

Vergaderjaar 2014–2015

34 042

Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met de invoering van delegatiebepalingen voor de regulering van het systeem van vervoersbewijzen, betaalwijzen en betaaldienstverlening in het openbaar vervoer

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 december 2014

Het verheugt me dat de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, onder het voorbehoud dat de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen afdoende worden beantwoord, de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid acht.

Onder dankzegging van de leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de SP-fractie, de CDA-fractie, de ChristenUnie-fractie en de fractie 50Plus/Klein voor hun positieve reactie op het voorstel wil ik in het onderstaande gaarne op de geplaatste vragen en opmerkingen ingaan. Ik houd daarbij zoveel mogelijk de volgorde aan zoals opgenomen in het verslag.

Inleiding

Strekking van het voorstel

Naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de VVD-fractie over de mogelijkheid de met dit wetsvoorstel beoogde regelgeving te kunnen laten vervallen in een toekomstige situatie van 100%-marktwerking zij opgemerkt dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd concessieoverstijgende regels te kunnen stellen in het belang van de reiziger bij toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en interoperabiliteit, alsook in het belang van een goed functionerende markt van betaaldienstverlening. Aan dergelijke regels zal ook behoefte kunnen bestaan in een toekomstige meer open markt van betaaldienstverlening. In de eerste plaats omdat er per concessiegebied voor de duur van de concessie sprake blijft van een vervoersmonopolie. In de tweede plaats omdat een ordelijk betalingsverkeer in het openbaar vervoer juist in een meer open markt van betaaldienstverlening zonder een vorm van marktregulering moeilijk voorstelbaar is.

Aanleiding

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom de regering aanvankelijk heeft afgezien van de nu voorgestelde delegatie-

bepalingen zij opgemerkt dat de invoering van de OV-chipkaart een onderdeel is van de decentralisatie van het openbaar vervoer. De afschaffing van de strippenkaart was alleen mogelijk indien de decentrale overheden zelf een kaartstelsel zouden ontwikkelen. Om dit te bereiken kon gebruik gemaakt worden van bestuursovereenkomsten met de decentrale overheden. Het is gebleken dat concessieoverstijgende vraagstukken die in de loop van de tijd zijn opgetreden, via samenwerking tussen concessiepartijen in het openbaar vervoer niet gemakkelijk tot een oplossing komen. Reden hiervoor is dat de belangen van de betrokken partijen zeer verschillend zijn. Concessiepartijen hebben inmiddels een platform voor samenwerking, het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad opgericht om deze problemen gezamenlijk aan te pakken. Er ontbreekt vooralsnog een effectief instrumentarium dat het mogelijk maakt om bij ontbreken van consensus maatregelen te nemen op voor alle partijen juridisch bindende wijze.

Voor het bereiken van deze doelstelling zijn de in dit wetsvoorstel opgenomen delegatiebepalingen nodig.

Het huidige OV-chipkaartsysteem

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat de zinsnede «nationale belangen die de vervoersconcessies overschrijden» een samenvatting is van de belangen die in de zin er voor worden benoemd: het belang van de reiziger bij een toegankelijk en gebruiksvriendelijk openbaar vervoer, het belang van interoperabiliteit tussen de verschillende concessiegebieden en vervoerssystemen en het belang van goed functionerende betaalmarkt in het openbaar vervoer. In paragraaf 5.0 en paragraaf 7.2. van de memorie van toelichting wordt dit verder uitgewerkt.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie zij opgemerkt dat de bestaande wetgeving niet belemmert dat betaaldiensten in de toekomst door een of meer andere service providers dan Trans Link Systems (hierna te noemen: TLS) worden verleend. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om indien dit noodzakelijk is voor een goed functionerende betaalmarkt regels te stellen met betrekking tot instellingen die betaaldiensten, al dan niet in concurrentie, aanbieden.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de wettelijke grondslag van TLS wordt opgemerkt dat TLS geen wettelijke grondslag heeft maar een bedrijf is dat is opgericht door een aantal vervoerders om de OV-chipkaart in Nederland in te voeren. De leden van de VVD-fractie vragen hoe de grensoverschrijdende vervoerbewijzen worden geregeld. De verantwoordelijkheid voor vervoerbewijzen ligt in principe bij de concessieverleners en de vervoerders. Het onderhavige wetsvoorstel geeft wel de mogelijkheid om indien er knelpunten zijn bij concessiegrensoverstijgende vervoerbewijzen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur maatregelen te treffen.

Knelpunten

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie zij opgemerkt dat op basis van het voorgestelde artikel 30, tweede lid, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld voor de problemen die op pagina's 3 en 4 van de memorie van toelichting genoemd worden indien via zelfregulering een oplossing niet of niet tijdig tot stand komt. Op grond van dit artikel kunnen indien nodig ook regels worden gesteld om reizen op rekening mogelijk te maken. Ook de migratie naar een nieuw, landelijk betaal-

systeem kan op basis van dit artikel worden geborgd. Het wetsvoorstel is organisatie-, systeem- en techniekneutraal.

Het voorgestelde artikel 30c biedt de mogelijkheid om regels te stellen over de openbare toegankelijkheid van informatie over vervoersstromen.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat het voorgestelde artikel 30a mogelijkheden biedt om spelregels te ontwikkelen voor een goed functionerende betaalmarkt. Gedacht kan worden aan regels voor redelijke en non-discriminatoire tarieven en voorwaarden van TLS of toekomstige aanbieders van betaaldiensten alsmede regels voor de toetreding van gegadigde aanbieders van onder meer nieuwe mobiliteitsdiensten. Dit met het oog op een level playing field voor alle partijen. Het toezicht op de regels die op grond van het voorgestelde artikel 30a genomen worden berust bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna te noemen: ACM).

In antwoord op een vraag van de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie merk ik op dat het wetsvoorstel niet voorziet in de ordening van de vervoersmarkt. Dit betekent dat op grond van dit wetsvoorstel geen regels kunnen worden gesteld aan de in- en verkoop van kilometers door nieuwe aanbieders of aan grootverbruikerscontracten die vervoerders onderling of met andere aanbieders van mobiliteitsdiensten afsluiten.

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie zij opgemerkt dat binnen het kader van dit wetsvoorstel het niet mogelijk is om termijnen aan te geven voor de oplossing van bepaalde knelpunten (zie hiervoor de voortgangsrapportage van het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (Kamerstukken II 2014/15, 23 645, nr. 580)). De bedoeling van het wetsvoorstel is dat op grond van de wetgeving regels kunnen worden gesteld indien oplossingen via zelfregulering niet of niet tijdig tot stand komen.

Ondersteuning van de ontwikkeling van nieuwe betaalmethoden voor openbaar vervoer

Naar aanleiding van vragen van leden van de fracties van de VVD, PVDA, SP en ChristenUnie zij opgemerkt dat het met de voorgestelde artikelen 30, tweede lid, onderdeel a, en artikel 30 a, derde lid, mogelijk wordt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met het oog op een ordelijke, landsdekkende introductie en acceptatie van nieuwe betaalvormen in het openbaar vervoer. Het wetsvoorstel is organisatie-, systeem- en techniekneutraal en maakt dus het ondersteunen van nieuwe ontwikkelingen, zoals bedoeld in de motie Dik-Faber/De Boer (Kamerstukken II 2013/14, 23 645, nr. 553) met regelgeving en toezicht mogelijk. Nut, noodzaak en proportionaliteit van dergelijke regelgeving en toezicht zullen bij de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur tegen de achtergrond van de feitelijke ontwikkelingen in de markt en de technologie moeten worden afgewogen.

In antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie zij het volgende opgemerkt. De voornoemde motie Dik-Faber/De Boer bevat twee onderdelen, te weten de innovatie van het OV-chipkaartstelsel en een andere ordening van de vervoersmarkt door introductie van het zogenaamde roamingsysteem. Het wetsvoorstel richt zich uitsluitend op het stelsel van vervoersbewijzen, betaalwijzen en betaaldienstverlening van het openbaar vervoer. Zoals aangegeven bij het vorige antwoord maakt het wetsvoorstel op dit gebied nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Het wetsvoorstel voorziet niet in regels voor ordening van de vervoersmarkt

zelf en bevat daarom geen bepalingen naar analogie van de Telecommunicatiewet.

Gekozen instrumentarium

Reikwijdte regelgevende bevoegdheden

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat het wetsvoorstel verder gaat dan de terreinen waarop binnen het NOVB wordt samengewerkt: met name de ordening van de betaalmarkt. Het creëren van een gelijk speelveld waarbij ook de belangen van niet in het NOVB vertegenwoordigde partijen in het geding zijn (toekomstige toetreders op de markt van mobiliteits- en betaaldiensten) is een overheidstaak en leent zich daarom niet voor zelfregulering in het NOVB.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel 30, tweede lid, ook een gezamenlijke OV-brede geld-terug-bij-vertraging regeling en enkelvoudig in- en uitchecken op het spoor kunnen vallen. Het voorgestelde artikel 30, tweede lid ziet op regels in het belang van reizigers bij toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en interoperabiliteit. Een regeling met betrekking tot het enkelvoudig in- en uitchecken valt binnen de reikwijdte van deze delegatiebepaling. Dat geldt niet voor een regeling met betrekking tot geld terug bij vertraging, omdat het daarbij om reizigersrechten gaat op een bepaalde (compensatie voor) vervoersprestaties. Of een regeling met betrekking tot enkelvoudig in- en uitchecken nodig is hangt af van de vraag of het lukt via zelfregulering tot de gewenste situatie te komen.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie merk ik op dat in het NOVB uitsluitend wordt samengewerkt op het gebied van het OV-chipkaartsysteem. Zoals hierboven naar aanleiding van eerdere vragen van leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie is aangegeven valt OV-marketing evenals orderingsvraagstukken op de vervoermarkt buiten de scope van het wetsvoorstel. De reikwijdte van het wetsvoorstel omvat niet het functioneren van het openbaar vervoer in brede zin.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over een eventuele verankering van het speelveld van verschillende reisinformatieproviders zij opgemerkt dat dit niet nodig is. In artikel 14 van de Wet personenvervoer 2000 is immers de verplichting voor de vervoerders opgenomen om onder redelijke en objectief gerechtvaardigde voorwaarden gegevens omtrent het door de vervoerder te verrichten vervoer aan degene die hierom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem te verstrekken.

Regels in het belang van reizigers op basis van artikel 30, tweede lid

In antwoord op een vraag van de leden van de fracties van de SP en de VVD merk ik op dat het wetsvoorstel geen mogelijkheden geeft om de hoogte van (maximum) tarieven in het stads- en streekvervoer vast te stellen. Dit is niet overwogen omdat het de decentrale tariefvrijheid teniet doet en in strijd is met het decentrale concessiestelsel. Met de wetgeving wordt beoogd dat over landelijke kwesties die binnen het gedecentraliseerde stelsel een oplossing behoeven, ook op landelijk bestuursniveau beslissingen genomen kunnen worden. Het wetsvoorstel geeft wel de mogelijkheid om meer samenhang en transparantie in tarieven en producten over de grenzen van concessiegebieden te bieden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan harmonisatie van spits- en dalperioden en harmonisatie van de tariefstructuur voor interoperabele producten.

Regels met betrekking tot de markt van betaaldienstverlening in het openbaar vervoer op basis van artikel 30a

Naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie merk ik op dat het voorgestelde artikel 30a het mogelijk maakt regels te stellen die waarborgen dat andere aanbieders van mobiliteitsdiensten onder redelijke en non-discriminatoire voorwaarden toegang krijgen tot het betaaldienstsysteem in het openbaar vervoer, zoals dat nu als monopolie door TLS wordt uitgevoerd. Het voorgestelde artikel 30 a maakt het eveneens mogelijk om concurrerende aanbieders van betaaldiensten, zoals die nu door TLS worden uitgevoerd, tot de markt van het openbaar vervoer toe te laten. Of het wenselijk en noodzakelijk is daartoe strekkende regels te stellen hangt af van de feitelijke ontwikkelingen in de markt en de technologie. Te borgen publieke belangen zijn daarbij niet alleen een level playing field maar ook de continuïteit, kwaliteit en doelmatigheid van de betaaldienstverlening in het openbaar vervoer.

Het voorgestelde artikel 30c biedt de mogelijkheid om regels te stellen over de openbare toegankelijkheid van informatie over vervoersstromen indien zelfregulering geen oplossing biedt. Deze informatie is niet alleen voor de aanbestedende overheden van belang maar ook voor aanbieders van vervoers- en mobiliteitsdiensten met het oog op een «level playing field» in aanbestedingsprocedures.

Toezicht

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie zij opgemerkt dat het toezicht op de regels bedoeld in het voorgestelde artikel 30a eerste en derde lid, wordt opgedragen aan de ACM omdat dit aansluit op de overige taken van ACM als toezichthouder in het belang van goed functionerende markten. Het toezicht op de overige regels die bij of krachtens dit wetsvoorstel kunnen worden gesteld sluit niet bij die kerntaak van de ACM aan en blijft daarom voorbehouden aan de Inspectie Leefomgeving en Transport, die overigens ook is belast met toezicht op passagiersrechten in vervoersectoren in het algemeen.

Verhouding zelfregulering en gebruik regelgevende bevoegdheden

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat met de wetgeving inderdaad beoogd wordt dat over concessieoverstijgende kwesties die een oplossing behoeven, op landelijk bestuursniveau beslissingen genomen worden indien zelfregulering in het NOVB niet of tijdig tot oplossingen leidt.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie zij opgemerkt dat de mogelijkheid om direct regels te stellen ligt besloten in de situatie dat een probleem naar zijn aard niet door zelfregulering in het NOVB kan worden opgelost. Een voorbeeld hiervan is het opstellen van marktspelregels zoals hierboven in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven.

In antwoord op vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de SP kan worden bevestigd dat, indien zelfregulering geen oplossing biedt of kan bieden, regelgeving zal worden overwogen. Op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven dat dit in elk geval wordt overwogen voor spelregels op de OV-betaalmarkt. De leden van de CDA-fractie zien in het onderhavige wetsvoorstel op zichzelf al een stok achter de deur. Dit is goed denkbaar als het voorstel kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden. Daarbij dient

bedacht te worden dat niet alle onderwerpen zich lenen voor zelfregulering, bijvoorbeeld, zoals al eerder is aangegeven, marktregulering.

In antwoord op een vraag van het lid van de fractie 50Plus/Klein wordt opgemerkt op dat het niet mogelijk wordt geacht om in het wetsvoorstel objectieve, harde criteria op te nemen over de vraag wanneer gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen. De desbetreffende artikelen bevatten de gronden waarop dat kan en in hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting staan de uitgangspunten die daarbij leidend zullen zijn. Een en ander biedt de mogelijkheid om nut, noodzaak en proportionaliteit van regelgeving in plaats van zelfregulering af te wegen. Dit is naar zijn aard een politieke afweging vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer waarover ik op de gebruikelijk wijze in het parlement verantwoording afleg.

Naar aanleiding van een vraag van het lid van de fractie 50Plus/Klein merk ik op dat het wetsvoorstel geen mogelijkheden geeft om regels te stellen aan de vervoersproposities die vervoerders aanbieden.

Relatie met andere wet- en regelgeving

De vraag van de leden van de VVD-fractie of TLS bij een systeem van reizen op rekening een vergunning in het kader van de Wet op het financieel toezicht moet hebben kan negatief worden beantwoord. Bij het achteraf betalen van een factuur is er geen sprake van elektronisch geld. Een vergunning voor elektronischgeldinstelling is in dat geval dus ook niet nodig. Bij het reizen op rekening zoals in de proef in Rotterdam ligt het debiteurenrisico bij de vervoerder.

Effecten

In het verlengde van het antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie en ook van de fractie van de ChristenUnie, merk ik met betrekking tot openbare toegankelijkheid van informatie over vervoersstromen het volgende op.

Het voorgestelde artikel 30c biedt de mogelijkheid om regels te stellen over de openbare toegankelijkheid van informatie over vervoersstromen indien zelfregulering geen oplossing biedt. Deze informatie is niet alleen voor de aanbestedende overheden van belang maar ook voor aanbieders van vervoers- en mobiliteitsdiensten met het oog op een «level playing field» in aanbestedingsprocedures. Het gaat om logistieke, kwantitatieve en vervoerkundige gegevens. Deze data moeten zo worden aangeleverd dat ze geen gepersonaliseerde gegevens of beschermde bedrijfsgegevens bevatten en ook op geen enkele wijze meer kunnen worden herleid tot individuele reizigers.

Internetconsultatie

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie met betrekking tot de toepassing van internetconsultatie zij opgemerkt dat een op te stellen algemene maatregel van bestuur zal worden aangeboden voor internetconsultatie. Partijen die op een of andere manier dan betrokken zijn bij betaalwijzen binnen het openbaar vervoer zullen op dat moment ook hun bevindingen inbrengen.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel C (artikel 30d)

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie merk ik het volgende op. Het voorgestelde artikel 30d, onderdelen a en b, ziet op de mogelijkheid om de samenwerking te regelen tussen de vervoerders en de concessieverleners (onderdeel a) of tussen de vervoerders en degenen die elektronische kaartsystemen uitgeven, beheren en exploiteren (onderdeel b). Dit artikel heeft dus het kunnen regelen van samenwerking tussen partijen tot onderwerp. Het voorgestelde artikel 30, tweede lid, heeft tot onderwerp de bevoegdheid om regels te kunnen geven met betrekking tot een aantal concrete onderwerpen in het kader van de bescherming van de belangen van de reiziger, bijvoorbeeld omdat de samenwerking tussen partijen niet tot het gewenste resultaat voor de reiziger heeft geleid. Dit zijn wezenlijk andere onderwerpen en horen daarom in aparte artikelen thuis. Dat in het voorgestelde artikel 30d, onderdeel a, wordt verwezen naar de opsomming in het voorgestelde artikel 30, tweede lid, is om die opsomming, omwille van de leesbaarheid van dat onderdeel, niet in zijn geheel te herhalen.

Artikel II

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de planning voor de inwerkingtreding van de wetwijziging en de eventuele maatregelen van bestuur. Het wetsvoorstel zal gelijktijdig in werking treden met de eerste algemene maatregel van bestuur die op grond van dit wetsvoorstel wordt voorbereid. Voorts zal in principe rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten.

Overig

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie en van de ChristenUnie-fractie in hoeverre wordt voorzien in een voorhangprocedure kan worden geantwoord dat de Wp 2000 voorziet in een voorhangprocedure voor een eerste vaststelling van een amvb op grond van die wet. Dit geldt dus ook voor de amvb-mogelijkheden die worden geïntroduceerd in de voorgestelde artikelen 30, tweede lid, 30a, eerste en derde lid, 30b, 30c en 30d.

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie zij opgemerkt dat de zienswijze van de regering op het advies van de «Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief in de treinketen» is vervat in paragraaf 9 van de memorie van toelichting «Alternatieven die zijn overwogen maar verworpen». In deze paragraaf wordt toegelicht dat het wetsvoorstel in de plaats komt van een eerder overwogen mogelijkheid om publiekrechtelijke doorzettingsmacht toe te kennen aan een permanente structuur van concessiepartijen met een beslissende stem van een door het rijk benoemde voorzitter. Deze keuze heb ik toegelicht in mijn brief van 11 juli 2013 aan uw Kamer (TK 23 645, nr. 545).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld