



Provinciale Staten

<b>Clustercode</b>	PP	<b>Uw kenmerk</b>	-
<b>Ons kenmerk</b>	DOC-00862522	<b>Maastricht</b>	16 december 2025
<b>Bijlage(n)</b>	1	<b>Verzonden</b>	19 december 2025

### Onderwerp

Sonderend stuk inzake concessie openbaar vervoer na 2031: besluit inzake verlenging OV-concessie en doorkijk aanbesteding nieuwe OV-concessie

Geachte Staten,

Hierbij bieden wij u het Sonderend stuk aan inzake verlengen, aanbesteden en Mid Term in relatie tot de OV concessie.

Uw Staten worden via dit voorstel gevraagd uw overwegingen bij de voorgenomen koers van GS inzake het niet verlengen van de OV-concessie Limburg en het starten van de voorbereiding voor een nieuwe aanbesteding van de OV-concessie (ingang december 2031) kenbaar te maken.

### Geheimhouding

Wij hebben besloten om op grond van artikel 84 en 85, tweede lid, Provinciewet een verplichting tot geheimhouding op te leggen ten aanzien van de volgende informatie:

- notitie Pels Rijcken Advocaten inzake Verlenging OV-concessie.

Bij uw Griffie is deze informatie voor uw Staten ter inzage gelegd, en wel vanaf 19 december 2025 tot en met 23 januari 2026. Op de inzage door de leden van uw Staten is de procedure zoals beschreven in de brief aan uw Staten verzonden op 28 maart 2023 van toepassing. De verplichting tot geheimhouding wordt opgelegd omdat er sprake is van informatie die onder een of meerdere uitzonderingsgronden van de Wet open overheid (Woo) valt.

Meer specifiek gaat het hier om informatie die inzicht geeft in de economische en/of financiële belangen van ons bestuursorgaan (artikel 5.1, tweede lid, sub b, Woo).

Het betreft bijvoorbeeld standpunten en uitgangspunten met betrekking tot de gevoerde gesprekken en onderhandelingen. Openbaarmaking van die informatie zou de financiële en strategische positie van de Provincie Limburg ernstig kunnen benadelen.

De verplichting tot geheimhouding duurt voort totdat uw Staten deze opheffen.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris



# Sonderend stuk

## Programma en Projecten

**Onderwerp** Concessie openbaar vervoer na 2031: besluit inzake verlenging OV-concessie en doorkijk aanbesteding nieuwe OV-concessie

### Onderwerp

Concessie openbaar vervoer na 2031: besluit inzake verlenging OV-concessie en doorkijk aanbesteding nieuwe OV-concessie.

### Samenvatting

In de Vaststellingsovereenkomst gevolgen vertraging elektrificatie Maaslijn (waar uw Staten in 2020 € 33,8 mln. voor beschikbaar hebben gesteld) is de mogelijkheid opgenomen om de kosten uit deze overeenkomst te compenseren door middel van het verlengen van de OV-concessie. Hierover dient nog een finaal besluit te worden genomen. Op basis van ingewonnen juridische expertise en standpuntbepaling door de Europese Commissie komt ons college tot een voorgenomen standpunt om de Concessie *niet* te verlengen, en vanaf begin 2026 de voorbereiding voor een nieuwe OV-concessie te starten.

Uw Staten hebben verzocht om bij het nemen van dit besluit te worden betrokken. Deze sonderende nota voorziet in deze betrokkenheid. Nadat wij kennis hebben genomen van uw overwegingen zullen wij een definitief standpunt innemen.

### Vraag aan PS

1. Welke overwegingen en procesmatige aandachtspunten willen uw Staten aan ons college meegeven bij de aanpak en voorbereiding voor de aanbesteding van de nieuwe OV-concessie?
2. Welke lessen uit de Mid-Term review of andere recente studies wilt u meenemen in de voorbereidingen naar een nieuwe OV-concessie?

## **Aanleiding en bestuurlijke context**

Op 14 februari 2020 (G-20-001) hebben uw Staten aan GS verzocht om de mogelijkheden tot het verlengen van de OV-concessieperiode te verkennen om de aan Arriva betaalde meerkosten voor vertraging Maaslijn 2020-2024 van in totaal € 33,8 miljoen terug te verdienen. Naar aanleiding van de verkoop van Arriva aan I Squared Capital hebben wij uw Staten op 19 oktober 2023 (DOC-00566055) geïnformeerd dat een besluit over een eventuele verlenging van de OV-concessie niet eerder dan einde 2025 zou worden genomen.

Thans leggen wij dit onderwerp sonderend aan uw Staten voor, in samenhang met de doorkijk naar het proces behorende bij een nieuwe aanbesteding van het OV.

## **Bevoegdheid**

Gedeputeerde Staten zijn op basis van de Wet personenvervoer 2000 bevoegd en verantwoordelijk om -na een Europese aanbesteding- een concessie te verlenen. Provinciale Staten zijn bevoegd tot het stellen van inhoudelijke en financiële kaders aan beleid. Daarnaast hebben Provinciale Staten verzocht om te worden betrokken bij de besluitvorming over het eventueel verlengen van de Concessie Openbaar Vervoer Limburg 2016 – 2031.

## **Context**

### *Verlengen OV-concessie*

Over de mogelijkheid om € 33,8 miljoen van de financiële vergoeding aan Arriva te compenseren door de huidige OV-concessie vanaf 2031 voor Arriva te verlengen en dat bedrag vervolgens in mindering te brengen op de exploitatiebijdrage in de verlengingsjaren, hebben wij juridische adviezen aan Advocatenkantoor Pels Rijcken gevraagd. Het meest recente en zelfstandig leesbare advies ligt voor uw Staten in de periode 19 december 2025 tot en met 23 januari 2026 onder oplegging van geheimhouding bij de Griffie ter inzage. Conclusie van de adviezen is dat verlenging van de OV-concessie juridisch kwetsbaar is. De kans op vernietiging van het verlengingsbesluit door de rechter is reëel. Daarnaast is er ook een risico op een inbreukprocedure door de Europese Commissie.

In het kort is de onderbouwing van deze conclusie als volgt:

De verplichting om OV-concessies Europees aan te besteden volgt uit de Europese PSO-verordening ('public service obligations', Verordening (EG) nr. 1370/2007). In Nederland is deze verordening uitgewerkt in de Wet personenvervoer 2000. De PSO-verordening bepaalt dat:

- een concessie voor busvervoer een duur mag hebben van maximaal 10 jaar;
- een concessie voor treinvervoer een duur mag hebben van maximaal 15 jaar;
- een gemengde concessie een duur mag hebben van maximaal 15 jaar, mits de waarde van het treinvervoer meer dan 50% van die concessie uitmaakt.

Op basis van deze laatste bepaling is er destijds voor gekozen de huidige Concessie een duur van 15 jaar te geven. In principe is 15 jaar dus het maximum. De PSO-verordening bevat echter een uitzonderingsbepaling in artikel 4, lid 4, die bepaalde ruimte biedt voor een nog langere concessieduur. Een verlenging van de duur met 50% is mogelijk als de concessiehouder een aanzienlijk deel van de totale activa ter beschikking stelt die noodzakelijk zijn voor uitvoering van de concessie en een langere concessieduur nodig is om de concessiehouder in staat te stellen die activa af te schrijven.

Dezelfde uitzonderingsbepaling van de PSO-verordening noemt daarnaast een optie voor een nog langere looptijd (niet beperkt tot maximaal 50%) als kapitaalafschrijvingen met betrekking tot uitzonderlijke infrastructuurinvesteringen, rollend materieel of voertuigen dat rechtvaardigen. Voorwaarde bij beide verlengingsopties is dat in de concessie een verlengingsmogelijkheid is opgenomen en dat die mogelijkheid destijds bij de aanbesteding van de concessie ook kenbaar is gemaakt. Dat laatste volgt overigens ook uit het nationale algemene aanbestedingsrecht.

Het juridisch advies van Pels Rijcken concludeert dat bij aanbesteding van de huidige concessie is uitgegaan van een duur van 15 jaar en geen verlengingsoptie is opgenomen. Alleen dit al maakt een verlenging van de Concessie Openbaar Vervoer Limburg 2016 – 2031 juridisch risicovol, zo concludeert Pels Rijcken.

Voor wat betreft de inhoudelijke eis van de PSO-verordening dat – kort gezegd - de terugverdientijd van investeringen in infrastructuur of materieel een langere duur moeten rechtvaardigen, wordt in het juridisch advies het volgende geconcludeerd.

De concessiehouder heeft flink moeten investeren in elektrisch materieel voor onder andere de Maaslijn. Maar in de concessie is geregeld dat bij het einde van de Concessie de concessiehouder het elektrisch materieel (treinen en bussen) kan overdragen aan de opvolgende concessiehouder, tegen de waarde ervan op dat moment. Deze overnameregeling geldt voor het materieel dat:

- bij aanvang van de Concessie is overgenomen of gekocht en een langere levensduur heeft dan de looptijd van de Concessie (elektrische treinen met een levensduur van 30 jaar);
- tijdens de looptijd van de Concessie is gekocht en een levensduur heeft die eindigt na de einddatum van de Concessie (elektrische treinen met een levensduur van 30 jaar en elektrische bussen met een levensduur van 15 jaar. Dieselmotoren mogen tijdens de looptijd van de Concessie niet meer worden gekocht).

De Provincie moet voor het hierboven genoemde materieel een overnameverplichting aan de nieuwe concessiehouder opleggen. Als de treinen later worden besteld dan bij de start van de Concessie voorzien - zoals bij de treinstellen voor de Maaslijn het geval is -, moet de volgende concessiehouder ze dus ook tegen een hogere waarde overnemen. Arriva loopt met deze regeling geen risico dat zij haar investeringen in elektrische treinen niet kan terugverdienen. Daarmee is de terugverdientijd van de investeringen in materieel die Arriva heeft moeten doen, geen argument voor verlenging van de Concessie.

De argumenten en conclusies van het juridisch advies zijn ook de argumenten en conclusies van de Europese Commissie, zoals bleek uit een overleg dat tussen Directorate-General for Mobility and Transport (DG Move) van de Europese Commissie en de Provincie over dit vraagstuk heeft plaatsgevonden. De Europese Commissie hechtte ook belang aan het gegeven dat er geen sprake is van aanvullende investeringen door de concessiehouder, maar slechts van vertragingskosten (kosten van langere lease dieseltreinen, brandstof en onderhoud; hogere aanschafprijs elektrische treinen).

Dat elektrische treinen ten behoeve van de Maaslijn zouden moeten worden aangeschaft, was immers bij de aanbesteding van de concessie reeds bekend. Verdragingskosten vormen volgens de Europese Commissie geen grond voor verlenging.

Tegen een verlengingsbesluit staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden. Indien de Provincie ondanks het daaraan niet ondersteunende standpunt van de Europese Commissie en het advies van Pels Rijcken toch zou besluiten tot verlenging van de concessie, moet rekening worden gehouden met bezwaar- en beroepsprocedures van andere vervoerders, die er immers van uit mogen gaan dat de concessie die vanaf eind 2031 gaat lopen, opnieuw openbaar zal worden aanbesteed. Ook vervoerders die destijds hebben deelgenomen aan de aanbesteding van de huidige concessie of dat zouden hebben gedaan als de concessie een langere looptijd dan 15 jaar zou hebben gehad, hebben een reële ingang naar de rechter. Een inbreukprocedure door de Europese Commissie wegens overtreding van de PSO-verordening kan eveneens aan de orde komen, zeker nu de Commissie al een inbreukprocedure tegen Nederland is gestart wegens onderhandse verlening van de Hoofdrailnetconcessie aan de NS. Een inbreukprocedure kan uiteindelijk leiden tot oplegging van een boete of dwangsom aan de lidstaat.

Hier komt bij dat juridische procedures lang kunnen duren. Bij een bezwaar- en beroepsprocedure bedraagt de doorlooptijd minimaal 1,5 tot 2 jaar. Een inbreukprocedure kan de Europese Commissie bovendien altijd en op elk willekeurig moment starten, zelfs als een verlengingsbesluit al onherroepelijk zou zijn. Dat maakt het uitermate onzeker om zowel in het geval van bezwaar en beroep als in het geval van een inbreukprocedure op voorhand te bepalen op welk moment we met 100% zekerheid weten dat een verlenging van de Concessie stand houdt.

Daarom zal parallel aan een traject om de Concessie onderhands te verlengen een aanbestedingsprocedure voor een nieuwe concessie moeten worden gestart. Als we daarmee zouden wachten tot juridische zekerheid van een rechter is verkregen, is het te laat om nog een volledige aanbesteding te organiseren en in die aanbesteding een optimaal resultaat voor reizigers (en de Provincie Limburg) te bewerkstelligen.

Om zich maximaal in te spannen om het bedrag van € 33,8 mln. terug te kunnen verdienen heeft het vorige college van GS in april 2023 vertrouwelijk besloten om onder voorwaarden verlenging van de OV-concessie na te streven.

Daarbij hebben GS aan Arriva een besluit van de Raad van Commissarissen dan wel de aandeelhouders over instemming met het verlengen van de concessie met 6 jaar onder de voorwaarden van de lopende concessie gevraagd. Arriva heeft hierop op 19 juli 2023 positief gereageerd. Bij deze vraag aan Arriva hebben GS Arriva overigens expliciet erop gewezen dat het een voornemen tot verlenging onder voorwaarden betrof, en dat de Provincie niet aansprakelijk is voor eventuele schade die Arriva lijdt indien verlenging van de concessie om welke reden dan ook niet zal plaatsvinden.

Destijds is ook een relatie gelegd met de prestaties van Arriva, en de uitkomsten van het (destijds nog te verschijnen) onderzoek van Ecorys uit 2023. Inmiddels zijn zowel het onderzoek van Ecorys alsook de mid term review beschikbaar. Uit beide analyses komen aandachtspunten naar voren, maar kan niet worden gesteld dat er om inhoudelijke redenen of vanwege het functioneren van Arriva niet naar verlenging van de concessie zou moeten worden gestreefd.

De vergoeding die de Provincie Limburg in 2020 aan Arriva heeft verstrekt vanwege de eerste vertraging Maaslijn bedraagt € 33,8 mln. Vanwege de omvang van dat bedrag is ons college nog steeds van oordeel dat een maximale inspanning moet worden betracht om deze middelen terug te verdienen uit door Arriva extra te genereren baten als gevolg van de verlenging van de concessie. Ook als daarbij risico's aan de orde zijn. Anderzijds is ons college ook van oordeel dat er geen (juridische) strijd gevoerd moet worden over een besluit tot het verlengen van de Concessie die nauwelijks kansrijk kan zijn. In onderhavige kwestie lijkt dat laatste aan de orde. Zowel het advies van Pels Rijcken alsook het signaal vanuit de Europese Commissie zijn duidelijk en laten weinig ruimte voor een andere interpretatie dan dat verlenging om juridische redenen niet houdbaar is.

Extra complicerend is dat – zoals hierboven genoemd - een besluit tot verlenging altijd gepaard zou moeten gaan met een parallel proces van voorbereiding nieuwe aanbesteding, om te voorkomen dat er een scenario ontstaat waarbij een verlengingsbesluit komende jaren geen stand kan houden en op dat (latere) moment de tijd voor een zorgvuldige nieuwe aanbesteding ontbreekt. Daarmee ontstaat dan de situatie dat enerzijds sprake zou zijn van een formele koers van Limburg gericht op verlenging van de OV-concessie waarover met Arriva zou worden gesproken inzake verdere invulling hiervan, en anderzijds met gemeenten, maatschappelijke partners en uw Staten zou moeten worden gesproken over een nieuwe concessie met nieuwe kaders en uitgangspunten “voor het geval dat...”. Daarbij zou in dat aanbestedingsproces op enig moment aan marktpartijen duidelijkheid geboden moeten worden over hoe serieus hun informatie, voorbereiding en inschrijving kan leiden tot een feitelijke gunning. Met een parallel lopend verlengingsbesluit zullen marktpartijen naar verwachting minder enthousiast participeren in een nieuw aanbestedingsproces, en wordt het risico op minder inschrijvingen of minder aantrekkelijke inschrijvingen hoog geacht.

Bovenstaande overwegingen overziende concludeert ons college dat:

- het verlengen van de OV-concessie juridisch zeer kwetsbaar is;
- er bij een verlengingsbesluit parallel ook een aanbesteding voorbereid moet worden;
- de combinatie van verlenging én voorbereiding aanbesteding (als terugvaloptie) leidt tot onduidelijkheid naar alle betrokkenen en tot aanvullende risico's voor de Provincie.

Daarom is ons college thans voornemens om niet over te gaan tot verlenging van de OV-concessie en om het proces naar een nieuwe aanbesteding van het OV in Limburg op te starten.

#### *Doorkijk nieuwe aanbesteding*

De voorbereidingen voor een nieuwe OV-concessie dienen nog te worden opgestart. Daarom ligt er op dit moment nog geen uitgewerkte planning voor. Op hoofdlijnen ziet het te doorlopen proces er als volgt uit:

2026	Bepalen en maken hoofdkeuzes, opstellen Nota van Uitgangspunten
Eind 2026 / begin 2027	Vaststellen Nota van Uitgangspunten door GS en PS
2027	Opstellen Programma van Eisen, eventueel marktconsultatie
Eind 2027 / begin 2028	Vaststellen Programma van Eisen door GS, start Europees aanbestedingstraject
Tweede helft 2028	Voorlopige en definitieve gunning
2029	Eventuele bezwaar/beroepsprocedures en start implementatie
15 december 2031	Start Nieuwe Concessie Openbaar Vervoer Limburg 2031 - PM

Bovenstaande planning zal in een plan van aanpak nader worden uitgewerkt en verfijnd met mijlpaalmomenten voor bijvoorbeeld tussenproducten, consultaties, bespreking met uw Staten (met betrokkenheid van uw Werkgroep OV), advisering door het Reizigers Overleg Limburg etc. Wij nodigen u uit om uw verwachtingen rondom dit proces en de betrokkenheid van uw Staten c.q. uw Werkgroep OV daarbij aan ons kenbaar te maken.

#### **Vervolg**

Nadat de overwegingen van uw Staten inzake het voornemen om de OV-concessie niet te verlengen en de voorbereiding voor een nieuwe aanbesteding te starten bekend zijn, zal ons college deze betrekken bij het nemen van een definitieve beslissing over de toekomst van de concessie en over het starten van een aanbesteding.

## **Bijlage(n)**

Juridisch advies Pels Rijcken d.d. 2 september 2025 ligt voor uw Staten onder oplegging van geheimhouding in de periode 19 december 2025 tot en met 23 januari 2026 bij de Griffie ter inzage.