweede lid voorziet erin dat een op grond van de Wet personenvervoer tot vaststelling ingediende dienstregeling nog volgens het oude recht kan worden vastgesteld, zij het voor een periode van maximaal zes maanden. De vervoerder die op grond van een dienstregeling openbaar vervoer verricht, blijft op grond van het oude recht verplicht de vastgestelde dienstregeling uit te voeren. Na afloop van die termijn zal de concessieverlener tot het verlenen van concessies moeten overgaan.

Het derde lid regelt dat het verbod om openbaar vervoer te verrichten zonder concessie niet van toepassing is op vervoerders die gedurende de overgangsfase nog openbaar vervoer verrichten op grond van een vastgestelde dienstregeling.

Om te voorkomen dat de tarief- en informatieverplichting niet geldt voor vervoerders die in de overgangsfase nog zonder concessie openbaar vervoer verrichten, is de voorziening in het vierde lid opgenomen. Tevens waarborgt dit lid dat de opbrengsten die met dit vervoer worden gegenereerd, meetellen bij het bepalen van de rijksbijdrage.

De regeling van overgang van het personeel bij concessie-overgang is, ingevolge het vijfde lid, ook van toepassing bij het overgaan van openbaar vervoer activiteiten, waarbij de huidige vervoerder geen concessie heeft voor het verrichten van openbaar vervoer, maar hij de betreffende voorziening van openbaar vervoer verricht op grond van een vastgestelde dienstregeling. Indien na afloop van die dienstregeling het verrichte openbaar vervoer bij concessie wordt verleend aan een andere vervoerder, zijn de artikelen 32 tot en met 36 ook op die overgang van toepassing.

#### **Artikel 106**

Gemeentelijke distributiebedrijven die werkzaamheden verrichten die in de toekomst niet langer zijn toegestaan krijgen twaalf maanden de tijd deze af te stoten naar een privaatrechtelijke rechtspersoon. De tekst laat open of dit een rechtspersoon in handen van de «moeder» van het vervoerbedrijf is of een andere rechtspersoon. Door de eis dat de activiteiten in een privaatrechtelijke rechtspersoon moeten worden ondergebracht wordt een directe toerekening van kosten bevorderd. Hierdoor wordt bij voorbeeld ook bewerkstelligd dat de desbetreffende activiteiten onder de vennootschapsbelasting komen te vallen. De voorgestelde bepaling is in feite een voortzetting van bestaand beleid en zal in de praktijk dan ook weinig ingrijpende gevolgen veroorzaken.

#### **Artikel 110**

Dit artikel waarborgt de rechtsbescherming volgens het oude recht. Door het eerste lid is het mogelijk dat bezwaar- en beroepschriften tegen een dienstregeling ook na de datum van inwerkingtreding van deze wet, nog kunnen worden ingediend. Zonder zo'n voorziening zou die mogelijkheid zijn vervallen omdat met de inwerkingtreding van deze wet een dienstregeling niet meer door de overheid wordt vastgesteld. Het tweede lid stelt voor de reeds ingediende bezwaar- en beroepschriften af te handelen volgens het oude recht. Een bezwaarschrift ingediend bij gedeputeerde staten ten aanzien van een verleende vergunning zal door gedeputeerde staten worden afgehandeld. Het derde lid regelt dat zowel de bezwaar- en beroepschriften die voor als die na de datum van inwerkingtreding zijn ingediend tegen een besluit, volgens hetzelfde recht worden afgehandeld.

#### **Artikel 113**

In artikel 113 wordt de Wet personenvervoer zo gewijzigd dat genoemde wet louter bepalingen bevat die betrekking hebben op het personenvervoer per taxi. De voornemens over deregulering taxivervoer zijn neergelegd in het bij de Tweede Kamer ingediende voorstel tot wijziging van de Wet personenvervoer in verband met de deregulering in het taxivervoer (kamerstukken II 1997/98, 25 910). Dit wetsvoorstel stelt regels over het besloten busvervoer en openbaar vervoer. Op deze wijze worden de beleidsvoornemens ten aanzien van deregulering van het taxivervoer enerzijds en de introductie van marktwerking in het stads- en streekvervoer, via separate wettelijke trajecten vastgelegd zodat een gescheiden parlementaire behandeling kan plaatsvinden.

## **Artikel 119**

Het is gewenst dat bij vergelijkbare fatale termijnen ter zake van bevoegdheden van de mededingingsautoriteit dezelfde regels gelden. Dit onderdeel voorziet daarom in afstemming van de berekeningswijze van de termijn van artikel 37 van de Mededingingswet, die evenals de termijn voor een verklaring van geen bezwaar vier weken bedraagt, op die van artikel 52, tweede lid, van dit wetsvoorstel.

## **Artikel 121**

De verwijzing naar artikel 4 van dit wetsvoorstel in artikel 1, onder 3°, van de Wet economische delicten (Wed) maakt het mogelijk dat overtreding van het verbod tot het verrichten van gereguleerd vervoer zonder vergunning als economisch misdrijf te bestraffen. In de huidige Wet personenvervoer is overtreding van hetzelfde verbod – in artikel 5 van die wet – samen met andere bepalingen uit de wet als overtreding ondergebracht in de lichtste categorie van delicten, bedoeld in artikel 1, onder 4°, van de Wet economische delicten (Wed). Het handelen in strijd met artikel 4 past voor wat betreft aard van het misdrijf in een hogere categorie. Het rijden zonder vergunning verdient een potentieel zwaardere sanctie dan de overige overtredingen van de wet en daarop gebaseerde bepalingen, die weliswaar een economisch opleveren, maar van een andere orde zijn. De overtreding van artikel 4 staat niet in verhouding tot bij voorbeeld het niet voldoen aan het meevoeren van een vergunningbewijs of tot overtreding van een vastgesteld tarief. Het verrichten illegaal vervoer tast het fundament aan van de wet en daarmee het recht op het mogen verrichten van beroepspersonenvervoer. Door het rijden zonder vergunning wordt de economische ordening van het beroepspersonenvervoer verstoord, ontstaat ongelijke concurrentie en worden belangen geschaad die het stellen van vergunningeisen van betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid beoogt te beschermen. Voorts kan aan het begaan van een economisch delict dat als misdrijf wordt aangemerkt een hogere maximale strafoplegging worden uitgesproken die meer in verhouding staat tot het financiële gewin dat met het illegale vervoer kan worden bereikt en tot de belangen die worden geschaad. Uit artikel 4 Wed volgt dat bij overtreding van de in artikel 1, onder 3°, genoemde artikelen, ook de medeplichtigheid aan en een poging tot bedoelde overtredingen kunnen worden bestraft, mits de overtreding van betreffende artikelen in de wet waarin ze zijn opgenomen als misdrijf is aangemerkt. Dit betekent dat de vergunninghouder die een chauffeur faciliteert met bij voorbeeld een vergunning(bewijs) medeplichtigheid aan een overtreding van artikel 4 van het wetsvoorstel kan worden aangerekend. De illegale vervoerders zelf kunnen worden bestraft vanwege het rijden zonder vergunning.

## **Artikel 126**

Het merendeel van de artikelen zal op het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip van – uitgaande van een vlotte parlementaire behandeling – 1 januari 2000 in werking moeten treden. In de inwerkingtredingsbepaling is echter ook rekening gehouden met de gefaseerde introductie van de aanbestedingssytematiek. Met de toegepaste fasering is invulling gegeven aan de motie-Van 't Riet (kamerstukken II 1996/97, 25 088, nr. 17) Dit maakt het mogelijk op een later tijdstip te beslissen over de inwerkingtreding van de bepaling inzake de algemene aanbestedingsplicht (artikel 57) en de bepaling inzake de aanbestedingsplicht voor gemeentelijke vervoerbedrijven (artikel 60).

In het tweede lid is de tijdelijke werking van de artikelen 32 tot en met 36 aangegeven. In het rapport «Spelregels» van november 1996 van de

Commissie-Laan is een termijn van 10 jaar vermeld waarin de speciale regels voor de positie van werknemers dienen te gelden, om in de eerste jaren van concessiewisselingen onnodige sociale te voorkomen. In die periode van 10 jaar kunnen partijen goede afspraken maken over de overgang van werknemers en wennen aan de nieuwe concessie-systematiek. In dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de door de Commissie-Laan voorgestelde termijn, die wordt gerekend vanaf de beoogde datum van inwerkingtreding van deze wet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos

## **Bijlage bij de memorie van toelichting**

*lijst met gebruikte afkortingen*

BOS	Beleidsorgaan Openbaar Vervoer Subsidiërende gemeenten
BOV	Beleidsorgaan Openbaar Vervoer
CVV	collectief vraagafhankelijk vervoer
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OPV	Overlegorgaan Personenvervoer
SPOV	Stichting Pensioenfonds Openbaar Vervoer
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
SVV-II	Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten