

Vergaderjaar 1998–1999

**26 456**

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

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 augustus 1998 en het nader rapport d.d. 23 maart 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 13 mei 1998, no. 98.002381, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 mei 1998, nr. 98.002381, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 augustus 1998, nr. WO9.98.0184, bied ik U hierbij aan.

*1. Aan het wetsvoorstel ligt een aantal externe rapporten, kabinetsstandpunten en beleidsnota's ten grondslag, alsmede door de Tweede Kamer der Staten-Generaal terzake aangenomen moties. Wat betreft het taxivervoer heeft Uwe Majesteit bij koninklijke boodschap van 5 maart 1998 een voorstel van wet tot wijziging van de wet personenvervoer bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstukken II 1997/98, 25 910, nr. 1–3). De inhoud van dat voorstel is in het voorliggende voorstel verwerkt. De Raad van State verwijst voor het aspect taxivervoer naar zijn eerder uitgebrachte advies van 11 februari 1998 (kamerstukken II 1997/98, 25 910, B). Met het voorstel van wet wordt beoogd door een beheerste vorm van marktwerking de kwaliteit van het regionaal openbaar vervoer te verbeteren en de kostendekkingsgraad te verhogen. Een samenhangend aanbod van vervoer moet het voor de potentiële reiziger aantrekkelijker maken het openbaar vervoer te verkiezen boven de eigen auto. Hoewel de Raad instemt met deze doelstelling acht hij niet aannemelijk gemaakt dat de invoering van een beheerste vorm van marktwerking daadwerkelijk zal leiden tot terugdringing van de automobiliteit. De Raad verwacht dat de aan het marktmechanisme ten grondslag liggende afweging tussen commercieel meer en minder aantrekkelijke vervoerdiensten niet alleen tot gevolg zal hebben dat minder aantrekkelijke diensten – die veelal ook een sociaal ontsluitende functie hebben voor mensen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer (paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting) – niet langer optimaal worden uitgevoerd, maar dat ook overigens het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer zodanig achteruitgaat dat de potentiële reiziger blijft bij zijn voorkeur voor de eigen auto. Voor het terugdringen van de*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*automobiliteit zijn naar het oordeel van de Raad naast het voorgestelde in dit voorstel van wet ook andere maatregelen nodig.*

1. Het kabinetsbeleid inzake het regionaal openbaar vervoer heeft een tweeledige doelstelling: een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer en een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad. Het openbaar vervoer moet een aantrekkelijker alternatief voor de particuliere auto worden. Dit wetsvoorstel is één van de instrumenten die deze doelstellingen dichterbij brengt. 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 verkeer- en vervoersbeleid 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 verkeer- en vervoersbeleid essentieel is, waarvan marktwerking een onderdeel kan zijn («Werk marktwerking? Ervaringen uit het openbaar vervoer van 10 Europese steden», Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998; dit rapport is aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 23 september 1998, kenmerk DGP/V-823173). Het onder concurrentie plaatsen 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 impulsen voor kostenreductie waardoor bij handhaving van dezelfde kwaliteit van openbaar vervoer met een lagere overheidsbijdrage kan worden volstaan, maar leidt daarmee niet zonder meer tot beter openbaar vervoer. Omdat met dit wetsvoorstel echter geen bezuinigingsdoelstelling wordt nagestreefd, kunnen behaalde efficiencyvoordelen omgezet worden in verbeteringen in het openbaar vervoer 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 de 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.

*2. In artikel 3 is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van het bepaalde in de hoofdstukken II en III ten behoeve van experimenten met openbaar vervoer.*

*Artikel 3 moet worden gezien tegen de achtergrond van het vraagstuk van de toepassing van wetgeving die «knel» zit tussen de eisen van het legaliteitsbeginsel enerzijds en de behoefte aan een flexibel beleid dat inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen anderzijds. De behoefte aan een oplossing voor dit probleem acht de Raad legitiem. Over de voorgestelde oplossing merkt de Raad echter het volgende op.*

*a. De voorgestelde oplossing is naar de mening van de Raad onvoldoende afgewogen, omdat de niet geringe implicaties en nadelen van het voorstel – zoals een dreigende aantasting van het materiële primaat van de wetgever en van de staatsrechtelijke positie van de Staten-Generaal, het op losse schroeven zetten van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid – zelfs niet worden genoemd in de toelichting op artikel 3, laat staan dat de nadelen zorgvuldig worden afgewogen tegen de beoogde voordelen.*

*b. De Raad wijst voorts op de noodzaak dat in het kader van het afwegingsproces dat aan een beslissing tot het invoeren van een experiment zal voorafgaan een zogenoemde ex ante evaluatie zal plaatsvinden, dat wil zeggen dat voorafgaande aan de implementatie van het beleid een beoordeling plaatsvindt van de waargenomen inhoud, processen of effecten van dat beleid*

*aan de hand van bepaalde criteria. De Raad dringt erop aan het voornemen daartoe in de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen.*

*c. Met betrekking tot de onderhavige bepaling maakt de Raad de volgende kanttekeningen.*

- De Raad heeft, als de noodzaak tot afwijking van wettelijke regels al zou vaststaan, bezwaar tegen het niveau van de experimenteerregeling. Deze laat de mogelijkheid open van subdelegatie. De Raad is van oordeel dat de keuze voor een ministeriële regeling dient af te hangen van de mate van concreetheid van de experimenteerbasis. Naarmate het onderwerp waarop het experiment betrekking kan hebben, nauwkeuriger en concreter is begrensd, kan een lager niveau van regelgeving worden gekozen. Nu de formulering van artikel 3 vrijwel ongeclausuleerd is, ligt subdelegatie naar het oordeel van de Raad niet in de rede.*
- In de tweede plaats dient de maximumduur van experimenten zo beperkt mogelijk te zijn. Naar het oordeel van de Raad is niet overtuigend gemotiveerd waarom in dit verband wordt aangesloten bij de wettelijk toegestane maximale concessieduur van zes jaar.*
- In de derde plaats dient in het tweede lid van artikel 3 te worden bepaald dat een voordracht voor een experimenteer-algemene maatregel van bestuur niet zal worden gedaan indien een aantal leden van een van de kamers der Staten-Generaal – bijvoorbeeld een vijfde deel van het grondwettelijk aantal – bedenkingen heeft tegen de voordracht.*
- Gelet op het specifieke, tijdelijke karakter van de experimenteerregeling dient in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling te worden opgenomen.*

*De Raad adviseert artikel 3 en de toelichting daarop aan te passen.*

2. Met genoegen heb ik kennis genomen van de opvatting van de Raad dat hij de behoefte aan een oplossing voor het geschetste probleem legitiem acht. Over de opmerkingen en kanttekeningen van de Raad van de in het wetsvoorstel (oorspronkelijk) voorgestelde oplossing, merk ik het volgende op.

a. Het experimentartikel maakt een uitvoering in afwijking van de wet mogelijk in situaties die door de ontwikkelingen van de markt voor openbaar vervoer worden veroorzaakt en die tevoren niet door de wetgever zijn onderkend dan wel tevoren niet nauwkeurig zijn aan te geven. De situaties dienen wel aan te sluiten bij de beginselen die aan de wet ten grondslag liggen. Een voorbeeld van de toepassing van dit artikel is het experimenteren met geautomatiseerde vervoerbewijzen waarbij het effect op bekostiging van het openbaar vervoer of op kaartintegratie wordt bekeken. Een ander voorbeeld is gelegen in situaties waarbij wordt geëxperimenteerd met nieuwe vervoertechnieken voor openbaar vervoer. Een bedrijf zal de grote investeringen waarmee de ontwikkeling van die technieken vaak gepaard gaan, in het algemeen eerst willen doen nadat de mogelijkheid tot experimenteren is geboden. Het is dan niet gewenst dat een concessie voor dergelijk openbaar vervoer verplicht moet worden aanbesteed. Ook moet het in zo'n geval mogelijk zijn dat de desbetreffende concessiehouder niet hoeft te beschikken over een verklaring van geen bezwaar.

Dat aan een wettelijke experimentvoorziening belangrijke voordelen zijn verbonden moge duidelijk zijn. Op deze wijze kan snel worden gereageerd op onvoorziene ontwikkelingen in de vervoersmarkt waarop de wet nog niet is toegesneden en waarvan ook nog niet op voorhand vaststaat dat een structurele regeling in de wet wenselijk is. Anderzijds moet worden onderkend dat zo'n experimentvoorziening met de nodige waarborgen moet zijn omgeven. Allereerst is het primaat van de wetgever in het geding. De regelgevende bevoegdheid wordt immers gedelegeerd aan een lager niveau waarbij de mogelijkheid wordt geboden af te wijken van een wet in formele zin. Voorts moet worden voorkomen dat de afwijkingsmogelijkheid van het beleid dat aan de wet ten grondslag ligt te ruim is. Dit kan zich voordoen, indien het experimentartikel een ongenormeerde mogelijkheid tot afwijking mogelijk maakt. Het kunnen afwijken bij experimenten mag er – zoals de Raad terecht stelt – niet toe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. In het voorgestelde artikel 3, zoals het naar aanleiding van het advies van de Raad is gewijzigd, is hiervan ook rekenschap gegeven.

De regering is van mening dat de voordelen van een grondslag voor een experimentregeling zodanig zijn, dat deze een belangrijke toegevoegde waarde

heeft naast het voorgestelde formeel-wettelijk instrumentarium. Overeenkomstig het advies van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld met de afwegingen die hebben geleid tot het opnemen van het artikel.

b. Ik onderschrijf de opmerking van de Raad dat het artikel voldoende geclausuleerd moet zijn. De onderwerpen waarmee geëxperimenteerd kan worden en de gevallen waarin van die bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt dienen nauwkeurig begrensd te zijn. Op deze wijze wordt bereikt dat toepassing van de afwijkmogelijkheid evenwichtig en zorgvuldig geschiedt. In artikel 3 zoals dat aan de Raad is voorgelegd, zijn de hoofdstukken II en III aangeduid waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur mag worden afgeweken. Deze bevoegdheid is nader afgebakend door in het artikel een limitatieve opsomming op te nemen van de artikelen waarvan kan worden afgeweken. De formulering van artikel 3 is conform deze lijn verscherpt. Daarnaast zal steeds worden getoetst of het voorgenomen experiment past binnen de bedoeling van artikel 3 van de wet. Een ex ante evaluatie kan daartoe een goed middel zijn. In de toelichting bij artikel 3 is dit thans aangegeven.

c. Over de afzonderlijke kanttekeningen van de Raad merk ik het volgende op.

- De Raad wijst erop dat nadere regelgeving naar het hoogst mogelijke niveau dient te worden gedelegeerd. In artikel 3 van het wetsvoorstel is dit ook geschiedt. De regering heeft de bevoegdheid om nadere regels te stellen waarbij kan worden afgeweken van het bij wet bepaalde. Het bezwaar van de Raad richt zich echter tegen de mogelijkheid van subdelegatie naar het ministerieel niveau vanwege de ongeclausuleerdheid van artikel 3. Door de nadere clausulering van artikel 3 is het bezwaar van de Raad tegen subdelegatie reeds voor een belangrijk deel is weggenomen. Bovendien is voor de algemene maatregel van bestuur waarin de bevoegdheid van de minister nader is geregeld, voorwerp van een voorhangprocedure zodat de beide kamers der Staten-Generaal ook zicht hebben op de mate van subdelegatie.
- 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. Reden voor de relatief lange maximumduur van experimenten is gelegen in het gegeven dat de verwachte innovaties in de openbaar vervoermarkt gepaard zullen gaan met grote investeringen. Een kortere experimenteertperiode belemmert de totstandkoming van innovaties en is om die reden niet wenselijk.
- Om de inbreng van de Staten-Generaal zo goed mogelijk te positioneren, is de voorhangprocedure in artikel 3, zoals aan de Raad voorgelegd, gewijzigd. Voordat een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur wordt gedaan, wordt deze volgens het voorgestelde artikel aan de Staten-Generaal gezonden. Derhalve zijn de beide kamers in een vroegtijdig stadium in de gelegenheid opmerkingen te maken over het ontwerp.
- Indien de experimentbepaling zelf een tijdelijk karakter zou dragen, zou de suggestie van de Raad om een separate evaluatiebepaling op te nemen een juiste zijn. In onderhavig geval betreft het geen bepaling met een tijdelijke werking maar maakt deze bepaling het mogelijk om tijdelijk van de wet af te wijken. In dat geval is een separate wetsevaluatie geen voor de hand liggend instrument om zicht te houden op de experimenten. Evaluatie van experimenten is zinvol en noodzakelijk maar de verplichting hiertoe zou zijn plaats moeten krijgen in de ministeriële regeling. Dit neemt overigens niet weg dat de werking van artikel 3 wel deel uit zal maken van de algemene wetsevaluatie op grond van het voorgestelde artikel 98 (oorspronkelijk: artikel 102). Een separate bepaling acht ik daarom niet aangewezen.

*3. Gelet op de in artikel 16 geregelde bevoegdheden van de Minister van Verkeer en Waterstaat acht de Raad het overbodig in artikel 15, tweede lid, te bepalen dat de directeur-generaal de hem in deze wet toegekende bevoegdheden uitoefent onder verantwoordelijkheid van de minister. Voorts plaatst het college vraagtekens bij de in artikel 17, tweede lid, geregelde bevoegdheid van de minister het verslag van de directeur-generaal van commentaar te voorzien en acht hij het raadzaam dat commentaar eerst te geven naar aanleiding van eventuele reacties van de beide kamers der Staten-Generaal. Het college adviseert zowel artikel 15, tweede lid, als artikel 17, tweede lid, te laten vervallen.*

3. Artikel 16 regelt de wijze waarop de Minister van Verkeer en Waterstaat aanwijzingen geeft aan de directeur-generaal. Het betreft hier vormvoorschriften, namelijk dat de aanwijzingen worden vastgelegd in beleidsregels, dat deze worden geplaatst in de Staatscourant en dat aanwijzingen omtrent individuele gevallen in schriftelijke vorm worden gegeven. De bevoegdheid tot het geven van die algemene aanwijzingen vindt juist haar grondslag in het tweede lid van artikel 15. In dit artikel is de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat neergelegd voor de taakuitoefening door de Nederlandse mededingingsautoriteit (Nma). Deze expliciete vastlegging is ook noodzakelijk vanwege het ontbreken van een hiërarchische verhouding tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit. Tevens drukt dit artikellid de verdeling van verantwoordelijkheden uit tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken jegens de Nederlandse mededingingsautoriteit. De Minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de bevoegdheden van de directeur-generaal die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. De Minister van Economische Zaken blijft echter verantwoordelijk voor de beheersmatige aspecten aangaande de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De regering hecht er derhalve aan om het tweede lid van artikel 15 te handhaven.

In het tweede lid van artikel 17 wordt bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat het verslag van de directeur-generaal van commentaar voorziet en het ter kennis brengt van de beide kamers der Staten-Generaal. De directeur-generaal is een ambtenaar, voor wiens beslissingen de minister politiek verantwoordelijk is. Het is dus van belang dat de beide kamers op de hoogte zijn van de mening van de minister. Een dergelijke bepaling is om diezelfde reden ook opgenomen in de Mededingingswet. De Mededingingswet en onderhavig wetsvoorstel hebben derhalve op dit punt dezelfde systematiek. In de artikelsgewijze toelichting is dit nader verduidelijkt.

*4. Het tijdvak waarvoor een concessie is verleend kan eenmaal door de concessieverlener voor een periode van ten hoogste twaalf maanden worden verlengd indien de aanbesteding van een concessie voor een aansluitend tijdvak niet heeft geleid tot een concessieverlening. Blijkens de toelichting op artikel 44 is voor een vaste termijn van 12 maanden gekozen om misbruik van deze verlengingsmogelijkheid tegen te gaan. Het hanteren van een vaste termijn kan evenwel een «vacuüm» tot gevolg hebben in die gevallen waarin het ook binnen de (extra) termijn niet mogelijk blijkt een nieuwe concessie te verlenen. Dan zal in het geheel geen openbaar vervoer meer mogen worden verricht in de gebieden waarvoor de oude concessie gold (artikel 19 van het wetsvoorstel). Deze consequentie kan niet zijn bedoeld. De Raad beveelt aan artikel 44 in het licht van het vorenstaande aan te passen.*

4. Of de situatie die de Raad schetst zich kan voordoen, is afhankelijk van de mogelijkheden die de verplicht te volgen aanbestedingsprocedure biedt. In artikel 44 (oud artikel 45) is een grondslag opgenomen om deze procedure bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen. Blijkens de toelichting op dit artikel zal in beginsel hetgeen voor overheidsopdrachten betreffende diensten is bepaald in de zogenoemde richtlijn diensten (richtlijn 92/50/EEG) worden overgenomen. Deze richtlijn maakt het mogelijk om nadat een openbare of niet openbare aanbesteding niets heeft opgeleverd in bepaalde gevallen in tweede aanleg te kiezen voor een onderhandelingsprocedure met of zonder voorafgaande bekendmaking. 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 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 aanbestede hiertoe wel op verzoek van de Europese Commissie een verslag moeten overleggen waaruit blijkt dat geen van de aanbiedingen markt-conform zijn. Ik ben derhalve van mening dat een aanbestede, indien de eerste aanbesteding geen resultaat heeft opgeleverd, via een onderhandse procedure genoeg mogelijkheden heeft om binnen 12 maanden alsnog een concessie te verlenen. De toelichting op artikel 43 (oorspronkelijk: artikel 44) is in deze zin worden uitgebreid.

*5. Ingevolge artikel 47 is het verboden openbaar vervoer te verrichten op grond van een concessie welke is verleend na aanbesteding, indien de concessiehouder niet beschikt over een verklaring van geen bezwaar inzake de desbetreffende concessie. Een concessie als bedoeld in artikel 47 wordt evenwel uitsluitend verleend aan een vervoerder die beschikt over een verklaring van geen bezwaar inzake de desbetreffende concessie (artikel 48). Het is niet op voorhand duidelijk hoe de situatie van artikel 47 zich kan voordoen. Het lijkt de Raad gewenst dat in ieder geval in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan op de verhouding tussen de artikelen 47 en 48.*

5. De artikelen 46 en 47 (oorspronkelijk: artikelen 47 en 48) kennen verschillende normadressaten. Het verbod in artikel 46 richt zich tot de vervoerders, terwijl het verbod in artikel 47 zich richt tot de concessieverlener. Hoewel erkend wordt dat beide situaties, zoals de Raad aangeeft, nauw met elkaar zijn verbonden, is het niet zo dat ze naast elkaar geen zelfstandige betekenis kennen. Beide artikelen hebben een zelfstandige functie. De situatie kan zich bij voorbeeld 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 geen 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. In navolging van de suggestie van de Raad, is de artikelsgewijze toelichting bij beide artikelen op dit punt verduidelijkt.

*6. In artikel 53, eerste lid, is bepaald dat de directeur-generaal binnen vier weken na ontvangst van een aanvraag beslist omtrent het afgeven van een verklaring van geen bezwaar. In het tweede lid is bepaald dat deze termijn aanvangt met ingang van de eerstvolgende dag na ontvangst van de aanvraag, die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is in de zin van de Algemene termijnenwet. Deze terminologie wijkt af van artikel 1, eerste lid, van de Algemene termijnenwet, waarin is bepaald dat een in de wet gestelde termijn die op zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag eindigt, wordt verlengd tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is. De Raad acht een afwijking van de in deze wet neergelegde algemene regeling ongewenst. Aangezien bovendien materieel geen verschil bestaat tussen de voorgestelde bepaling en de Algemene termijnenwet, adviseert de Raad artikel 53, tweede lid, van het wetsvoorstel te schrappen.*

6. Artikel 52, tweede lid, van het wetsvoorstel (oorspronkelijk: artikel 53) bevat een regeling voor de aanvang van een fatale termijn van vier weken. Zoals in de toelichting op artikel 52 is uiteengezet is deze regeling opgenomen ten einde te voorkomen dat, doordat de aanvrager een «handig» tijdstip van indienen van een aanvraag kiest, deze toch al scherpe fatale termijn teveel wordt gekort. De ervaringen bij de toepassing van het concentratietoezicht in de Mededingingswet, waar in artikel 37 eveneens een fatale termijn van vier weken is opgenomen, leren dat het wenselijk is in zo'n geval ook een regeling te treffen die de aanvang van zo'n termijn preciseert. Deze regeling vormt geen afwijking maar een aanvulling op de Algemene termijnenwet. Door deze

regeling zijn immers niet alleen als gevolg van artikel 1, eerste lid, van de Algemene termijnenwet de zon- en feestdagen aan het einde van de beslistermijn daarvan uitgezonderd, maar ook die aan het begin van die termijn. In de toelichting op artikel 52 wordt thans expliciet dit aanvullende karakter aangegeven.

*7a. De directeur-generaal kan een verklaring van geen bezwaar intrekken indien de aanvrager onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens zou hebben geleid tot een andere beschikking op de aanvraag om een verklaring van geen bezwaar (artikel 54, eerste lid). Zoals ook in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, betekent dit dat indien sprake is van een verklaring van geen bezwaar op grond van artikel 53, vierde lid (een zogenoemde fictieve verklaring), de verklaring niet kan worden ingetrokken (toelichting op artikel 54).*

*Een houder van een verklaring van geen bezwaar komt in aanmerking voor een concessie (artikel 48). Door gelijkstelling van het niet tijdig nemen van een beschikking met het afgeven van een verklaring van geen bezwaar (artikel 53, vierde lid) is het mogelijk dat een vervoerder die in het geheel niet voldoet aan de eisen met betrekking tot het maximum marktaandeel (artikelen 49 en 50) niettemin een verklaring van geen bezwaar krijgt en daarmee in aanmerking komt voor een concessie. Dit is een onwenselijke situatie. Daarom adviseert de Raad alsnog te voorzien in een bevoegdheid om een fictieve verklaring als bedoeld in artikel 53, vierde lid, ongedaan te maken.*

*b. Een beschikking tot intrekking van een verklaring van geen bezwaar treedt niet eerder in werking dan dertien weken na de datum van haar bekendmaking (artikel 54, vierde lid). Blijkens de toelichting op deze bepaling is hiervoor gekozen om de concessieverlener de gelegenheid te bieden een nieuwe concessie te verlenen. Bij de Raad is de vraag gerezen of de voorgestelde termijn van dertien weken voldoende lang is om én een nieuwe concessie te verlenen én de vervoerder aan wie de concessie wordt verleend voldoende tijd te laten om zich op een verantwoorde uitoefening van de concessie voor te bereiden. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting aan te geven waarom voor deze termijn is gekozen en zo nodig de keuze van de termijn te heroverwegen.*

7a. Het risico dat de Raad onderkent bij het afgeven van een fictieve verklaring is in theorie aanwezig. De regering acht dat risico aanvaardbaar. De mogelijkheid van een fictieve verklaring van geen bezwaar is bovendien in het wetsvoorstel opgenomen ten einde snelle besluitvorming te bevorderen en met het oog op de rechtszekerheid voor concessieverlener en inschrijver. De fictieve verklaring geeft dan zekerheid aan inschrijver en aan concessieverlener over het al dan niet kunnen verlenen van een concessie aan de desbetreffende inschrijver. De procedure omtrent het verlenen van een verklaring van geen bezwaar vindt plaats gedurende de aanbesteding van de concessie waarvoor de verklaring wordt gevraagd. Het is derhalve van belang dat die procedure een betrekkelijk korte tijd in beslag neemt opdat de aanbestedingsprocedure niet onnodig wordt opgehouden. Na overleg met de Nederlandse Mededingingsautoriteit is gebleken dat een procedure van acht weken haalbaar moet zijn. De lengte van de termijn is niet zodanig dat de aanbestedingsprocedure hierdoor onnodig door wordt opgehouden.

Overigens schort de beoordelingstermijn op als de aanvraag niet volledig is ingediend. Een goede beoordeling door de NMa is immers mede afhankelijk van een goede informatievoorziening. De aanvraag zal dan ook vergezeld moeten gaan van alle gegevens die de NMa nodig acht. Artikel 51 (oorspronkelijk: artikel 52) geeft de grondslag om het overleggen van een aantal gegevens bij de aanvraag verplicht te stellen. Indien de Nederlandse Mededingingsautoriteit na termijnoverschrijding alsnog een negatief besluit over de aanvraag zou kunnen nemen, zou dit leiden tot nietigheid van de inmiddels verleende concessie wegens strijd met de wet. Wil de concessieverlener dat risico niet lopen, dan zal deze met het verlenen van de concessie moeten wachten totdat de NMa heeft beslist. Dit acht ik een onwenselijke situatie. Bovendien verwacht ik dat een fictieve verklaring slechts in een enkel geval aan de orde zal zijn en ben ik van mening dat gezien deze verwachting de balans moet doorslaan naar de vlotte afhandeling alsmede de rechtszekerheid bij inschrijver en concessieverlener.

b. Het vierde lid van artikel 53 (oorspronkelijk: artikel 54) bepaalt de minimumtermijn voor inwerkingtreding van de intrekking van de verklaring van geen bezwaar door de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Deze minimumtermijn is 13 weken. De directeur-generaal kan echter ook een langere termijn bepalen. Het derde lid van dit artikel verplicht de directeur-generaal om zijn voornemen tot intrekking aan de concessiehouder en de concessieverlener kenbaar te maken en hen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze hierop naar voren te brengen. Dit stelt de concessieverlener onder meer in staat om gemotiveerd aan te geven of naar zijn mening de termijn van inwerkingtreding langer moet zijn dan de gestelde minimumtermijn. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn wanneer de concessie een zeer omvangrijk gebied betreft. De toelichting op artikel 53 is naar aanleiding van het advies van de Raad aangepast.

*8. In de toelichting op de artikelen 65 tot en met 69 wordt slechts verwezen naar de thans geldende overeenkomstige bepalingen; de artikelen 30 tot en met 34 van de Wet personenvervoer. Ten aanzien van artikel 65 ontbreekt evenwel een verklaring voor het niet overnemen van het geldende artikel 30, tweede lid, van de Wet personenvervoer.*

*Op grond van die bepaling dient degene die van een geldig vervoerbewijs moet zijn voorzien, dit desgevraagd ter controle te tonen of te overhandigen. Voorts behoeft naar aanleiding van het voorgestelde artikel 65, tweede lid, verduidelijking in welke (bij algemene maatregel van bestuur te bepalen) gevallen het verbod om zonder geldig vervoerbewijs gebruik te maken van het openbaar vervoer niet van toepassing zal zijn.*

8. Het tweede lid van artikel 30 waarnaar de Raad verwijst is op 1 januari 1998 vervallen bij de inwerkingtreding per 1 januari 1998 van de wijziging van de Wet personenvervoer op grond van de Aanpassingswet derde tranche Awb II (Stb. 1997, 580). Reden voor het schrappen van artikel 30, tweede lid, is gelegen in het feit dat artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht reeds bepaalt dat een toezichthouder bevoegd is inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. De voorgestelde tekst in artikel 64 (oorspronkelijk: artikel 65) is derhalve een juiste weergave van het geldende artikel 30 en behoeft geen aanpassing. De Raad vraagt zich voorts af wanneer de in het tweede lid van artikel 64 genoemde situatie zich zal voordoen. Deze bepaling biedt dezelfde mogelijkheid als de huidige delegatiebepaling in artikel 30 van de Wet personenvervoer. Nu dit niet anders is dan in de huidige Wet personenvervoer, is dit niet in de toelichting uitgewerkt.

*9. In artikel 81 van het wetsvoorstel is bepaald dat ter uitvoering van internationale overeenkomsten of besluiten van volkenrechtelijke organisaties dan wel om redenen van internationaal vervoerbeleid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over een aantal onderwerpen. In de memorie van toelichting wordt slechts aangegeven dat dit artikel overeenkomt met artikel 64 van de vigerende Wet personenvervoer. Niet wordt ingegaan op de reikwijdte van deze bepaling en de vraag waarom de voorgestelde voorziening noodzakelijk is. In het bijzonder is onduidelijk of deze bepaling zich beperkt tot die gevallen waarbij regelgeving noodzakelijk is in verband met de uitvoering van internationale verplichtingen of dat zij het ruimer mogelijk maakt om regels te stellen en of daarbij kan worden afgeweken van het bij of krachtens de wet bepaalde.*

*Naar het oordeel van de Raad is implementatie op een lager niveau dan de wet in formele zin in gevallen waar implementatie op het niveau van de wet in formele zin meer voor de hand ligt (bijvoorbeeld gelet op aanwijzing 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)) slechts aanvaardbaar indien de implementatietermijn zo kort is dat implementatie op het niveau van de wet in formele zin niet tijdig tot stand zou kunnen worden gebracht. Daarbij merkt de Raad op dat implementatie op het niveau van ministeriële regeling slechts toelaatbaar is als daarbij geen beleidskeuzes hoeven te worden gemaakt. De Raad adviseert hierop ten minste in de memorie van toelichting in te gaan en, indien niet overtuigend kan worden aangetoond dat de (te) korte implementatietermijnen een implementatievoorziening rechtvaardigen, artikel 81 van het wetsvoorstel te schrappen.*

9. Artikel 77 (oorspronkelijk: artikel 81) geeft aan dat de onderwerpen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld slechts



betrekking mogen hebben op grensoverschrijdend personenvervoer of het personenvervoer dat zich buiten de Nederlandse grenzen afspeelt. Het nationale personenvervoer vindt zijn grondslag in de wet, ook indien dit een uitwerking is van internationale overeenkomsten of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Zo zijn de eisen die artikel 9, eerste lid, aan een vergunning voor collectief personenvervoer stelt een uitwerking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 1996 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederen-, resp. 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 vervoersondernemers (PbEG L 124).

Het grensoverschrijdend en buitenlandse personenvervoer wordt geregeld door overeenkomsten die landen onderling hebben afgesloten. Binnen de Europese Unie wordt dit geregeld door verordeningen. Deze bepalingen hebben dus rechtstreekse werking. Om die reden geeft artikel 77 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. De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

*10. Ingevolge het geldende artikel 80, derde lid, van de Wet personenvervoer, is de vervoerder bevoegd personen aan te wijzen, belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 30 tot en met 34, eerste en tweede lid, onderdelen a en b (bepalingen voor de reiziger). Deze bevoegdheid is niet overgenomen in het wetsvoorstel. Uit de memorie van toelichting kan niet worden opgemaakt waarom hiervan is afgezien. De Raad beveelt aan op dit punt duidelijkheid te verschaffen.*

10. Het nu geldende artikel 80, derde lid, was abusievelijk niet in onderhavig wetsvoorstel overgenomen. Deze omissie is hersteld door aanpassing van het voorgestelde artikel 78 (oorspronkelijk: artikel 82).

*11. Artikel 102 van het wetsvoorstel bevat een evaluatiebepaling en legt de verplichting tot evaluatie op aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. De Raad is van mening dat deze dient te geschieden in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken. Doel van de evaluatie is immers, in lijn met het rapport van de werkgroep Visser en het kabinetsstandpunt terzake (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73), mede om te beoordelen of de sectorspecifieke mededingingsregels gehandhaafd dienen te blijven naast de algemene mededingingsregels van de Mededingingswet die worden uitgevoerd door de Nederlandse mededingingsautoriteit, ressorterende onder de Minister van Economische Zaken. In die afweging dient derhalve ook zijn oordeel te worden betrokken. Het feit dat het Europese en Nederlandse mededingingsregime in beweging is, hetgeen consequenties kan hebben voor de sectorspecifieke regels, is een reden te meer voor een gezamenlijke evaluatie. Het artikel verdient, naar het oordeel van de Raad, aanpassing in vorenbedoelde zin.*

11. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven. De algemene wetsevaluatie is neergelegd in artikel 98 (oorspronkelijk: artikel 102) van dit wetsvoorstel. Dit artikel is in die zin aangepast dat de Minister van Verkeer en Waterstaat het verslag van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken aan de Staten-Generaal dient te zenden. Overigens zij opgemerkt dat wetsevaluatie in het algemeen een onderwerp van algemeen regeringsbeleid betreft en aldus in de regel in de ministerraad wordt behandeld.

*12. In paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting wordt medegedeeld dat het wetsvoorstel is aangemeld bij de Europese Commissie ingevolge de beschikking van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap 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 L 720).*

*In het kader van de aanmeldingsprocedure hebben de Europese Commissie en de lidstaten de gelegenheid opmerkingen te maken over de regeling. De Raad acht het gewenst dat in de memorie van toelichting melding wordt gemaakt van de ontvangen reacties en wordt aangegeven in hoeverre deze hebben geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit.*

*De Raad gaat ervan uit dat het wetsvoorstel nogmaals aan hem voor advies zal worden voorgelegd, indien het oordeel van de Europese Commissie of van de lidstaten aanleiding geeft tot verandering van meer dan bijkomstige aard en dat de reacties van de Europese Commissie en de lidstaten aan hem zullen worden toegezonden.*

12. Zodra de reactie van de Europese Commissie is ontvangen, zal worden aangegeven op welke wijze daaraan gevolg zal worden gegeven.

13. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

13. De redactionele opmerkingen in de bijlage van het advies zijn, waar mogelijk, overgenomen.

14. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting aan te passen.

a. Paragraaf 1 van hoofdstuk VI van het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel is geschrapt. In deze paragraaf waren de bepalingen over taxivervoer opgenomen met inbegrip van de wijzigingen als gevolg van 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, nrs. 1–3). De regering acht het beter de besluitvorming over de voorstellen ten aanzien van het taxivervoer te laten plaatsvinden via dat wetsvoorstel. Het openbaar vervoer en besloten busvervoer krijgen in het 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. Hiermee wordt voorkomen dat het voorliggend wetsvoorstel telkenmale moet worden aangepast aan wijzigingen die gedurende de parlementaire behandeling in het wetsvoorstel over deregulering taxivervoer worden aangebracht. Tevens kan die parlementaire behandeling van elk van de wetsvoorstellen plaatsvinden via de eigen politieke dynamiek van die voorstellen.

b. Aan de definitiebepalingen is de definitie van concessiehouder toegevoegd om duidelijker tot uiting te laten komen dat een concessiehouder een vervoerder is die beschikt over de voor het vervoer benodigde vergunning.

c. In de artikelen 6, 8 en 90 (oorspronkelijk: artikel 94) is – als aanvulling op de bevoegdheid tot intrekking, weigering en wijziging – de bevoegdheid tot schorsing van de vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer en het besloten busvervoer opgenomen. De mogelijkheid tot schorsen beoogt een bredere inzet van het instrument van de vergunning als sanctiemiddel in geval van overtredingen van de voorgestelde wet en de daarop gebaseerde regelgeving, die niet dermate ernstig zijn dat de vergunning voor langere, onbepaalde tijd moet worden ingetrokken. Tot schorsing van de vergunning zal in beginsel worden besloten in de gevallen dat het gerechtvaardigd is, dat belanghebbende na enige tijd weer over de vergunning kan beschikken. Het feit dat schorsing voor bepaalde tijd geldt, betekent dat de vervoerder zijn rechten die uit de vergunning voortvloeien na afloop van de schorsing weer kan uitoefenen, zonder dat de vergunning opnieuw hoeft te worden verleend. In de artikelsgewijze toelichting is de schorsingsmogelijkheid uitgebreid gemotiveerd.

d. Er is een aantal extra grondslagen gecreëerd voor het heffen van leges. Het gaat om het verkrijgen van verklaringen die door de Minister van Verkeer en Waterstaat worden afgegeven ten bewijze van het voldoen aan eisen van

kredietwaardigheid of vakbekwaamheid voor een vergunning voor collectief personenvervoer (artikel 9) en het verkrijgen van vergunningen die vereist zijn voor het grensoverschrijdend vervoer (artikel 77, oud: artikel 81).

e. Artikel 14, dat bepalingen bevat over reisinformatiesystemen, heeft ten opzichte van het voorstel dat aan de Raad is aangeboden, een wijziging ondergaan in die zin dat vervoerders niet alleen verplicht zijn hun gegevens te leveren, maar ook financieel verplicht kunnen worden bij te dragen aan een reisinformatiesysteem met een landelijk bereik. Deze aanvulling is noodzakelijk omdat het artikel zoals dat eerst luidde onvoldoende waarborgen gaf voor de instandhouding van een reisinformatiesysteem met een landelijk bereik. Deze wijze waarop het artikel in het huidige wetsvoorstel is geformuleerd komt meer tegemoet aan de motie-Vos (kamerstukken II, 1996/97, 25 088, nr. 11). De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

f. In artikel 23, tweede lid, onderdeel b, is de mogelijkheid opgenomen om concessies voor openbaar vervoer per tram en metro voor een langer tijdvak te verlenen dan zes jaar. Voor het verrichten van deze concessies aanzienlijke investeringen in materieel noodzakelijk zijn. Derhalve is het reëel om, evenals voor investeringen in infrastructuur al mogelijk was, in het wetsvoorstel hiervoor een vrijstellingsmogelijkheid op te nemen. De artikelsgewijze toelichting is dienovereenkomstig aangevuld.

g. Artikel 27, eerste en derde lid, is gewijzigd om de gefaseerde introductie van elektronische vervoerbewijzen, de chipkaart, mogelijk te maken. Met de chipkaart wordt het mogelijk om regionale tariefvrijheid te combineren met landelijke kaartintegratie. Om te voorkomen dat een vervoerder verplicht is om vervoerbewijzen met een onderling verschillende tariefgrondslag te accepteren, kan het wenselijk zijn om bepaalde door de minister vastgestelde vervoerbewijzen in gebieden waar de chipkaart wordt geïntroduceerd niet geldig te laten zijn. Met de wijziging van het eerste lid is het mogelijk om bij ministeriële regeling aan te geven in welke gebieden het desbetreffende vervoerbewijs geldig is. In gebieden waar een bepaald vervoerbewijs geldig is, is de concessiehouder verplicht de reiziger die in het bezit is van een dergelijk geldig vervoerbewijs te vervoeren. De wijziging van artikel 27, derde lid, maakt dit duidelijk. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

h. In artikel 28 is de overlegverplichting van de concessiehouders gewijzigd in een verplichting van de concessiehouders om advies te vragen aan consumentenorganisaties. Op deze manier wordt aan de consumentenorganisaties een sterker instrument in handen gegeven om invloed uit te kunnen oefenen op de voorgenomen maatregelen van de vervoerders die invloed hebben op de reizigers. Voorts is artikel 28 ten opzichte van het voorstel dat aan de Raad is aangeboden, in die zin uitgebreid dat er een grondslag is opgenomen voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van voorwaarden aan de consumentenorganisaties. De reden hiervan is dat door het stellen van criteria, bereikt wordt dat de concessiehouder advies vraagt aan die consumentenorganisaties waardoor de consument zich ook daadwerkelijk vertegenwoordigd weet. De artikelsgewijze toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

i. Ten gevolge van de wijziging van artikel 29, tweede lid, onderdeel d, is de concessieverlener verplicht in de concessie tevens voorschriften op te nemen over de bekendmaking van tarieven, vervoerbewijzen en vervoervoorwaarden. Hiermee wordt bereikt dat de informatievoorziening voor de reiziger in alle gevallen gewaarborgd is.

j. Ten aanzien van de artikelen 32 tot en met 36 (oorspronkelijk: de artikelen 32 tot en met 37), heeft nader overleg met de werknemersorganisaties plaatsgevonden, hetgeen geleid heeft tot de volgende wijzigingen ten opzichte van het voorstel dat aan de Raad is aangeboden. In artikel 32 is een mogelijkheid opgenomen voor betrokken partijen om af te wijken van de artikelen 33 en 34. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van de Commissie-Laan en de bij werknemersorganisaties levende wens om zo nodig met de nieuwe concessiehouder andere afspraken te maken met betrekking tot de overgang van personeel en rechten en plichten. Indien de overeenkomst niet binnen een maand na het besluit tot verlening van de concessie tot stand komt, gelden de artikelen 33 en 34 onverkort. In artikel 33, eerste lid, onderdeel b, is toegevoegd de overgang van rechten en verplichtingen als omschreven in artikel 34, die op dat tijdstip voor de voormalige concessiehouder voortvloeien uit de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke arbeidsverhouding tussen hem en een indirect ten behoeve van de verrichting van het openbaar vervoer

waarvoor de concessie werd verleend, werkzame personeel. Aangezien niet noodzakelijkerwijs al het indirect werkzame personeel ook werkzaam is ten behoeve van de verrichting van het openbaar vervoer waarvoor de concessie werd verleend, is in het tweede lid is bepaald dat de vaststelling van het aantal indirect betrokken werknemers geschiedt in beginsel naar evenredigheid van de verminderde omzet.

Het eerste lid van artikel 34, onderdeel b, is aangevuld met de overgang van rechten en plichten die op het tijdstip van overgang van de concessie voortvloeien uit bedrijfsregelingen. In het tweede lid is ten aanzien van het personeel van de zogenaamde gemeentelijke vervoerbedrijven eenzelfde voorziening neergelegd. Deze voorziening impliceert dat de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit collectieve regelingen die op centraal, sectoraal en lokaal niveau zijn tot stand gekomen, op de nieuwe concessiehouder overgaan. Als gevolg van het nieuwe tweede lid, heeft het oorspronkelijke derde lid geen zelfstandige functie meer en is derhalve komen te vervallen.

Artikel 35 van het voorstel zoals aan de Raad is aangeboden, is komen te vervallen, omdat het waarborgen van pensioenrechten door sociale partners zelf kan worden bewerkstelligd op grond van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds. De sociale partners kunnen op grond van deze wet een verplichtstelling van een door hen gewenste pensioenregeling voor de sector openbaar vervoer bewerkstelligen. Hierdoor is bij concessiewisseling nauwelijks nog sprake van een pensioenovergangsproblematiek, omdat door verplichtstelling dezelfde pensioenregeling voor en na de concessiewisseling geldt.

k. Artikel 38, vijfde lid, onderdeel b, van het voorstel zoals aan de Raad is aangeboden, is geschrapt omdat het in de praktijk aanleiding kan geven tot onduidelijke situaties. Tevens is het onwenselijk dat de concessiehouder als gevolg van onderdeel b ook verantwoordelijk worden geacht voor het niet nakomen door de nieuwe vervoerder van verplichtingen die na de overdracht zijn ontstaan. Hiervoor in de plaats is een zesde lid aan artikel 37 (oorspronkelijk: artikel 38) toegevoegd waarin de concessiehouder medeaansprakelijk wordt gehouden voor de nakoming van verplichtingen die voor het tijdstip van overdracht zijn ontstaan. Deze aansprakelijkheid houdt op zodra de concessieduur is verstreken of zoveel eerder als de concessie wordt beëindigd. De artikelsgewijze toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

l. Artikel 55, eerste lid, (oorspronkelijk: artikel 56) is geherformuleerd in die zin dat het mogelijk is om ook na 1 januari 2003 over te gaan tot het opleggen van een gedeeltelijke aanbestedingsplicht.

m. Artikel 67 (oorspronkelijk: artikel 68) is zodanig gewijzigd dat niet alleen degene die daadwerkelijk gebruik wil maken van het openbaar vervoer de aanwijzingen van de vervoer moet opvolgen, maar een ieder die de indruk wekt om hiervan gebruik te maken. De reden hiervan is dat bij overtreding van het huidige artikel 33 van de Wet personenvervoer het dikwijls moeilijk te bewijzen is dat de overtreder van de aanwijzingen ook echt een reiziger is of dat hij zich alleen maar in de buurt van het vervoermiddel, halte of station bevindt. De artikelsgewijze toelichting is op dit punt uitgebreid.

n. Om onduidelijkheden te voorkomen in het geval hoofdstuk V krachtens artikel 2, tweede lid, van de wet bij algemene maatregel van bestuur van toepassing wordt verklaard op vervoervormen waarvoor geen concessie wordt verleend, is artikel 71 (oorspronkelijk: artikel 72) redactioneel aangepast. In het voorstel zoals aan de Raad voorgelegd, zou, indien het artikel van overeenkomstige toepassing zou worden verklaard op andere vervoersoorten dan openbaar vervoer waarop hoofdstuk II van toepassing is, kunnen worden geconcludeerd dat dit vervoer slechts bekostigd wordt indien daarvoor een concessie is afgegeven. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn.

o. Artikel 102 (oorspronkelijk: artikel 106) in de redactie zoals deze aan de Raad is voorgelegd, voorziet niet in een voorziening voor de afhandeling van aanvragen krachtens de huidige Wet personenvervoer voor vergunningen voor het verrichten van openbaar vervoer per trein waarop nog geen beslissing is genomen op de dag voorafgaande aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In deze lacune wordt met de toevoeging van een tweede lid aan artikel 102 voorzien. De toelichting is uitgebreid met een toelichting op het tweede lid.

p. In de loop van 1999 gaan twee experimenten van start, waarmee een verregaande integratie van bus- en spoorvervoer wordt nagestreefd. Inmiddels

is bekend onder welke voorwaarden de experimenten zullen plaatsvinden. De looptijd van beide experimenten verdraagt zich mogelijk niet met de aanbestedingsplicht zoals deze in artikel 57 (oorspronkelijk: artikel 58) is neergelegd, indien het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde tijdstip, zoals bedoeld in artikel 57, is gelegen voor de einddatum van de experimenten. Het wetsvoorstel zoals de Raad toegezonden voorzagt niet in de mogelijkheid om voor duur van de experimenten artikel 57 buiten toepassing te laten. Artikel 104, eerste lid, voorziet alsnog in deze mogelijkheid. Na verzending van het wetsvoorstel aan de Raad is op grond van artikel 3 van de huidige Wet personenvervoer de Regeling experimenten regionale treindiensten opgesteld. Op grond van deze regeling worden treindiensten bekostigd die bij wijze van experiment zijn gedecentraliseerd. Om ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de verschillende treindiensten te kunnen bekostigen is het noodzakelijk de Regeling ongewijzigd voort te zetten. Het tweede lid van artikel 104 laat de Regeling dan ook een grondslag vinden in de voorgestelde nieuwe wet. Een en ander is in de toelichting op het artikel nader toegelicht.

q. Artikel 98 van het wetsvoorstel zoals aan de Raad aangeboden is om wetstechnische redenen genummerd tot artikel 121. Tevens is in artikel 121 (oorspronkelijk: artikel 126) een wijziging van de Wet economische delicten opgenomen. De overtreding van het in artikel 4 van het wetsvoorstel geregelde verbod tot het rijden zonder vergunning, is opgenomen in de categorie van delicten onder artikel 1, onder 3°, van de Wet economische delicten. Overtredingen van bepalingen in deze categorie worden aangemerkt als misdrijf. Overtreding van artikel 4 van het wetsvoorstel aanmerken als misdrijf beoogt het mogelijk te maken dat ook de medeplichtigheid aan en een poging tot het rijden zonder vergunning strafbaar kan worden gesteld. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de behoefte tot strafvervolgning van de praktijk dat vergunninghouders vergunning(bewijzen) tegen betaling in bruikleen geven aan derden, die hiermee voor eigen rekening en risico vervoer gaan verrichten. Het op deze wijze gebruik maken van de vergunning is niet toegestaan en dient zowel aan de kant van de gebruiker als aan de kant van de faciliterende vergunninghouder te kunnen worden bestraft. In artikel 121 wordt de overtreding van artikel 4 van dit wetsvoorstel als misdrijf aangemerkt. Een tweede reden om het rijden zonder vergunning als misdrijf aan te merken, is dat een zwaardere sanctie mogelijk is bij overtreding. Het verrichten van illegaal vervoer tast immers het fundament van de wet aan, aangezien de wet ertoe strekt om via de vergunningplicht en de daaraan verbonden eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid zorg te dragen voor een kwalitatief en duurzaam aanbod van collectief personenvervoer. In de toelichting op artikel 121 is hierop nader ingegaan.

r. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorts op enkele ondergeschikte punten, om louter wetstechnische of redactionele redenen, verbeterd.

Ik moge U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
T. Netelenbos

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 augustus 1998, no. W09.98.0184, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

**Voorstel van wet**

- In artikel 7, derde lid, na «op de aanvraag» toevoegen: bedoeld in het tweede lid.
- In artikel 12, tweede lid, voor wat betreft de formulering van de opleidingseis, aansluiten bij de formulering van artikel 35 van de Wet op de rechterlijke organisatie.
- In artikel 21, eerste lid, de aanduiding «artikel 70» vervangen door: artikel 71.
- In artikel 41, derde lid, de eerste en de tweede volzin omdraaien en in de tweede volzin (nieuw) de woorden «in dit geval» schrappen.
- In artikel 74, eerste lid, aangezien wordt afgeweken van het uitgangspunt dat aan de subsidieverlening een aanvraag ten grondslag dient te liggen, «De bijdrage wordt jaarlijks verleend» vervangen door: In afwijking van artikel 4:29 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de bijdrage jaarlijks verleend.
- In artikel 81, mede gelet op artikel 93 van de Grondwet, «internationale overeenkomsten» vervangen door: verdragen.
- Artikel 116 laten vervallen, aangezien de intrekking van de wet van 13 november 1997 tot wijziging van de Wet personenvervoer (Stb. 559) inmiddels integraal in werking is getreden (Stb. 688) en derhalve – gelet op artikel 126 – niet afzonderlijk behoeft te worden ingetrokken.

**Memorie van toelichting**

- De aanduiding van hoofdstukken van het wetsvoorstel afstemmen op de in het wetsvoorstel gebezigde aanduidingen.
- In paragraaf 1.2 de vindplaats vermelden van de beschikking van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 maart 1962: (PbEG 1962, nr. 023, 3 april 1962, bladzijde 720).
- Aan de memorie van toelichting een lijst met gebruikte afkortingen toevoegen (bijvoorbeeld: BOV (Beleidsorgaan Openbaar Vervoer), BOS (Beleidsorgaan Openbaar vervoer Subsiërende gemeenten en IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek)).
- Naar communautaire besluiten verwijzen overeenkomstig aanwijzing 89 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In paragraaf 8.2.2 de vindplaats vermelden van het tussenarrest in de zaak KPN/Denda.
- De toelichting op artikel 1 ten aanzien van het begrip «dienstregeling» verduidelijken nu wordt verwezen naar het inmiddels vervallen artikel 32 van het Besluit personenvervoer.