

Langeafstandsbusvervoer: Een status aparte?

Sjors de Ridder – MuConsult B.V. – s.deridder@muconsult.nl

Joris Smid – Student Haagse Hogeschool – joris.smid@hotmail.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk

21 en 22 november 2019, Leuven

Samenvatting

Het afgelopen decennium heeft het langeafstandsbusvervoer in Europa een explosieve groei doorgemaakt. Ook in Nederland is dat niet onopgemerkt gebleven. Het competitieve prijs-comfort karakter heeft ervoor gezorgd dat steeds meer mensen gebruik maken van de lijndiensten die aangeboden worden. De introductie van langeafstandsbussen gaat echter niet zonder slag of stoot. We gaan in dit stuk in op de uitdagingen waar het Rijk, concessieverleners, concessiehouders, langeafstandsbusdiensten en gemeenten mee worstelen. Deze uitdagingen komen voort uit het feit dat langeafstandsbusvervoer zichzelf wel ziet als openbaar vervoer, maar niet als zodanig erkent wordt binnen het ov-systeem in Nederland. De wettelijke grondslag ontbreekt waardoor de langeafstandsbus gebruik dient te maken van het ontheffingsartikel van de WP2000. Doordat in concessies eisen gesteld kunnen worden aan het geboden vervoer, is er ruimte voor sturing op het vlak van infragebruik, duurzaamheid, netwerkastemming, reisinformatie en betaalwijzen. Langeafstandsbusvervoer hoeft niet aan deze eisen te voldoen. Deze bijzondere positie is in dit onderzoek beschreven in zeven thema's. Daarbij is een handreiking uitgewerkt om de uitdagingen te slechten. Deze handreiking bestaat uit het verkennen van twee scenario's:

- Het volledig integreren van langeafstandsbusvervoer in het Nederlandse ov-systeem
- Het beschouwen van de langeafstandsbus als status aparte.

Conclusie is dat op veel vlakken het langeafstandsbusvervoer nog vaak een status aparte is. Er is sprake van verschillende en complexe verhoudingen en belangen waarbij de wet onvoldoende houvast biedt. Het huidige grijze gebied heeft LAB-vervoer de mogelijkheid gegeven om te groeien, maar ook onduidelijkheid opgeleverd voor gemeenten en provincies. Gemeenten lopen tegen praktische zaken aan zoals het inrichten van haltes, busstations en de financiering haltes en stations. Provincies pogen de belangen van de concessie en daarmee de kwaliteit van het geconcessioneerde openbaar vervoer te waarborgen. Doordat er nog veel verschillen bestaan tussen langeafstandsbusvervoer en geconcessioneerde openbaar vervoer blijft het lastig om eisen die voor het tweede gelden ook op langeafstandsbusvervoer van toepassing te maken. Hierbij zijn er ook sprake van verschillen tussen Europese en nationale regelgeving. Het verdient dan ook de aanbeveling om deze twee lagen op elkaar af te stemmen, waarmee keuzes worden gemaakt of langeafstandsbusvervoer behandeld dient te worden als openbaar vervoer of dat het als status aparte moet worden beschouwd.

1. Inleiding

In 2012 werd de Duitse busmarkt opengesteld voor langeafstandsbus (hierna: LAB)-vervoer met een grote groei van het langeafstandsbusvervoer tot gevolg. Ook in Nederland zorgde dit voor een flinke toename in het aantal aangeboden diensten. De plotselinge groei bood nieuwe mogelijkheden voor reizigers en kansen voor overheden. Het leverde ook diverse vraagstukken op, die eerder niet voorzien waren in de Nederlandse wetgeving en ontwerpnormen. Zo ontstond er in Maastricht overlast als gevolg van halterende bussen (Hart van Nederland, 2017), kon de bushalte in Amsterdam de toestroom van bussen niet aan (Parool, 2017) en wilde de Provincie Noord-Brabant geen ontheffing verlenen voor de lijndiensten tussen Amsterdam en Eindhoven (Treinreiziger.nl, 2018). De snelle groei was mogelijk omdat LAB-aanbieders mee kunnen profiteren van de getroffen voorzieningen voor het geconcessioneerde openbaar vervoer (hierna: COV).

LAB-vervoer valt buiten de Nederlandse concessiesystematiek, omdat het gaat om vervoer in de vrije markt. Aan deze verbindingen kunnen daarom niet direct kwaliteitseisen gesteld worden. Daarbovenop staat LAB-vervoer als zijnde openbaar vervoer wél juridisch gelijk aan geconcessioneerd openbaar vervoer, waardoor ook in de verkeersregelgeving beperkt onderscheid gemaakt kan worden. Dit zorgt voor een grijs gebied waarin niet duidelijk is wat de rechten en plichten zijn van LAB-aanbieders ten opzichte van geconcessioneerd openbaar vervoer. Met andere woorden, de concessiesystematiek sluit niet goed aan op een geliberaliseerde LAB-markt.

Afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken gedaan naar LAB-vervoer in Europa, zoals Steer Davies (2017) en Mobile Lives Forum (2019). Door de verscheidenheid in organisatie van het openbaar vervoer in deze landen en met name het bedieningsniveau, is het niet mogelijk een vergelijking te trekken tussen verschillende lidstaten. Het verschil is dat binnen Nederland nauwelijks LAB-verbindingen zijn maar juist landgrensoverschrijdende diensten, terwijl in Duitsland, Frankrijk en Spanje sprake is van binnenlands vervoer. Een ander verschil is dat in deze landen veel studenten gebruik maken van LAB, omdat er in die landen geen gratis reisrecht bestaat voor het openbaar vervoer (Mobile Lives Forum, 2019). Voor Nederland zijn maar een beperkt aantal studies naar LAB-vervoer beschikbaar: Gemeente Maastricht (2017), MuConsult (2018) en KiM (2019), een onderzoek naar gebruikers en omvang is niet beschikbaar. In Europese statistieken worden geen onderscheid gemaakt tussen stads- en streekvervoer en LAB-vervoer.

Uit onze onderzoeken¹ naar de LAB blijkt dat er zodanige verschillen bestaan tussen LAB-vervoer en COV dat er conflicten ontstaat tussen beide modaliteiten. In dit onderzoek kijken we naar wat er zou gebeuren als LAB-vervoer als onderdeel van het openbaar vervoer zou worden beschouwd of juist een status aparte heeft. Dit maakt inzichtelijk op

¹ MuConsult heeft naast de impactstudie naar de herziening van Verordening 1073/2009 ook de gemeente Maastricht ondersteund bij de ontwikkeling van het internationale busstation. Joris Smid heeft bij MuConsult tijdens zijn stage onderzoek gedaan naar het combineren van LAB-vervoer met geconcessioneerd openbaar vervoer op busstations. Voor beide onderzoeken zijn meerdere stakeholders geïnterviewd. Meerdere casussen in dit paper zijn gebaseerd op de praktijksituatie.

welke vlakken keuzes gemaakt moeten worden om LAB onderdeel uit te laten maken van het mobiliteitssysteem. Leidend is daarbij de vraag:

Wat is het effect van het al dan niet volledig integreren van Langeafstandsbusvervoer in de openbaar vervoerssystematiek in Nederland?

Aan de hand van zeven thema's zijn de uitdagingen en mogelijke oplossingen voor het LAB-vervoer beschreven. In hoofdstuk 2 is beschreven wat verstaan kan worden onder LAB en hoe dit nu in Nederland functioneert. Hoofdstukken 3 tot en met 10 beschrijven thema's waar uitdagingen liggen. Elk hoofdstuk is opgebouwd met een schets van de context, oorzaak van de ontstane uitdagingen en voorstel van oplossingen. Deze oplossingen zijn beschreven aan de hand van twee scenario's:

1. Integratie van LAB en OV: Alle wettelijke eisen en rechten voor OV gelden ook voor LAB
2. Status aparte voor LAB: LAB wordt behandeld als touringcar waarbij wettelijke eisen en rechten van het OV niet automatisch van toepassing zijn.

2. Langeafstandsbusvervoer

2.1 Wetgevend kader

De vorm waarin LAB-vervoer in Nederland wordt aangeboden voldoet aan de definitie van openbaar vervoer zoals beschreven in artikel 1 van de WP2000:

"Voor eenieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig."

In de Nederlandse wetgeving is LAB-vervoer niet als een subcategorie van het personenvervoer per bus erkent. Het heeft verschillende verschijningsvormen waardoor het niet gevat is in één wet en daarmee verschillende regels gelden:

- Binnenlands LAB-vervoer: WP2000 – Ontheffing op concessieplicht
- Internationaal LAB-vervoer met meerdere haltes in Nederland: WP2000 – Ontheffing op concessieplicht en vergunning verordening 1073/2009 (ook van toepassing op geconcessioneerd landgrensoverschrijdend openbaar vervoer)
- Internationaal LAB-vervoer met één halte, begin- of eindpunt in Nederland: Vergunning verordening 1073/2009

De definitie van LAB-vervoer die in dit paper wordt aangehouden is:

"Concessie-overschrijdend dan wel landsgrensoverschrijdend geregeld commercieel busvervoer dat voor een ieder openstaat."

Het commerciële karakter van LAB-vervoer is een belangrijk verschil met het reguliere stads- en streekbusvervoer, dat wel in opdracht van een overheid wordt aangeboden. Kenmerk van de WP2000 voor binnenlands geregeld personenvervoer (ook wel openbaar vervoer genoemd) is de concessiesystematiek. Een concessie is een (tijdelijk) exclusief

recht om openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied. Provincies en vervoerregio's zijn bevoegd om concessies te verlenen voor het regionale openbaar vervoer. Het betekent dat het verboden is om zonder een concessie openbaar vervoer te verrichten. Het hebben van een vergunning is, anders dan bij het besloten busvervoer, niet voldoende om de ov-markt te betreden. Vervoerders zonder concessie kunnen alleen na ontheffing op dit verbod toegang krijgen. Dit kunnen zowel binnenlandse als buitenlandse vervoerders zijn. De ontheffing wordt aangevraagd bij de betreffende concessieverlener.

De wettelijke basis voor deze ontheffing is artikel 29 van de WP2000. De ontheffingsmogelijkheid is in de wet opgenomen om innovaties vanuit de markt mogelijk te maken. Bij het in behandeling nemen van een ontheffingsverzoek zal de concessieverlener tegelijkertijd moeten toetsen of de concessie niet wordt uitgehold doordat de andere vervoerder de 'krenten uit de pap' van de concessie haalt (letterlijke wetstekst: 'een zodanige gelijkenis vertoont met openbaar vervoer waarvoor een concessie is verleend voor het gebied, dat daarmee een onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de exploitatie van die concessie'). De concessieverlener zal deze belangen (bevorderen innovaties versus de rechten van de concessiehouder) zorgvuldig moeten afwegen. Om uitholling van de concessie te voorkomen kan de concessieverlener aanvullende voorwaarden stellen aan de ontheffing. Een inventarisatie onder concessieverleners leert dat de gestelde voorwaarden variëren.

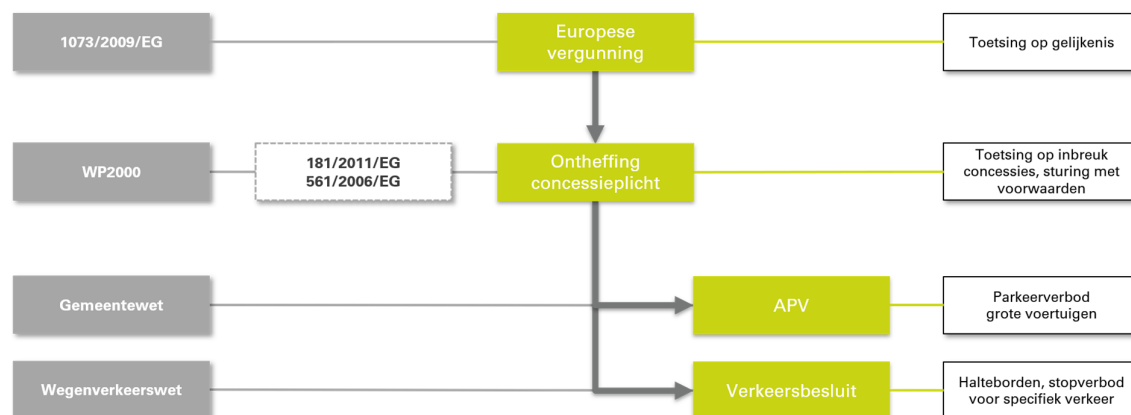
Op Europees niveau wordt het wettelijk kader gevormd door twee verordeningen:

- nr. 1073/2009 - gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten
- nr. 181/2011 - rechten van autobus- en touringcarpassagiers (o.a. toegankelijkheid)

Kiwa Register B.V. (hierna: Kiwa) voert de Verordening 1073/2009 uit in opdracht van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Voor internationaal geregeld vervoer, het zogenaamde 'lijndienstvervoer', is een aparte vergunning internationaal geregeld vervoer verplicht, naast de communautaire vergunning. Alle vergunningaanvragen voor internationaal vervoer, met of zonder cabotage, worden door Kiwa getoetst en beoordeeld. Waarbij getoetst wordt of een LAB-aanbieder van een internationale lijndienst geen reizigers zal vervoeren (d.w.z. laten instappen én uitstappen) binnen een stedelijke agglomeratie en de omliggende gebieden. Daarbij wint Kiwa advies in bij alle vergunningverlenende autoriteiten van de doorreislanden van de lijndienst. Indien sprake is van cabotage, dan dient Kiwa te onderzoeken of de levensvatbaarheid van vergelijkbaar openbaar vervoer op de betrokken verbinding ernstig in het gedrang komt. Cabotage is het verzorgen van binnenlands openbaar vervoer in een land anders dan waar de vervoerder gevestigd is. Vervoerders kunnen een lijndienstvergunning aanvragen, er bestaat geen verplichting deze ook te benutten. Een vervoerder kan dus na korte tijd besluiten een lijndienst niet meer uit te voeren wegens uitblijven van reizigers.

Door deze vluchtigheid van LAB-vervoer zijn wegbeheerders, vaak gemeenten, terughoudend in het realiseren van voorzieningen voor LAB-vervoer. Zij geven aan blij te

zijn met een vergrote internationale bereikbaarheid, maar kunnen moeilijk vat krijgen op het vervoer. Doordat LAB-vervoer formeel openbaar vervoer is, kan het ook als 'lijnbus' worden beschouwd volgens de Wegenverkeerswet. LAB-vervoer mag dan ook gebruik maken van busbanen, busstations en bushaltes. Hierop kan een gemeente een gesloten verklaring instellen met uitzondering van ontheffinghouders, waarbij het COV ontheven wordt. Daarnaast biedt de APV uit de Gemeentewet alleen de mogelijkheid om het parkeren van grote voertuigen in de bebouwde kom te verbieden.



Figuur: Getrapte sturing van het LAB-vervoer

2.2 Herziening verordening 1073/2009

Momenteel werkt de Europese Commissie aan een herziening van Verordening 1073/2009. De Commissie stelt voor de markten voor busvervoer verder open te stellen door de huidige Verordening 1073/2009 te wijzigen, waarmee nieuwe commerciële lijndiensten met een lengte tot maximaal 100 km geweigerd kunnen worden op basis van een economische evenwichtstoets; regels komen die zorgen voor een niet-discriminerende toegang van vervoerders tot geautoriseerde busterminals; en er per lidstaat een onafhankelijke toezichthoudende instantie komt die de economische evenwichtstoets uitvoert en geschillen beslecht bij toegang tot busterminals. MuConsult heeft in opdracht van het Ministerie van I&W een impactstudie uitgevoerd op de eerste versie van deze herziening, zie MuConsult (2018). Er ligt inmiddels een nieuw voorstel voor de herziening.

2.3 LAB-aanbod

In Nederland worden voornamelijk LAB-verbindingen aangeboden die onderdeel zijn van internationale verbindingen omdat er weinig binnenlandse missing links zijn in te vullen (Smid, nog niet gepubliceerd, p. 56). Daarnaast zullen jongere mensen (die een belangrijke doelgroep vormen in het buitenland) veel minder gebruik maken van het LAB-vervoer in Nederland vanwege hun gratis studenten ov-abonnement, die niet kan worden gebruikt bij LAB-verbindingen. De meeste LAB-verbindingen in Nederland zullen daarom worden ontwikkeld om aan te sluiten bij een Europees LAB-netwerk. Hierbij zijn buitenlandse reizigers/toeristen de belangrijkste klanten. FlixBus geeft aan meer buitenlandse reizigers dan Nederlanders te voeren in Nederland.

De omvang van het LAB-vervoer in Nederland is lastig in te schatten, doordat cijfers over reizigers niet vrij worden gegeven. Uit onderzoek blijkt dat er per jaar circa 60 lijndienstvergunningen worden afgegeven door Nederland (MuConsult, 2018, p. 13). Dat betekent dat met tenminste 300 lijndienstvergunningen diensten van, naar of via Nederland kunnen worden geëxploiteerd. Ter vergelijking rijden in Nederland circa 130 verschillende passagierstreindiensten.

3. Exploitatie: Lijnvoering

3.1 Context

In 2016 weigerde de provincie Noord-Brabant de ontheffingsaanvraag van Flixbus voor vijf lijnen van Amsterdam naar Eindhoven en verder de grens over. De reden hiervoor was dat de provincie het zag als afbreuk van de bestaande concessies als zijnde onderdeel van een ov netwerk inclusief treinvervoer. Flixbus maakte bezwaar op de weigering van de ontheffing (Treinreiziger.nl, 2018). Het College van Beroep voor het bedrijfsleven oordeelde in juli 2018 (de Rechtspraak, 2018) dat de provincie onvoldoende heeft onderbouwd of er sprake is van afbreuk. Daarbij stelt zij ook een gelijkenis met openbaar vervoer moet gaan om een vergelijkbaar vervoersproduct tussen twee plaatsen. Dit is opvallend, omdat het CBB hiermee geen oog lijkt te hebben voor de manier zoals het openbaar vervoer in Nederland is georganiseerd. Een ketenreis via meerdere diensten binnen het geconcessioneerde OV is blijkbaar niet een vergelijkbaar vervoersproduct. Dit is niet in lijn met de uitkomsten van het advies van Ecorys aan CROW en IPO (Ecorys, 2016, p. 10), waarbij gesteld wordt dat ketenreizen ook geraakt kunnen worden door nieuwe directe LAB-verbindingen.

3.2 Oorzaak

Een ontheffing op het uitvoeren van openbaar vervoer (Art. 29, WP2000) kan alleen worden geweigerd door de concessieverlener wanneer een lijndienst "zodanige gelijkenis vertoont met het openbaar vervoer" binnen de betreffende concessie en als gevolg daarvan "een onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de exploitatie van die concessie". Deze formulering laat ruimte voor interpretatie en daarmee ook een dispuut dat een wezenlijk effect heeft op het aanbod van LAB-diensten.

3.3 Oplossingsrichtingen

Integratie met OV

Door objectieve toetsing wordt het mogelijk om inzicht te krijgen in het effect van nieuwe LAB-verbindingen op het COV. Uit het onderzoek van Ecorys (2016) volgen stappen voor de toetsing van ontheffingsaanvragen op impact op levensvatbaarheid openbare dienstcontracten ofwel afbreuk van de concessie. Zij stellen een benadering voor waarmee de impact bepaald kan worden. Hieronder een rekenvoorbeeld van het geschil over de verbinding Amsterdam Sloterdijk - Eindhoven Airport v.v.:

$$(R \times B \times S \times O) / C < \text{Max. toelaatbare impact}$$

R = jaarlijks aantal ritten LAB-dienst: 5840 ritten (aanvraag 5 diensten)
 B = gemiddelde bezettingsgraad LAB-dienst: 35 reizigers (aanname)
 S = verwacht aandeel met bestemming halte LAB-dienst: 50%
 C = jaarlijks reizigersaantal van de gehele concessievoorziening: zie hieronder
 Max. toelaatbare impact: 1,7% (ACM-norm voor spoorvervoer)

Tabel: Effectenbepaling van LAB op COV voor de relatie Amsterdam Sloterdijk – Eindhoven Airport

	Bus referentie	Concessie Hoofdrailnet	Concessie ZuidOost Brabant	Trein Amsterdam - Eindhoven	Bus Eindhoven Station - Airport
Vervoerder	Flixbus	NS	Hermes	NS	Hermes
Aantal reizigers	51.100	275.000.000	14.200.000	100.000 ^a	100.000 ^a
Inkomsten(+/-)	€1.000.000	€2.500.000.000	?	€2.080.000	€250.000
Afbreukpercentage (reizigers)		0.019%	0.36%	51.1%	51,1%
Kostenderving(max)				€1.060.000	€130.000
<u>a 100.000 OV-reizigers (trein+bus) Eindhoven Airport - Noord-Holland (Royal HaskoningDHV, 2013)</u>					

Het is nog onduidelijk of effecten bepaald moeten worden op concessieniveau of op reisniveau en of ook ketenreizen als alternatief voor LAB gezien mogen worden. Afhankelijk daarvan kan al dan niet gesteld worden dat de ontheffingsaanvraag geweigerd had kunnen worden.

Status aparte

LAB-vervoer zou in lijnvoering ook gestuurd kunnen worden door lijndiensten te verbieden die vaker dan één keer halteren in een concessiegebied en die parallelle verbindingen bieden met treinverbindingen. Op deze manier zullen alleen de missing links in Nederland ingevuld kunnen worden. Denk daarbij aan de LAB-verbinding Amsterdam Sloterdijk via de Afsluitdijk – Groningen v.v. of Rotterdam – Nijmegen v.v.. Bij de intrede van Flixbus op de Nederlandse markt werden dergelijke lijnen als eerste aangeboden. In praktijk blijkt echter dat spoorverbindingen niet in het toetsingskader worden meegenomen.

4. Haltes en busstations

4.1 Context

Bij bestaande stads- en streekbusstations in Nederland is er meestal geen halte ontworpen voor LAB-vervoer. Toch komt het vaak voor dat LAB-vervoer halteert bij bushaltes en busstations. LAB-aanbieders halteren graag nabij het centrum van halteplaatsen, omdat dit de aantrekkelijkheid van het vervoer vergroot en daarmee de kostendekkingsgraad. Dit komt mede door de voorzieningen en winkels die al bestaan op deze locaties.

Echter, de druk op stationsgebieden is groot. De waarde van de grond is hoog, waardoor busstations niet groter dan noodzakelijk worden gedimensioneerd. Hierbij is het aantal

haltes afgestemd op de vraag van het stads- en streekvervoer. Het toevoegen van een halte voor afwijkend materieel met een andere halteerdynamiek is daarom niet altijd mogelijk. Uit het onderzoek van blijkt dat steden de voorkeur hebben om haltes voor LAB-vervoer te realiseren aan de rand van de stad (Smid, nog niet gepubliceerd, p. 42). LAB-aanbieders claimen op basis van hun ov-status een halte nabij ov-knooppunten of in stadscentra. Gemeenten kunnen LAB-aanbieders niet dwingen zonder daarbij het COV te raken.

4.2 Oorzaak

Doordat LAB-vervoerders niet gebonden commerciële partijen zijn, kan een gemeente niet zomaar voorwaarden stellen over waar er blijvend wordt gehalteerd. Daarnaast is het LAB-vervoer niet eenvoudig te onderscheiden van geconcessioneerd busvervoer in zowel de WP2000 als de RVV1990. Het is voor gemeenten niet duidelijk wat de rechten van LAB-vervoerders zijn, als het gaat om het kiezen van een haltelocatie.

4.3 Oplossingsrichtingen

Integratie met OV

Voor LAB-vervoer als openbaar vervoer zal ruimte moeten worden gereserveerd bij de planvorming van nieuwe busstations. Hierbij moet rekening gehouden worden met de verschillen in materieel (ontwerpnormen) en halteerdynamiek (capaciteitsbepaling). Om de exploitatie van al het busvervoer op het busstation veilig te stellen, is er een goede samenwerking vereist tussen de gemeente, concessiehouder en LAB-aanbieder. Doordat onzeker is of en hoe vaak busstations gebruikt zullen worden door LAB-vervoer, is lastig in te schatten hoe de voorzieningen gedimensioneerd moeten worden.

Meerdere gemeenten hebben al specifieke haltevoorzieningen voor LAB-vervoer, zoals Amsterdam, Den Haag, Eindhoven en Maastricht. In Duivendrecht heeft Eurolines een eigen busterminal. Op steenworp afstand staat de realisatie van een internationale touringcar terminal voor Amsterdam gepland. Ook Breda en Den Haag realiseren halte- en wachtvoorzieningen voor het LAB-vervoer. In Maastricht wordt begin 2020 een nieuwe aparte busterminal geopend voor LAB-vervoer.

Status aparte

Wanneer LAB-vervoer bij wet wordt uitgesloten van het gebruik van bushaltes en busstations dienen wegbeheerders aparte locaties aan te wijzen waar LAB-vervoer mag halteren. Door het genoemde risico van toekomstvastheid bij de lijndiensten is het voor gemeenten niet aantrekkelijk om voorzieningen te ontwikkelen.

Het uitsluiten van LAB-vervoer is een vergaande maatregel. In lijn met het instellen van milieuzones, kunnen gemeenten ook touringcarzones instellen. Door middel van een inrijverbod voor autobussen met uitzondering van ontheffinghouders, kan COV ontheven worden van het verbod. De vraag is of dit juridisch houdbaar is, omdat hiermee de concurrentiepositie van het LAB-vervoer mee geschaad kan worden.

5. Financiering infrastructuur

5.1 Context

Halte-infrastructuur voor stads- en streekbussen wordt gefinancierd uit budgetten die wegbeheerder reserveert. Deze budgetten worden aangevuld vanuit het Rijk (voorheen via de BDU-subsidie). LAB-vervoer maakte in het verleden gebruik van parkeerplaatsen bij knooppunten of op touringcarplaatsen. Sinds de snelle groei van het LAB-vervoer wordt vaak gebruik gemaakt van reguliere bushaltes. Om te voorkomen dat LAB-vervoer het geconcessioneerd vervoer hindert zijn aparte haltes aangewezen of ingericht door wegbeheerders (meestal gemeenten). De haltelocaties worden voorzien van een haltebord (L3b). LAB-aanbieders kunnen op hun beurt ter plekke eigen beeldmerk en een dienstregeling aanbrengen.

Investerings door overheden in LAB-faciliteiten worden nu verantwoord in het kader van internationale bereikbaarheid, toerismebeleid en overlastbeperking. Voor grote investeringen zoals de realisatie van een busstation gericht op langeafstandsbussen is het budget niet toereikend en wordt door gemeenten gezocht naar andere vormen van financiering. Daarnaast bestaat er dus het risico dat LAB-diensten een tijdelijk karakter kunnen hebben, waardoor het toekomstig gebruik lastig te voorspellen is. Wanneer een dienst niet goed presteert kan zeer snel besloten worden de dienst niet voort te zetten. Bij COV is er vaak sprake van een voorgeschreven pakket van aan te bieden lijndiensten.

5.2 Oorzaak

De langeafstandsbus is in het mobiliteitsdebat een relatief nieuw fenomeen naast vliegtuig en trein. Dit zorgt ervoor dat er geen budgetten zijn gereserveerd voor faciliteiten voor deze modaliteit. In het verleden realiseerde Eurolines bijvoorbeeld eigen faciliteiten. Door de instroom van nieuwe aanbieders wordt op veel plaatsen maatwerk toegepast om de langeafstandsbus een plaats te geven naast het COV. Bij ontwikkeling van nieuwe busstations wordt (onbewust) nauwelijks rekening gehouden met LAB-vervoer. Gemeente en provincie dragen hierin meestal de lasten. LAB-aanbieders zijn bereid financieel bij te dragen aan halte-voorzieningen die de reizigers voldoende faciliteiten bieden.

5.3 Oplossingsrichtingen

Integratie met OV

Bij volledige integratie moeten investeringen in LAB-faciliteiten meegenomen worden bij de realisatie van ov-voorzieningen. Busstations moeten ontworpen worden met inbegrip van de langeafstandsbus. Een voorbeeld hiervan is de realisatie van het busplatform van Den Haag Centraal. Hierbij is een speciale zone bedacht voor langeafstandsbussen. Het is onbekend of vervoerders een vergoeding moeten betalen.

Dit kan een optie zijn. Wanneer de faciliteiten door zowel LAB als COV worden gebruikt, zullen beiden een gebruiksvergoeding moeten betalen voor een level-playing field. Doordat LAB-vervoer gelijk is aan openbaar vervoer kan zij ook uitwijken naar andere

bushaltes. Het is onduidelijk of zij ook verplicht kunnen worden om hier gebruik van te maken, wanneer zij ook een gebruiksvergoeding moeten betalen. Daarnaast is het de vraag of het wenselijk is dat COV moet betalen voor het gebruik van busstations.

Status aparte

Door het heffen van een gebruiksvergoeding kan LAB-infrastructuur gefinancierd worden. Waar bij railvervoer sprake is van een gebruiksvergoeding voor het rijden over het spoor, verdienen wegbeheerders niet direct aan langeafstandsbussen. Vervoerders betalen alleen wegenbelasting in het land van registratie, tol op snelwegen en in buitenlandse busterminals een gebruiksvergoeding. In Maastricht zal ook een gebruiksvergoeding betaald moeten worden. Het is onduidelijk of er in Nederland busstations zijn waar een gebruiksvergoeding wordt gerekend. Belangrijke kanttekening is dat volledig kostendekking met enkel een gebruiksvergoeding onwaarschijnlijk. Voorbeelden uit Duitsland en Polen laten zien dat busterminals worden gefinancierd door verhuur van vastgoed voor winkels, reisbureaus en loketten van vervoerders.

6. Busbaangebruik

6.1 Context

LAB-vervoer is openbaar vervoer, en heeft daarmee het recht om van alle busbanen gebruik te maken. Er bestaat in de Wegenverkeerswet een onderscheid tussen autobusbanen en lijnbusbanen. Concessieverleners nemen echter in ontheffingsbesluiten vaak de voorwaarde op dat busbaangebruik verboden is. Daarbij wordt aangevoerd dat LAB-vervoer het COV niet mag hinderen. Het kan worden betwist of een dergelijke voorwaarde rechtmatig is, want in hoeverre is er bij busbaangebruik sprake van inbreuk op de concessie?

6.2 Oorzaak

In het COV wordt grote waarde gehecht aan de punctualiteit. Vervoerders worden afgerekend op vertraging in de dienstregeling. Op trajecten met een hoog vertragingrisico is daarom in samenspraak met wegbeheerders geïnvesteerd in busbanen. Om de doorstroming op deze busbanen te bevorderen zijn de meeste bussen uitgerust met apparatuur om de verkeersregelininstallaties te beïnvloeden, bijvoorbeeld KAR, VETAG en VECOM. Touringcars en specifiek langeafstandsbussen zijn niet uitgerust met dit systeem. Wanneer deze voertuigen gebruik zouden maken van busbanen zal het voertuig niet herkend worden en zal de bus en de bussen daarachter geen voorrang krijgen. Dit leidt dan tot vertraging van de stads- en streekbussen.

6.3 Oplossingsrichtingen

Integratie met OV

Het gebruik van busbanen door LAB-aanbieders kan enkel onder de voorwaarde dat het materieel wel is uitgerust met de beïnvloedingssystemen die zijn toegepast in de

busbaan. Het invoeren van een wettelijke voorwaarde voor het busbaangebruik kan leiden tot een standaardisatie van de systemen. Vluchtstrookgebruik op snelwegen door LAB-vervoer zou ook op deze manier gereguleerd kunnen worden. Vanuit milieu perspectief zou het ook wenselijk zijn om het LAB-vervoer te prioriteren, omdat het collectief vervoer betreft en daarmee betere benutting van energie en ruimte. Ook wordt reistijdwinst geboekt met deze maatregel.

Status aparte

Gevolg van het mengen van LAB-vervoer met het overige verkeer is dat het LAB-vervoer te lijden heeft onder congestie rondom grote steden. Het belang van reistijdverkorting voor LAB-vervoer is beperkt, gezien het feit dat de geboden verbindingen niet concurreren om reistijd, maar vooral om prijs en comfort.

7. Milieu-eisen

7.1 Context

De opkomst van milieuzones in steden, het klimaatakkoord van Parijs, de nieuwe verordening tot vaststelling van CO₂-normen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en het Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus in 2025-2030 dagen mobiliteitsaanbieders uit om te verduurzamen. Ook LAB-aanbieders nemen stappen om te verduurzamen. Zij worden in Nederland via ontheffingen uitgedaagd om met schone bussen te rijden. Voor gemeenten is het echter onduidelijk wat er nu vereist wordt van LAB-aanbieders. Er wordt geëxperimenteerd met verschillende technologieën zoals batterijen, waterstof en biogas. Het grote ritlengtes van langeafstandsbussen maakt de transitie uitdagend.

7.2 Oorzaak

Omdat LAB-vervoer zich presenteert als openbaar vervoer bestaat er verwarring in hoeverre het bestuursakkoord ook van toepassing is op LAB-vervoer. Op korte termijn wordt geen doorbraak verwacht in de brede uitrol van schone touringcars. Er zijn wel leveranciers van touringcars die werken aan hybride-oplossingen waarbij de gereden kilometers in stedelijk gebied zonder uitstoot zijn.

7.3 Oplossingsrichtingen

Integratie met OV

Concessieverleners hebben onderling afspraken gemaakt over een te volgen ambitie richting schoon openbaar vervoer. Dit is niet van toepassing op vervoer met een ontheffing, waaronder LAB-vervoer. In hoeverre het redelijk is om strenge eisen te stellen aan LAB-vervoer is de vraag. Concessieverleners kunnen de vervoerders wel prikkelen binnen de voorwaarden om schoon vervoer aan te stellen. Vanuit Europa zullen LAB-aanbieders verplicht gaan worden te verduurzamen. Mocht het toch mogelijk blijven voor LAB-vervoerder hun diensten aan te bieden met schone aandrijving, dan ontstaat

mogelijk de vraag naar medegebruik van laadinfrastructuur. De uitdaging ligt hier in het verschil in punctualiteit en laadtechnieken. Ook is de vraag of vervoerders medegebruik toestaan. Door wettelijke eisen op te stellen voor LAB-vervoer ontstaat er een kader voor de verduurzaming van het transport.

Status aparte

Grote steden in Nederland hebben afgelopen jaren milieuzones ingesteld of zijn dat van plan. Gevolg is dat LAB-vervoer zonder verduurzaming niet meer tot in de stadscentra mag komen. Het zal daarmee aannemelijk zijn dat LAB-vervoer tot de stadsrand het vervoer doet, waarna de reiziger met het stads- en streekvervoer verder naar het centrum van de stad wordt vervoerd. Hierdoor verschuift de druk van knooppunten in het centrum naar de rand. Hiermee wordt groot verkeer in de stad voorkomen en profiteert stadsvervoer van het LAB-vervoer, mits het LAB-vervoer zijn populariteit behoudt.

8. Betaalwijzen

8.1 Context

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft met de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven afspraken gemaakt over een vergoedingssystematiek voor het studentenreisrecht waardoor studenten gedurende hun studie gratis kunnen reizen. De ACM stelt echter dat nieuwe mobiliteitsaanbieders een drempel kunnen ervaren bij toegang tot het ov-betaalsysteem (ACM, 2018). Dit kan ontwikkelingen als MaaS tegenwerken.

8.2 Oorzaak

Het studentenreisrecht is in de jaren 90 geïntroduceerd ter bevordering van het gebruik van het openbaar vervoer. Tegenwoordig is een groot aandeel van de gebruikers student met bijkomende piekbelastingen in ochtend- en middagspits. Vervoerders krijgen op basis van geregistreerde ritten een aandeel uit het reserveerde budget voor het studentenreisrecht. Het vormt daarmee een vrij continue vorm van inkomsten, zij het dat een student voor een lager tarief reist. Het studentenreisrecht draagt bij aan het onderhouden van het openbaar vervoer aanbod.

8.3 Oplossingsrichtingen

Integratie met OV

Wanneer LAB-vervoer geïntegreerd wordt in het openbaar vervoer moeten zij toetreden tot de Coöperatie. Daarmee wordt ook het studentenreisrecht geldig in LAB-vervoer en moeten LAB-aanbieders daar ook een vergoeding voor ontvangen. Studenten zullen meer gebruik maken van het LAB-vervoer. De vraag is echter wel hoe dit geïmplementeerd moet worden. Daarbij is een verplichting voor de juiste apparatuur aan boord van de bussen denkbaar.

Vooraf de lijndiensten naar steden met hoger onderwijs zullen profiteren van de vergoedingen. Het COV zal een lagere kostendekkingsgraad kennen, waardoor de kans bestaat dat slecht presterende lijnen opgeheven zullen worden. Een oplossing hier zou kunnen zijn dat er van LAB-aanbieders tegenprestaties worden gevraagd om de zwakke lijnen te ondersteunen.

Status aparte

LAB-vervoerders bieden via eigen boekingsplatforms hun tickets aan. Tickets kunnen getoond worden op een app of uitgeprint worden. Het is ook mogelijk om bij de bus tickets te kopen, wanneer deze nog niet volgeboekt is. Het betalen met een app of contactloos zal ook in vervoersdiensten verder toenemen. De drempel wordt daarmee steeds lager voor reizigers. Het stelt reizigers instaat via de smartphone tickets aan te schaffen en te tonen bij het instappen. Op deze manier weten LAB-aanbieders vooral buitenlandse studenten en toeristen te verleiden met LAB-vervoer te reizen.

9. Reisinformatie

9.1 Context

In reisplanners als 9292 is het aanbod van LAB-aanbieders beperkt weergegeven. Sommige partijen hebben geen behoefte aan vermelding hierin, anderen willen wel maar krijgen maar beperkt medewerking. Voor COV worden steeds vaker de loketten gecombineerd voor het verstrekken van reisinformatie. LAB-aanbieders als Flixbus en Eurolines kennen ook service-kantoren. Er is nog geen sprake van integratie.

9.2 Oorzaak

Er zijn veel verschillende platformen waar de LAB-aanbieders hun diensten kunnen aanbieden, een reisplanner binnen Nederland hoeft niet aan te sluiten bij het publiek dat de LAB-aanbieder wil bereiken. Het uitbreiden van de naamsbekendheid en de bewust making van het alternatief kan wel een reden zijn om toe te treden door dergelijke reisplanners. Daarnaast zijn bemande servicevoorzieningen erg kostbaar.

9.3 Oplossingsrichtingen

Integratie met OV

Volledige integratie met het ov betekent dat vervoerders zowel actuele als statische reisinformatie beschikbaar moeten stellen. Dit maakt verwerking in dynamische reisinformatie op busstations en knooppunten eenvoudiger en zorgt ervoor dat LAB-reizigers beter de weg kunnen vinden. Dit kan een wettelijke verplichting worden. Dit betekent toetreden tot de Coöperatie van Openbaar Vervoerbedrijven. Dat houdt in dat de drempel om volledig verwerkt te worden in reisplanners, zoals 9292, lager wordt. Het betekent echter ook dat LAB-vervoerders moeten voldoen aan de NDOV-standaarden. Ook moet er aandacht zijn voor het internationale karakter van LAB-vervoer.

Reisinformatie moet dan niet alleen aangeboden worden in het Nederlands. Samenwerking bij loketten kan ook leiden tot een grotere klanttevredenheid.

Status aparte

Populaire reisapplicaties als Google Maps en Uber hebben belang bij het beschikbaar maken van zoveel mogelijk vervoersdiensten. Voor LAB-aanbieders is het eveneens van belang om de reisinformatie van hun diensten goed vindbaar te maken. Ontwikkelingen als Mobility as a Service dragen bij aan het beter beschikbaar maken van boeken, betalen en reizen met uiteenlopende modaliteiten. Als zelfstandige modaliteit zijn de bestaande kaders geschikt.

10. Discussie & Conclusie

Het LAB-vervoer heeft verschillende verschijningsvormen waardoor het niet gevat is in één wet en daarmee verschillende regels gelden. Dit zorgt ervoor dat het voor betrokken vervoerders, vervoersautoriteiten en wegbeheerders niet duidelijk is wat de rechten en plichten zijn van het vervoer. In dit paper is ingegaan op zeven thema's die het grijze gebied beschrijven. Hierbij is gekeken naar hoe de onduidelijk opgelost kan worden, zowel in het geval als onderdeel van het openbaar vervoerssysteem als in het geval dat het LAB-vervoer een status aparte heeft.

Op basis van de uitgewerkte effecten kan niet één lijn getrokken worden over wat wenselijk is in de ordening van de LAB-markt in Nederland. De lappendeken van regels heeft LAB-vervoer de mogelijkheid gegeven om te groeien, maar ook veel onduidelijkheid opgeleverd voor wegbeheerders en ov-autoriteiten. De businesscase van LAB-vervoer in Nederland is ingespeeld op het grijze gebied tussen de rechten van openbaar vervoer en de vrijheid van een commercieel niet-gebonden bedrijf.

Om potentie van het vervoer te behouden, maar ook de problemen voor beleidsmakers te verhelpen, is het nodig om het grijze gebied in te kleuren. Aanscherping van de huidige WP2000 moet ertoe leiden dat rechten en plichten van LAB-aanbieders op het vlak van exploitatie, halte- en busbaangebruik, financiering, milieu-eisen, betaalwijzen en reisinformatie worden geborgd. Daarvoor helpt het als LAB-vervoer als aparte modaliteit binnen het openbaar vervoer wordt erkend in Nederland. Op deze manier is het benutten van het ontheffingsartikel (Art. 29, WP2000) niet meer nodig. Maar het is wel nodig om de huidige vorm van de concessiesystematiek tegen het licht te houden met oog op verdere openstelling van de internationale bus- en treinmarkt. Het is in het belang van Rijk, vervoersautoriteit, wegbeheerder en LAB-aanbieders om samen te komen tot een speelveld waarbij LAB-vervoer als nieuwe modaliteit kan bijdragen aan het openbaar vervoer in Nederland.

Referenties

ACM, 2018. *Advies regulering ov betaalmarkt*, Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.

de Rechtspraak, 2018. *ECLI:NL:CBB:2018:384*. [Online]

Available at:

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2018:384>

[Geopend 4 september 2019].

Ecorys, 2016. *Ontheffing ov-concessieplicht - Handvatten voor de beoordeling van ontheffingsaanvragen*, Rotterdam: Ecorys.

Gemeente Maastricht, 2017. *Lange Afstand Busvervoer van en naar Maastricht*, Maastricht: Gemeente Maastricht.

Hart van Nederland, 2017. *Maastricht lijdt onder touringcarterreur*. [Online]

Available at: <https://www.hartvannederland.nl/top-nieuws/2017/maastricht-lijdt-onder-touringcarterreur/>

[Geopend 7 september 2019].

KiM, 2019. *De bus over de grens: grensoverschrijdende busverbindingen in Nederland*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Mobile Lives Forum, 2019. *The "Macron buses," a low-cost mode of transportation put to the test of sustainability and desirability*. [Online]

Available at: <http://en.forumviesmobiles.org/project/2019/01/10/macron-buses-low-cost-mode-transportation-put-test-sustainability-and-desirability-12813>

[Geopend 10 september 2019].

MuConsult, 2018. *Impact-analyse herziening Verordening (EU) 1073/2009*, Amersfoort: MuConsult.

Parool, 2017. *Tijdelijke oplossing voor chaos bussen op Sloterdijk*. [Online]

Available at: <https://www.parool.nl/nieuws/tijdelijke-oplossing-voor-chaos-bussen-op-sloterdijk~bc2b841f/>

[Geopend 7 september 2019].

Royal HaskoningDHV, 2013. *MER luchthaven Eindhoven - Hoofdrapport deel B*, sl: Royal HaskoningDHV.

Smid, J., nog niet gepubliceerd. *Faciliteren van LangeAfstand-Busvervoer bij reguliere stads- en streekbusstations*, Amersfoort: MuConsult.

Steer Davies, 2017. *Support study for an Impact Assessment for the revision of Regulation (EC) No 1073/2009 on access to the international market for coach and bus services*, sl: Steer Davies.

Treinreiziger.nl, 2018. *Noord-Brabant moet opnieuw kijken naar Flixbus plan*. [Online]

Available at: <https://www.treinreiziger.nl/noord-brabant-moet-opnieuw-kijken-naar-flixbus-plan/>

[Geopend september 7 2019].