

Concept ten behoeve van internetconsultatie oktober 2016

Concept AMvB OV Chipkaart

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Deze algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 (hierna: Bp2000) regelt de landelijke werking van de OV-chipkaart. Het besluit regelt de geldigheid van de OV-chipkaart als elektronisch vervoerbewijs op verschillende vormen van openbaar vervoer in combinatie met de verplichting voor concessiehoudende vervoerders om het gebruik van de OV-chipkaart door reizigers mogelijk te maken.

Tevens regelt dit besluit de inwerkingtreding van artikel 30, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000). Dit artikel bevat de verplichting voor concessiehouders om reizigers te vervoeren, indien zij beschikken over een geldig vervoerbewijs. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bepalingen met betrekking tot het nationale vervoerbewijs uit het Bp2000 te schrappen. Ten slotte is een aantal wetgevingstechnische onvolkomenheden in het Bp2000 hersteld. Dit besluit dient ter uitvoering van de Wet van 23 september 2015 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 (hierna: wet OV-chipkaart). In de hoofdlijnennotitie die op 14 juni 2016 naar de Tweede Kamer is gestuurd zijn de beleidsopgaven en voorgestelde oplossingen die ten grondslag liggen aan dit besluit nader beschreven.¹

2. Hoofdlijnen van het besluit

De OV-chipkaart biedt reizigers de mogelijkheid om met één kaart door het openbaar vervoer in Nederland te reizen. Reizigers moeten kunnen rekenen op een eenvoudig, toegankelijk en over de concessiegrenzen heen werkend OV-chipkaartsysteem. Om de geldigheid, eenvoud, toegankelijkheid en interoperabiliteit van het OV-chipkaartsysteem te waarborgen is de landelijke werking van de OV-chipkaart als elektronisch vervoerbewijs in dit besluit vastgelegd. In de volgende paragrafen wordt uiteengezet dat deze publieke belangen zonder regelgeving niet effectief gewaarborgd kunnen worden.

2.1 Doel

De vastlegging van de OV-chipkaart als geldig elektronisch vervoerbewijs biedt reizigers, vervoerders en concessieverleners zekerheid over het gebruik en de geldigheid van de OV-chipkaart in het openbaar vervoer. Op dit moment ontbreekt deze zekerheid (zie paragraaf 2.2).

Het biedt genoemde groepen ook zekerheid over een eventueel transitieproces naar een of meerdere nieuwe betaalwijzen in het openbaar vervoer. Daarvoor is een centrale regierol wenselijk

¹ *Bijlage Kamerstukken II 2015/16, 23645, nr. 622.*

om een ordelijke vervanging van de OV-chipkaart mogelijk te maken, indien op termijn een nieuw systeem de huidige functie van de OV-chipkaart in zijn geheel kan overnemen. Dit is een taak van het rijk als systeemverantwoordelijke voor het openbaar vervoer.

Door het vastleggen van de verplichting om het gebruik van de OV-chipkaart mogelijk te maken, alsmede vastlegging van de geldigheid van de OV-chipkaart, wordt die rol formeel vastgelegd.

2.2 Aanleiding en probleembeschrijving

De OV-chipkaart is ingevoerd op basis van bestuursovereenkomsten tussen rijk en decentrale overheden en afspraken met en tussen vervoerders. De bestuursovereenkomsten zijn in de periode 2005-2006 gesloten met een doorlooptijd tot uiterlijk 31 december 2009.

De bestuursovereenkomsten hadden tot doel bindende afspraken te maken tussen rijk en decentrale overheden over een snelle en efficiënte invoering van de OV-chipkaart, de afschaffing van het stelsel van nationale vervoerbewijzen (de strippenkaart) en het beschikbaar stellen van migratiegelden door het rijk. Voor de periode na 31 december 2009 is alleen een slotbepaling opgenomen die luidt: "*Verplichtingen die naar hun aard bestemd zijn om ook na afloop van de overeenkomst voort te duren behouden nadien hun werking*". Deze bepaling is te abstract geformuleerd om houvast te geven bij het zoeken van antwoorden op de vraag hoe om te gaan met nieuwe ontwikkelingen.

De vastlegging van landelijke mogelijkheid tot gebruik en geldigheid van de OV-chipkaart in het Bp2000 is ingegeven door twee ontwikkelingen die het openbaar vervoer de komende jaren kunnen gaan veranderen, namelijk:

1. de opkomst van nieuwe betaalwijzen in het openbaar vervoer; en
2. de omslag van aanbod- naar vraagafhankelijk (openbaar) vervoer.

De eerste ontwikkeling betreft de opkomst van nieuwe betaalwijzen in het openbaar vervoer. Op dit moment doen verschillende vervoerders experimenten met nieuwe betaalwijzen voor het openbaar vervoer. Daarbij valt te denken aan betalen met een smartphone, bankpas, creditcard of andere methoden. Innovatie ten aanzien van betaalmiddelen kan uiteindelijk leiden tot nog veiligere en efficiëntere betaalsystemen voor het openbaar vervoer. Daarvan profiteert de reiziger.

Tegelijkertijd kan de ontwikkeling van nieuwe betaalwijzen ook leiden tot een periode van onduidelijkheid. Decentrale concessieverleners kunnen, in samenwerking met de regionale concessiehouder, besluiten tot het overstappen op een nieuw betaalsysteem.

Dit zou kunnen leiden tot de situatie dat reizigers in bepaalde concessiegebieden wel en in andere concessiegebieden niet met de OV-chipkaart toegang kunnen krijgen tot het openbaar vervoer. Daarmee kan de toegankelijkheid en interoperabiliteit van het openbaar vervoer onder druk komen te staan.

De tweede ontwikkeling betreft de omslag van aanbod- naar een meer vraagafhankelijk (openbaar) vervoer. Deze ontwikkeling is met name zichtbaar in dunbevolkte gebieden.

In de dunbevolkte gebieden wordt – al dan niet met inzet van vrijwilligers – het vervoer met de inzet van lokale bedrijven zo goedkoop mogelijk gehouden. Er wordt doorgaans voor andere betaalvormen dan de OV-chipkaart gekozen zoals contant afrekenen, betalen via een mobiele pinautomaat, meerrittenkaarten, registratie in combinatie met een automatische bankafschrijving en andere betaalvormen. Op een aantal vormen van lokaal openbaar vervoer in Nederland kan de OV-chipkaart wel worden gebruikt, bijvoorbeeld omdat dit in de desbetreffende concessie is vastgelegd. De verschillende vormen en betaalwijzen zijn inherent aan de functie en het lokale maatwerk dat het inrichten van kleinschalig openbaar vervoer in dunbevolkte gebieden meebrengt. Dit kleinschalige openbaar vervoer kan zowel worden uitgevoerd door een vervoerder met een OV-concessie als door andere partijen zoals gemeenten of (buurt)verenigingen die ontheffing hebben aangevraagd op grond van artikel 29 Wp2000 of enkel besloten vervoer verrichten.

Bovengenoemde ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat reizigers bij het reizen door de OV-keten geconfronteerd worden met vervoersmiddelen waarop zij niet toegelaten worden met de OV-chipkaart. Het bieden van duidelijkheid, het verzekeren van interoperabiliteit van het landelijke openbaar vervoer en het waarborgen van de toegankelijkheid van het concessieoverstijgende openbaar vervoer voor de reiziger zijn daarom de belangrijkste publieke belangen die met dit besluit worden behartigd.

2.3 Oplossing en reikwijdte

Dit besluit regelt dat de OV-chipkaart een geldig vervoerbewijs is op openbaar vervoer, behalve als dat openbaar vervoer per auto wordt uitgevoerd. Via artikel 30, derde lid, van de Wp2000, zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van de wet OV-chipkaart, zijn concessiehouders verplicht reizigers te vervoeren die beschikken over een geldig vervoerbewijs. Door vastlegging van de geldigheid van de OV-chipkaart in het Bp2000 wordt deze vervoerplicht geactiveerd.

Het mogelijk maken van het gebruik en de geldigheid van de OV-chipkaart hebben betrekking op het gehele openbaar vervoer, met uitzondering van openbaar vervoer dat per auto wordt uitgevoerd en openbaar vervoer dat buiten de concessie om met een ontheffing van de concessieverlener wordt uitgevoerd. De verplichting het gebruik van de OV-chipkaart op openbaar vervoer mogelijk te maken geldt enkel voor concessiehouders. Datzelfde geldt voor de vervoerplicht uit artikel 30, derde lid (nieuw), van de Wp2000.

Door het openbaar vervoer per auto uit te zonderen geldt de verplichting niet voor het kleinschalig openbaar vervoer zoals buurt- en belbussen en vraagafhankelijk collectief vervoer. Het gaat om openbaar vervoer met voertuigen waarmee acht of minder passagiers vervoerd kunnen worden, de bestuurder niet meegerekend als passagier. Het kleinschalige karakter en de behoefte aan een flexibele kostenstructuur die essentieel is om deze vormen van openbaar vervoer op te zetten zoals beschreven in paragraaf 2.2. liggen ten grondslag aan de overweging om het kleinschalige (openbaar) vervoer uit te zonderen. Het gaat naar zijn aard om lokaal vervoer, waardoor de meeste reizigers die van dit vervoer gebruik maken op de hoogte zullen zijn van de voorwaarden die voor het gebruik gelden. Overigens staat het de concessieverlener vrij om de concessiehouder via de concessie te verplichten de reiziger met een OV-chipkaart toegang te geven tot deze vormen

van openbaar vervoer, bijvoorbeeld in situaties waarin een reguliere buslijn met de OV-chipkaartplicht in de avonduren wordt omgezet in een belbusdienst.

Ook wordt geen verplichting opgelegd aan het openbaar vervoer dat met een ontheffing van de concessieverlener op grond van artikel 29 van de Wp2000 wordt uitgevoerd. Naast het eerdergenoemde kleinschalig openbaar vervoer gaat het om commerciële binnenlandse busdiensten die met ontheffing van de concessieverlener worden uitgevoerd. Op dat laatste wordt de verplichting niet opgelegd, omdat het commerciële activiteiten betreft van private bedrijven met een eigen tarief- en betaalsysteem zonder overheidssubsidie.

Het besluit bevat de verplichting voor Onze Minister om bij ministeriële regeling de eigenschappen van de OV-chipkaart vast te leggen. Hierin wordt vastgelegd dat de basis een contactloze chipkaart is en dat de concessiehouder over een goed en betrouwbaar werkend OV-chipkaartsysteem moet beschikken dat is gecertificeerd door TransLink te Amersfoort.

2.4 Betrokkenen

De belangrijkste betrokkenen bij dit besluit zijn de gebruikers van het openbaar vervoer, de reizigers. Zij weten met dit besluit in welke gevallen zij in elk geval kunnen rekenen op de mogelijkheid tot gebruik en de geldigheid van hun OV-chipkaart. Daarnaast zijn de reizigersbelangen van een eenvoudig toegankelijk en interoperabel openbaar vervoer ook voor de toekomst gewaarborgd.

Ook voor vervoerders schept het besluit duidelijkheid. Voor concessiehoudende vervoerders is helder op welk vervoer zij de OV-chipkaart als vervoerbewijs moeten accepteren en de reiziger met een OV-chipkaart moeten vervoeren. Voor andere vervoerders is, a contrario, duidelijk dat de OV-chipkaart op het door hen aangeboden vervoer niet vereist is. Dat laat onverlet dat zij de mogelijkheid hebben om zich op het OV-chipkaartsysteem aan te sluiten.

Concessieverleners, ten slotte, kunnen in hun concessies geen afwijkende maar wel aanvullende bepalingen opnemen over de landelijke werking van de OV-chipkaart, bijvoorbeeld ten aanzien van de verkrijgbaarheid en de mogelijkheid tot gebruik op openbaar vervoer per auto.

2.5 Alternatieven

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel OV-chipkaart is gesteld dat voor regelgeving bij algemene maatregel van bestuur, op grond van de in de wet opgenomen delegatiegrondslagen, aanleiding kan bestaan als de sectorpartijen niet of niet tijdig tot afspraken kunnen komen. Ook kan voor regelgeving bij besluit worden gekozen als regelgeving de meest effectieve manier is om het betreffende onderwerp te regelen.²

Het voornemen tot het vastleggen van de landelijke werking besproken met vertegenwoordigers van deelnemers aan het Nationaal Openbaar Vervoersberaad (hierna: NOVB). De deelnemers

² *Kamerstukken II 2014/15, 34042, nr. 3.*

gaven aan dat het neerleggen in regelgeving een effectieve manier is om de landelijke werking te regelen. Nieuwe bestuursakkoorden liggen voor het vastleggen van een concessieoverstijgende systeemkeuze minder voor de hand.

3. Gevolgen

Dit besluit biedt reizigers de zekerheid dat zij, op een eenvoudige wijze, door het gehele land kunnen reizen met en betalen voor het reguliere openbaar vervoer met één kaart. Ook leidt het besluit tot meer duidelijkheid over de gevallen waarin reizigers niet per definitie kunnen rekenen op geldigheid van de OV-chipkaart.

Dit besluit leidt niet tot hogere kosten voor reizigers. Voor de vervoerders heeft dit besluit tot gevolg dat zij de reiziger in staat moeten stellen op hun openbaar vervoer gebruik te maken van de OV-chipkaart. Zij moeten hun halteplaatsen en voertuigen hiervoor geschikt houden door het installeren van de apparatuur die nodig is om de reis met een OV-chipkaart te registreren. Deze verplichting sluit aan bij de praktijk van vervoerders. Het besluit leidt dus niet tot toegenomen kosten voor vervoerders.

Dit besluit stelt geen regels met betrekking tot andere elektronische vervoerbewijzen. Op die manier blijft er voor de betrokken partijen ruimte om nieuwe betaalwijzen te introduceren. Hierover worden in het Nationaal Openbaar Vervoerberaad nadere afspraken gemaakt tussen de deelnemende partijen.

4. Toezicht en handhaving

Op grond van artikel 87, eerste lid, onder a, Wp2000 kunnen ambtenaren aangewezen worden die toezicht houden op de bepalingen in de Wp2000. In de praktijk zullen dit ambtenaren van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) zijn. Ook kunnen ambtenaren op grond van de Wet op de economische delicten worden aangesteld als opsporingsambtenaren.

Een vervoerder die een reiziger met de OV-chipkaart, in weerwil van artikel 30, derde lid, van de wet en artikel 47, tweede lid, van dit besluit weigert te vervoeren is in overtreding van de vervoerplicht. Artikel 93, tweede lid, van de Wp2000 geeft Onze Minister de bevoegdheid de verplichtingen in de wet te handhaven. Deze bevoegdheid wordt namens Onze Minister uitgeoefend door de ILT. Tevens is de vervoerplicht als economisch delict aangemerkt in artikel 1, onderdeel 4, van de Wet op de economische delicten.

Artikel 93, tweede lid, van de Wp2000 lijkt in eerste instantie de aangewezen manier om de vervoerder te bewegen tot naleven van de vervoerplicht. Dat geldt zeker voor de verplichting om de elektronische registratie van de reis mogelijk te maken, als opgenomen in artikel 41 van dit besluit. Dit kan via een herstelsanctie op eenvoudige wijze worden bewerkstelligd. Mocht een vervoerder willens en wetens de vervoerplicht blijven schenden, dan zal op een gegeven moment handhaving als economisch delict meer aangewezen zijn. Op dat moment kan aan de vervoerder een geldboete worden opgelegd van ten hoogste de vierde categorie, op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel 5, van de Wet op de economische delicten.

Dit besluit laat onverlet dat reizigers aan wie een reis- of verblijfsverbod is opgelegd op grond van artikel 98, eerste en tweede lid, van de Wp2000 geen toegang krijgen tot het openbaar vervoer of de daarbij behorende voorzieningen. Van deze reizigers kan het vervoerbewijs ingetrokken worden, ongeacht de geldigheid daarvan, waardoor de vervoerplicht voor vervoerders niet geldt. Reizigers die een verblijfsverbod opgelegd hebben gekregen zullen weliswaar niet in staat zijn hun reis elektronische te registreren, dat vloeit niet voort uit het feit dat een concessiehouder ze daartoe niet in staat heeft gesteld, maar uit het feit dat zij een verblijfsverbod opgelegd hebben gekregen. De vervoerder is in die gevallen dus niet in overtreding.

5. Financiële gevolgen

De regelgeving sluit aan op de bestaande praktijk en heeft geen financiële gevolgen.

6. Advies en consultatie

[Dit gedeelte wordt geschreven na de (verplichte) advies- en consultatierondes]

7. Inwerkingtreding

[Het besluit regelt de eigen inwerkingtreding, plus de inwerkingtreding van de wet OV-chipkaart. Dit gedeelte van de toelichting wordt op een later moment geschreven]

II. Artikelsgewijze deel

Artikel I

Onderdeel A

De begripsbepaling voor 'elektronisch vervoerbewijs' komt te vervallen omdat de Wp2000 bij inwerkingtreding van de 'wet OV-chipkaart' een eigen definitie voor elektronisch vervoerbewijs zal kennen die afwijkt van de in het Bp2000 gehanteerde definitie. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de begripsbepalingen in alfabetische volgorde te plaatsen.

Onderdeel B

In artikel 3 werd abusievelijk verwezen naar een verkeerd artikellid in de Wp2000. Met deze wijziging is dat hersteld.

Onderdelen F en G

Deze onderdelen bevatten de belangrijkste wijzigingen uit dit besluit. Ze regelen de landelijke werking van de OV-chipkaart op openbaar vervoer, anders dan per auto.

Onderdeel F stelt een nieuwe eerste paragraaf in hoofdstuk 4 van het Bp2000 vast en neemt daarin een nieuw artikel 41 op. In de toelichting bij de onderdelen C tot en met E is toegelicht waarom de oude paragraaf kan vervallen.

Het nieuwe artikel 41 regelt dat concessiehouders de reiziger in staat moeten stellen het vertrekpunt van hun reis te registreren op openbaar vervoer dat niet met een auto wordt uitgevoerd. De elektronische registratie van het vertrekpunt van de reis is een voorwaarde voor de geldigheid van een elektronisch vervoerbewijs op grond van artikel 47, tweede lid, onderdeel b, van het Bp2000. Een OV-chipkaart is dus pas geldig na deze registratie, ook al beschikt de reiziger over voldoende reismogelijkheden, zoals abonnementen en saldo. Artikel 41 legt concessiehouders de verplichting op deze registratie mogelijk te maken op openbaar vervoer, anders dan per auto. Dit zal veelal vorm krijgen door het installeren van in- en uitcheckapparatuur op halteplaatsen of in voertuigen. Dat is tevens conform de huidige praktijk van vervoerders. Tevens bevat artikel 41 een plicht voor Onze Minister om de voor dit besluit relevante kenmerken van de OV-chipkaart bij ministeriële regeling vast te stellen. In de algemene toelichting is deze delegatiegrondslag reeds toegelicht.

Artikel 47, tweede lid, regelt wanneer sprake is van een geldig elektronisch vervoerbewijs.

Onderdeel G van dit besluit neemt in onderdeel a van artikel 47, tweede lid, de OV-chipkaart op te nemen wordt de OV-chipkaart in beginsel aangemerkt als geldig elektronisch vervoerbewijs. Dat geldt uiteraard enkel als die, in een concrete situatie, voldoet aan de onderdelen b tot en met d uit hetzelfde artikellid. Hierboven is de rol van elektronische registratie daarbij al beschreven.

In de bij dit besluit in werking getreden wet OV-chipkaart is een nieuw artikel 30 van de Wp2000 vastgesteld. Het derde lid van dat artikel bevat een verplichting voor concessiehouders om reizigers te vervoeren die beschikken over een voor het concessiegebied geldig vervoerbewijs. Vastlegging van de OV-chipkaart in artikel 47, tweede lid, leidt tot landelijke geldigheid van de OV-chipkaart. Dat wil zeggen, geldigheid in ieder concessiegebied. Daarmee wordt de vervoerplicht uit artikel 30, derde lid, Wp2000 (nieuw) geactiveerd.

Er is voor gekozen de geldigheid van de OV-chipkaart op openbaar vervoer per auto niet expliciet uit te zonderen in artikel 47. Aangezien registratie van het vertrekpunt een voorwaarde is voor de geldigheid van de OV-chipkaart als elektronisch vervoerbewijs ontstaat geen geldig elektronisch vervoerbewijs als de reiziger het vertrekpunt niet elektronisch kan registreren. In artikel 41 (nieuw) wordt openbaar vervoer per auto expliciet uitgesloten van de verplichting om de reiziger in staat te stellen het vertrekpunt van zijn reis te registreren. Als dat niet mogelijk is, dan is de OV-chipkaart ook geen geldig vervoerbewijs en wordt de vervoerplicht uit artikel 30, derde lid, Wp2000 niet geactiveerd. Het staat de concessieverlener vrij hierover bepalingen op te nemen in de concessie.

Onderdelen C tot en met E

Onderdeel F van dit besluit vervangt paragraaf 1 van hoofdstuk 4 van het Bp2000. Deze paragraaf bevatte drie artikelen (artikel 41 tot en met 43) die de basis vormden voor het nationaal vervoerbewijs, de strippenkaart. Het voormalige artikel 41 regelde de geldigheid van de strippenkaart en de bevoegdheid van Onze Minister om regels te stellen over de gebieden waarin de strippenkaart niet meer geldig was. Artikel 42 bevatte een delegatiegrondslag op grond waarvan de Onze Minister tarieven voor de strippenkaarten kon vaststellen. Artikel 43 regelde het model van een nationaal vervoerbewijs en bevatte eveneens een delegatiegrondslag. Artikel 50 bevatte het recht op terugbetaling ten aanzien van nationale vervoerbewijzen. Inmiddels is de strippenkaart in heel Nederland afgeschaft. Genoemde artikelen zijn dan ook uitgewerkt en vervallen om die reden. Als gevolg hiervan zijn de artikelen 5, 6 en 7 aangepast.

Artikel II

[regelt de inwerkingtreding van dit besluit, alsmede van de wet OV-chipkaart]