

Vergaderjaar 2007–2008

**31 569**

## **Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de structurele regeling van de overgang van werknemers bij de overgang van een concessie voor openbaar vervoer alsmede van de Spoorwegwet in verband met de begrenzing van stamlijnen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Doel van dit wetsvoorstel**

Dit wetsvoorstel dient twee doelen. In de eerste plaats wordt met dit wijzigingsvoorstel een permanente status verleend aan de bepalingen voor de overgang van personeel bij overgang van een concessie voor openbaar vervoer van de ene concessiehouder naar de andere, zodat het personeel kan blijven werken in haar eigen gebied. Het betreft artikel 36, tweede lid, tot en met artikel 40 van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000), ook wel «de personeelsparagraaf» genoemd. Artikel 143, tweede lid, van de Wp2000 bepaalt dat de personeelsparagraaf met ingang van 1 januari 2010 vervalt. Deze bepaling wordt in dit wetsvoorstel geschrapt.

In de tweede plaats wordt met dit wetsvoorstel de Spoorwegwet zodanig gewijzigd dat in de toekomst ook de zogenoemde stamlijnen, zijnde de spoorwegen in haven- en industriegebieden die uitsluitend of overwegend worden gebruikt door het goederenvervoer, kunnen worden aangewezen als hoofdspoorweg. Alvorens deze spoorwegen kunnen worden aangewezen als hoofdspoorweg, is het noodzakelijk om voor deze spoorwegen een begrenzing vast te stellen die aansluit bij de praktijk. De bij de praktijk aansluitende begrenzing wijkt af van de thans in artikel 20 van de Spoorwegwet opgenomen begrenzing. Daarom wordt in dit wetsvoorstel een nieuwe specifiek op de bovengenoemde situatie van toepassing zijnde begrenzing opgenomen in de Spoorwegwet.

#### *Permanente status personeelsparagraaf*

In 2006 heeft een aantal debatten plaatsgevonden met de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de Wp2000<sup>1</sup>. Tijdens deze debatten is onder meer gesproken over de personeelsparagraaf. In het kabinetsstandpunt is overwogen om de tijdelijke status van de personeelsparagraaf te handhaven. In afwijking van dit standpunt is mede naar aanleiding van de debatten en een door lid Mastwijk c.s.<sup>2</sup> ingediende motie waarin de regering wordt verzocht om de vervaldatum van de personeelsparagraaf te schrappen, door het kabinet

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 421, nrs. 1–8 en Kamerstukken II 2005/06, handelingen nr. 77, pag. 4756–4759.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 421, nr. 2.

besloten om deze motie over te nemen. Eerder was door de Tweede Kamer een motie van leden Mastwijk en Dijkma<sup>1</sup> aangenomen waarin de regering wordt verzocht om verlenging van de looptijd van de personeelsparagraaf en vastlegging daarvan in wetgeving.

Door het kabinet zijn de volgende aspecten overwogen die doorslaggevend zijn om de personeelsparagraaf structureel in de Wp2000 te regelen.

*a. Rechtszekerheid werknemers*

Bij de totstandkoming van de Wp2000 is besloten dat een personeelsparagraaf een belangrijke functie zou vervullen bij de introductie van decentralisatie en beheerste marktwerking in het openbaar vervoer. Het zou arbeidsonrust bij de overgang van concessies voorkomen en leiden tot zekerheid en overgang en beschikbaarheid van personeel bij respectievelijk de zittende en nieuwe vervoerder. In de praktijk is inderdaad gebleken dat de personeelsparagraaf hierin heeft voorzien. Rechtsonzekerheid en onrust bij werknemers bij de overgang van concessies is voorkomen en de beschikbaarheid van personeel geeft een zekere continuïteit voor vervoerders.

Concessies worden op exclusieve basis per gebied voor een aantal jaren gegund aan een vervoerder. Doordat het personeel dat werkzaam is in het openbaar vervoer specialistisch is en vaak ook woonachtig in het concessiegebied, heeft het nauwelijks alternatieve werkgelegenheid als hun werkgever na een aanbesteding de concessie verliest. Dit betekent dat zonder de personeelsparagraaf, om de zoveel jaar, bij een aanbesteding en wisseling van de concessiehouder, tussen de vervoerders afspraken zouden moeten worden gemaakt over de overgang van het personeel. Deze afspraken kunnen per gebied en vervoerder verschillen en tot gevolg hebben dat werknemers genoopt zijn om een nieuwe arbeidsplaats te zoeken of te verhuizen. Deze situatie, waarmee hoge maatschappelijke transactiekosten zijn verbonden, wordt nu voorkomen doordat de werknemers van de zittende vervoerders van rechtswege overgaan naar de nieuwe concessiehouder.

*b. Minder belemmerende werking voor nieuwe toetreders dan voorzien*  
Eerder werd voorzien dat door de personeelsparagraaf (en de verplichte overname van personeel) mogelijk een belemmerende werking zou ontstaan voor nieuwe toetreders. Inmiddels is echter gebleken dat er nieuwe bedrijven zijn toegetreten tot de markt. Deze bedrijven hebben personeel nodig voor hun nieuwe concessie. Het is een groot voordeel dat daarvoor personeel beschikbaar is dat in het betreffende concessiegebied woont, de taal spreekt en de regio kent.

*c. Breed draagvlak in sector en Tweede Kamer voor structurele regeling*  
Bij het naderen van de vervaldatum van de personeelsparagraaf is gebleken dat er een breed gedragen wens was om de personeelsparagraaf definitief in de wet op te nemen. Het definitief maken van de personeelsparagraaf is een uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer. Ook de sector, werkgevers en werknemers, zijn het er over eens dat de personeelsparagraaf een definitieve status moet krijgen. De personeelsparagraaf zorgt voor een stabiliserend effect in de concessieverlening.

Met dit wijzigingsvoorstel wordt de personeelsparagraaf structureel in de Wp2000 geregeld.

In de personeelsparagraaf zijn voorts enkele onvolkomenheden geconstateerd. Wijziging van de desbetreffende bepalingen zal worden meegenomen in een afzonderlijke, bredere wijziging van de Wp2000 gelet op de samenhang met andere onderwerpen. De afzonderlijke wijziging betreft de uitvoering van de EG-verordening nr. 1370/2007<sup>2</sup>, de invoering van de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 24 036, nr. 315.

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad.

mogelijkheid tot gunning van het openbaar vervoer in de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam aan een interne exploitant<sup>1</sup> en enkele andere wijzigingen.

Het is gewenst dat het onderhavige wetsvoorstel vóór 1 januari 2010 in werking treedt aangezien de bepalingen van de personeelsparagraaf met ingang van die datum komen te vervallen. Omdat de voorbereiding van de afzonderlijke, bredere wetswijziging meer tijd in beslag neemt dan de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel en de kans reëel is dat die wetswijziging niet vóór 1 januari 2010 in werking treedt, is ervoor gekozen om de structurele regeling van de personeelsparagraaf niet mee te nemen bij die wetswijziging.

#### *Vaststellen afwijkende begrenzing voor stamlijnen*

De doorgaande spoorwegen – gebruikt door zowel personen- als goederenvervoerders – zijn bij de inwerkingtreding van de Spoorwegwet op 1 januari 2005 aangewezen als hoofdspoorweg. Voor de spoorwegen gelegen in haven- en industriegebieden die uitsluitend of overwegend worden gebruikt voor goederenvervoer, de zogenoemde stamlijnen, is de aanwijzing als hoofdspoorweg uitgesteld tot 1 januari 2010. Reden voor dit uitstel was dat in gebieden waar de stamlijnen gelegen zijn, niet aan de eisen in de artikelen 19 tot en met 21 van de Spoorwegwet kon worden voldaan. Deze eisen houden in dat bepaalde zaken binnen de begrenzing van een hoofdspoorweg, zijnde 11 meter gemeten vanuit het hart van het buitenste spoor, verboden zijn, zoals het opslaan van licht ontvlambare stoffen en het doen oprichten van bouwwerken. Voor het verbod kan een vergunning of ontheffing worden verleend; hiervoor dient echter de situatie ter plekke beoordeeld te worden.

ProRail, die de vergunningen en ontheffingen namens de minister van Verkeer en Waterstaat verleent, heeft eerder aangetoond dat het voor een veilig treinverkeer op de stamlijnen niet nodig is om een begrenzing van 11 meter aan te houden waarbinnen geen externe activiteiten mogen worden ontplooid, maar dat volstaan kan worden met een kleinere grens. Dit omdat op de stamlijnen met zeer geringe snelheid (maximaal 30 kilometer per uur) wordt gereden, waardoor er minder kans is op ernstige ongevallen of incidenten. Daar komt bij dat indien de 11-meter grens aangehouden zou worden, met het volledig vergunnen en ontheffen van alle situaties rond de stamlijnen veel administratieve lasten verbonden zijn, omdat voor de stamlijnen weliswaar thans op grond van artikel 13 van het Reglement op de Raccordementen 1966 toestemming nodig is om deze spoorwegen te roeren, maar dat deze toestemming niet is gekoppeld aan een specifieke begrenzing. Dat heeft tot gevolg gehad dat de begrenzing die nu in de Spoorwegwet voor de hoofdspoorwegen is opgenomen, voor de stamlijnen te ruim is.

De afgelopen periode is onderzoek verricht naar de mogelijkheid om voor stamlijnen een begrenzing vast te stellen die meer aansluit op de jarenlange gebruikelijke praktijk rond de stamlijnen en die is aangepast aan de inzichten van deze tijd omtrent externe veiligheid. Een gezamenlijke werkgroep, bestaande uit leden van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (inclusief de inspectie Verkeer en Waterstaat) en ProRail hebben daarvoor een aantal onderzoeken laten uitvoeren, te weten:

1. risico-analyse ten aanzien van externe veiligheid,
2. overige eisen ten aanzien van het omgevingsregime stamlijnen, met name vanuit arbeidsveiligheid en overwegveiligheid,
3. vergelijking met andere Europese landen ten aanzien van de omgevingseisen van stamlijnen, en
4. inventarisatie van niet (frequent) gebruikte infrastructuur.

<sup>1</sup> Het betreft de uitvoering van een motie van lid Roefs c.s. (Kamerstukken II 2007/08, 23 645, nr. 167).

Uit deze onderzoeken is naar voren gekomen dat de verboden die gelden in de onmiddellijke nabijheid van een spoorweg voor de stamlijnen begrensd zouden moeten worden tot drie meter uit hart van het buitenste spoor in plaats van 11 meter. Uit de risicoberekeningen voor externe veiligheid is gebleken dat er nu of in de toekomst geen reden is om vanuit externe veiligheid verdere beperkingen te stellen aan het gebruik van de ruimte rondom de stamlijnen. Uit deze bevindingen volgt het voorstel om de Spoorwegwet op dit punt aan te passen. Wanneer de begrenzing is gewijzigd, kunnen de stamlijnen worden aangewezen als hoofdspoorweg.

Het is van belang om de stamlijnen als hoofdspoorweg aan te wijzen, omdat deze daarmee onder het toepassingsbereik van de Spoorwegwet komen. Hierdoor gaan de regels over onder meer capaciteitsverdeling en de gebruiksvergoeding ook voor deze spoorwegen gelden. Hiermee wordt voldaan aan artikel 1, tweede lid, van Richtlijn 2001/14/EG, inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids-certificering.

## **2. Reacties representatieve organisaties**

Een ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is voor zover het betreft de wijziging van de Wp2000 overeenkomstig artikel 106 van de Wp2000 voor advies voorgelegd aan het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV). Het OPV heeft op 8 april 2008 (kenmerk: OVW-OPV-2008/226) een rapport uitgebracht. De deelnemers aan het Overlegorgaan Personenvervoer hebben geen gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid om te reageren op het ontwerp.

## **3. Bestuurslasten, administratieve lasten en bedrijfseffecten**

De bestuurslasten, administratieve lasten en bedrijfseffecten blijven voor wat betreft de voorgestelde wijziging van de Wp2000 gelijk aan de huidige situatie, waarin de personeelsparagraaf van kracht is. Concessieverleners laten op grond van artikel 39 van de Wp2000 door de zittende vervoerders een personeelsopgave opstellen. Deze personeelsopgave wordt bij het programma van eisen gevoegd ten behoeve van de aanbesteding van een concessie. De administratieve last betreft het verstrekken van personeelsopgaven. Het gaat hierbij om enkele honderden euro's per jaar voor alle vervoerders tezamen. Dit is een voortzetting van een situatie die sinds de invoering van de personeelsparagraaf in de Wp2000 op 1 januari 2001 bestaat. Er treedt dus feitelijk geen wijziging op in de administratieve lasten ten opzichte van dat tijdstip. Voorts is van belang dat vervoerders die een concessie verliezen, niet telkens worden geconfronteerd met een gedwongen afvloeiing van een groot aantal werknemers, inclusief de bijkomende sociale en financiële lasten die dit met zich meebrengt.

Ook voor de voorgestelde wijziging van de Spoorwegwet blijven de bestuurslasten en de bedrijfseffecten ongewijzigd. Voor het verrichten van activiteiten die de stamlijn roeren is nu namelijk op grond van artikel 13 van het Reglement op de Raccordementen toestemming nodig. Deze toestemming is vergelijkbaar met de vergunning die op grond van artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet wordt verleend. Bij het beoordelen van toestemmingen op grond van artikel 13 van het Reglement op de Raccordementen wordt door ProRail hetzelfde technische toetsingskader gehanteerd als bij aanvragen voor vergunningen ingevolge artikel 19 van de Spoorwegwet. In beide gevallen wordt onderzocht of het ondernemen van activiteiten op, boven, naast of onder het spoor gevaar oplevert voor een doelmatig beheer en gebruik van de infrastructuur. Hoewel in het Reglement in de Raccordementen de toestemming niet is gekoppeld aan

een specifieke begrenzing, wordt in de praktijk – zeker de laatste jaren – een grens aangehouden van circa 3 meter waarbinnen zonder toestemming van ProRail om veiligheidsredenen geen belangrijke activiteiten plaatsvinden. Door middel van dit wetsvoorstel wordt de toestemming uit artikel 13 van het Reglement op de Raccordementen vervangen door de vergunning uit artikel 19 van de Spoorwegwet, maar de gehanteerde criteria blijven dezelfde. Door een begrenzing te kiezen die aansluit bij de bestaande praktijk, blijft de veiligheid rondom de stamlijnen gewaarborgd, zonder dit gevolgen heeft voor de administratieve lasten.

Van belang is dat dit wetsvoorstel feitelijk beoogt om juist administratieve lasten te voorkomen. Wanneer de stamlijnen aangewezen zouden worden als hoofdspoorweg zonder voor deze stamlijnen een afwijkende begrenzing vast te stellen, zou dat leiden tot een aanzienlijk aantal extra vergunningen dat verleend moet worden, omdat activiteiten hebben plaatsgevonden binnen de 11-meter grens, zonder dat daarvoor een vergunning is verleend. ProRail heeft berekend dat indien voor stamlijnen een begrenzing wordt aangehouden van 11 meter in plaats van de voorgestelde 3 meter, dat zou leiden tot een extra administratieve last van bijna 5 miljoen euro die gemoeid is met het afgeven van deze extra vergunningen. Door de begrenzing aan te laten sluiten bij de praktijk en de daar gehanteerde veiligheidsvereisten, worden deze administratieve lasten voorkomen.

De administratieve lasten worden verder voorkomen door in het overgangsrecht bij dit wetsvoorstel de reeds afgegeven toestemmingen op grond van artikel 13 van het Reglement op de Raccordementen, automatisch om te zetten naar vergunningen op grond van artikel 19 van de Spoorwegwet. Hierdoor hoeven diegenen die in het bezit zijn van toestemming, niet een vergunning aan te vragen, wanneer de stamlijnen niet langer onder het Reglement op de Raccordementen vallen, maar onder de Spoorwegwet.

Het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel is ter kennisname verzonden aan Actal. Actal heeft geen aanleiding gezien voor toetsing.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel II (wijziging Spoorwegwet)**

#### *Onderdeel A*

De voorgestelde wijziging van artikel 20 creëert voor de stamlijnen een begrenzing die afwijkt van de begrenzing zoals opgenomen in artikel 20, eerste lid. Het bebouwingsverbod in de onmiddellijke nabijheid van een hoofdspoorweg wordt hiermee beperkt tot 3 meter, in plaats van de in artikel 20 opgenomen 11 meter. Gekozen is voor een afstand van 3 meter, omdat dit de afstand is die nodig is om veilig te kunnen werken aan de infrastructuur. Met deze afstand kan men zich bij passerende voertuigen nog veilig opstellen met voor werkzaamheden benodigde gereedschappen.

De stamlijnen zijn in dit artikel gedefinieerd als spoorwegen die zijn gelegen in haven- en industriegebieden en die uitsluitend of overwegend worden gebruikt door het goederenvervoer. De afwijkende begrenzing geldt niet voor alle hoofdspoorwegen die zijn gelegen in haven- en industriegebieden (zo geldt de in dit wetsvoorstel opgenomen begrenzing niet voor de Havenspoorlijn), maar voor een deel daarvan. Om kenbaar te maken om welk deel van de hoofdspoorwegen dat gaat, wordt bij de aanwijzing van een spoorweg als hoofdspoorweg aangegeven of artikel

20, vierde lid, van toepassing is. Overigens geldt artikel 20, vierde lid, niet voor spoorwegen die op grond van het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen reeds als hoofdspoorweg zijn aangewezen; dit artikellid kan alleen gelden voor nieuw aan te wijzen hoofdspoorwegen.

#### *Onderdeel B*

De veiligheid op overwegen wordt bepaald door de plaatselijke situatie en het al dan niet aanwezig zijn van beveiliging. Voor overwegen buiten de bebouwde kom die voorzien zijn van Andreaskruisen, geldt dat het treinverkeer voorrang heeft boven het wegverkeer. Bij deze overwegen is het noodzakelijk om met betrekking tot het wegverkeer zorg te dragen voor voldoende zicht- en oversteektijden. Daarom is de Spoorwegwet in artikel 21 een zogenoemde uitzichtruit opgenomen. Voor de stamlijnen wordt voorgesteld om een afwijkende – kleinere – uitzichtruit op te nemen. Dat kan omdat hier met lage snelheid wordt gereden.

#### **Artikel III**

Thans is op stamlijnen het Reglement op de Raccordementen 1966 van toepassing. Dit Reglement kent in vergelijking tot de Spoorwegwet minimale eisen met betrekking tot beveiliging en technische eisen aan de infrastructuur. De voornaamste eisen hebben betrekking op overwegen. Wanneer de stamlijnen als hoofdspoorweg worden aangewezen, wordt de Spoorwegwet op deze spoorwegen volledig van toepassing, ook daar waar het gaat om de technische eisen aan de infrastructuur. Om te voorkomen dat stamlijnen bij de aanwijzing aan deze eisen moeten voldoen, met name de eisen opgenomen in de Regeling hoofdspoorweginfrastructuur, is overgangsrecht noodzakelijk.

Overigens zijn de stamlijnen hoofdspoorwegen waar slechts met beperkte snelheid gereden mag worden. Op grond van het Besluit en de Regeling spoorverkeer zal er een maximumsnelheid vastgesteld worden van 30 kilometer per uur. Dat betekent dat een aantal vereisten met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur op grond van artikel 7, eerste lid, van de Spoorwegwet sowieso niet op de stamlijnen van toepassing zouden zijn geweest, omdat deze alleen gelden voor hoofdspoorwegen waar een snelheid geldt van meer dan 40 kilometer per uur. Voor nieuwe stamlijnen, dat zijn spoorwegen die voordat zij worden aangewezen als hoofdspoorweg niet onder het Reglement onder de Raccordementen 1966 vallen, geldt ook dat niet alle eisen met betrekking tot de hoofdspoorweginfrastructuur van toepassing zijn, eveneens op grond van artikel 7, eerste lid, van de Spoorwegwet.

#### **Artikel IV**

Op grond van artikel 13, onderdeel d, van het Reglement op de Raccordementen is het aan een ieder verboden om de weg, de werken en de inrichtingen van het raccordement te beschadigen of zonder toestemming van bestuurders te beroeren. De toestemming die ingevolge dit artikel wordt gevraagd, is vergelijkbaar met de vergunning die ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet is vereist. De essentie van beide artikelen is dat bepaalde activiteiten in de onmiddellijke nabijheid van een spoorweg verboden zijn, tenzij toestemming is verleend of een ontheffing is verkregen. Daarbij worden voor het verkrijgen van toestemming dan wel een vergunning dezelfde criteria gehanteerd: de activiteiten mogen geen gevaar of hinder opleveren voor een doelmatig gebruik of beheer van de spoorweg.

Wanneer een raccordement wordt aangewezen als hoofdspoorweg, is op grond van artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet een vergunning vereist, voor bepaalde activiteiten die binnen de begrenzing van de hoofdspoorweg zijn verricht. Artikel IV bewerkstelligt dat voor reeds verrichte activiteiten binnen de begrenzing van hoofdspoorwegen, die voorheen onder het Reglement op de Raccordementen 1966 vielen, geen vergunningen op grond van artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet behoeven te worden aangevraagd bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

De minister van Verkeer en Waterstaat,  
C. M. P. S. Eurlings