

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 6 augustus 2014 en het nader rapport d.d. 22 september 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 juni 2014, no. 2014001085, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert in de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp 2000) enkele bevoegdheden om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over concessie-overstijgende onderdelen van het systeem van vervoersbewijzen, betaalwijzen en betaaldienstverlening in het openbaar vervoer. Met het wetsvoorstel wordt beoogd 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 een goed functionerende betaalmarkt in het openbaar vervoer te behartigen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de voorgestelde voorziening voor situaties waarin er een niet alle vervoersconcessies omvattend minimaal aanbod van betaaldiensten is. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de concessie-houdende vervoerders bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden verplicht gezamenlijk een systeem van betaaldienstverlening in het openbaar vervoer in stand te houden.² Deze regeling kan, ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, in werking worden gesteld.³

De Afdeling maakt over de voorgestelde voorziening de volgende opmerkingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juni 2014, nr. 2014001085, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 augustus 2014, nr. W14.14.0177/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt twee opmerkingen (a en b) over de in het voorgestelde artikel 30b opgenomen voorziening voor situaties waarin er een niet alle vervoersconcessies omvattend minimaal aanbod van betaaldiensten is.

a. Voorwaarde voor opleggen van instandhoudingsverplichting

Artikel 30b, eerste lid, lijkt, gelet op de formulering en de constructie van de voorgestelde bevoegdheid, geïnspireerd te zijn door de Nederlandse noodwetgeving, met dien verstande dat niet is voorzien in een verlengingswetprocedure. De noodwetgeving voorziet in bestuurlijke bevoegdheden voor noodsituaties. De bepalingen die deze bevoegdheden verschaffen, zijn niet in werking getreden, maar kunnen bij koninklijk besluit worden geactiveerd «ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken».⁴ Onder buitengewone omstandigheden worden in dit verband verstaan situaties waarin een vitaal belang wordt bedreigd én waarin de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om het probleem op te lossen.⁵ Wanneer aan die voorwaarden is voldaan, ontstaat er een noodsituatie waarin de uitoefening van noodbevoegdheden aangewezen is. Parlementaire betrokkenheid wordt gewaarborgd door de uitoefening van bijzondere noodbevoegdheden te onderwerpen aan een verlengingswetprocedure.⁶

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat de bevoegdheid in artikel 30b, eerste lid, niet is bedoeld voor buitengewone omstandigheden in de zin van de noodwetgeving, maar betrekking heeft op situaties waarin er een niet alle vervoersconcessies omvattend minimaal aanbod van betaaldiensten is. De Afdeling adviseert de voorwaarde voor de uitoefening van de bevoegdheid in het voorgestelde artikel 30b, eerste lid, op die situaties toe te spitsen en daarmee de associatie met het noodrecht te vermijden.

² Artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 30b, tweede lid.

³ Artikel I, onderdeel C, voorgesteld artikel 30b, eerste lid.

⁴ Zie bijvoorbeeld de artikelen 70 in samenhang met 68 van de Postwet 2009, de artikelen 14.4 in samenhang met 14.2 van de Telecommunicatiewet en de artikelen 9.3, 9.4 en 9.5 in samenhang met 9.2 van de Wet luchtvaart.

⁵ Zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Modernisering noodwetgeving Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, Kamerstukken II 2003/04, 29 514, nr. 3, blz. 5.

⁶ Zie artikel 68 van de Postwet 2009, artikel 14.2 van de Telecommunicatiewet en artikel 9.2 van de Wet luchtvaart. Zie voorts de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, blz. 5.

b. Functionele eisen aan betaalsysteem

Volgens de toelichting kunnen naast de instandhoudingsverplichting voor een minimaal universeel aanbod van betaaldiensten ook regels worden gesteld die functionele eisen aan het betaalsysteem bevatten. Het voorgestelde artikel 30b, tweede lid, biedt voor dergelijke eisen geen grondslag. De Afdeling adviseert daarin te voorzien in artikel 30b, tweede lid.

Ad a en b. Met de opmerkingen van de Afdeling is aldus rekening gehouden dat artikel 30b nu is teruggebracht tot één lid dat de grondslag bevat om concessiehouders te kunnen opdragen gezamenlijk een systeem van betaaldienstverlening in het openbaar vervoer in stand te houden, waarbij functionele eisen met betrekking tot het betaalsysteem kunnen worden gesteld, indien de situatie ontstaat of dreigt te ontstaan dat er een niet alle vervoersconcessies omvattend minimaal aanbod van betaaldiensten is. De toelichting op dat artikel is dienovereenkomstig aangepast.

c. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een beperkte wijziging en een aantal redactionele verbeteringen aan te brengen. In artikel I, onderdeel B, met betrekking tot de wijziging van artikel 30, tweede lid, zijn in de zinsnede «Deze regels kunnen in elk geval betrekking hebben op» de woorden «in elk geval» geschrapt omdat bij nader inzien de in dit lid geformuleerde grondslag al voldoende ruimte bood. Omwille van de leesbaarheid is de toelichting op verschillende plaatsen anders ingedeeld en is een enkele vernummering hersteld.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner*

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

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