

Vergaderjaar 2013–2014

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 518

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2014

Stations vormen een belangrijke schakel in de reis van deur-tot-deur. Stations dienen toegankelijke, comfortabele en veilige knooppunten te zijn. Er is een aantal stations waar meerdere vervoerders hun diensten aanbieden aan de reizigers. Vervoerders moeten in staat worden gesteld hun reizigers goed te informeren en gebruik te kunnen maken van diensten en voorzieningen en zich te profileren op stations waar zij halteren.

In de Lange termijn spooragenda (LTSA) heeft het Kabinet een aantal maatregelen aangekondigd om de toegang tot stations voor alle vervoerders te waarborgen:

- Implementatie van de Herschikkingsrichtlijn. Hiertoe ontvangt u separaat een wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet.
- De stationsnetverklaring waarin NS en ProRail inzicht geven in de tarieven en voorwaarden voor toegang tot diensten en voorzieningen per station.
- Een onderzoek naar de mogelijkheid voor de Autoriteit Consumenten Markt (ACM) om vooraf de tarieven en voorwaarden te toetsen voor de toegang tot diensten en voorzieningen op stations.
- Een onderzoek naar financiële en andere consequenties van het aanpassen van de positie van NS op alle stations in Nederland.

In de LTSA zijn meerdere acties rondom stations aangekondigd. Voor de zomer ontvangt u de uitkomsten van het onderzoek naar de positie van NS op stations.

Aanbieding onderzoek vooraf toetsen

Met deze brief bied ik u, mede namens de Minister van Economische Zaken, het onderzoek aan naar het vooraf toetsen van tarieven en

voorwaarden van diensten en voorzieningen op stations door de ACM¹. Dit onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Ecorys tussen februari en juni van dit jaar. Aanleiding voor dit onderzoek vormde de *Quick scan personenvervoer per spoor* van de ACM naar de dienstverlening van NS en TLS. In reactie op dit onderzoek heb ik toegezegd bij de implementatie van de Herschikkingsrichtlijn in beschouwing te zullen nemen om de ACM een bevoegdheid te geven vooraf de tarieven en voorwaarden voor toegang tot diensten en voorzieningen op stations te toetsen. Daarbij moet worden gezien of deze maatregel proportioneel is in relatie tot de problematiek.²

Uit het Ecorys onderzoek komt naar voren, dat er met name bij NS potentiële mededingingsrechtelijke problemen kunnen spelen, omdat NS een prikkel heeft om andere vervoerders bij het aanbieden van diensten (op stations) te benadelen. NS kan immers in concurrentie met andere vervoerders op regionale spoorconcessies bieden indien er sprake is van substantiële samenloop met het hoofdrailnet.

Ecorys constateert dat de onderbouwing van de door regionale vervoerders gesignaleerde knelpunten met praktijkvoorbeelden echter in veel gevallen onvolledig is of dat de urgentie van bepaalde genoemde knelpunten niet aannemelijk is. Ecorys heeft 5 verschillende reguleringsvarianten in ogenschouw genomen die uiteen lopen van implementatie van de Herschikkingsrichtlijn tot vaststelling van de stationsnetverklaring door de ACM of de Minister.

Betrekken adviezen Ecorys

Ecorys komt op basis van de met name potentiële mededingingsproblemen tot de volgende adviezen. Er wordt per advies aangegeven hoe hiermee wordt omgegaan. Het is van belang dat andere vervoerders non discriminatoir toegang krijgen tot de diensten en voorzieningen op stations. De maatregelen moeten daarbij proportioneel zijn in relatie tot de geconstateerde problematiek.

- *Ecorys beveelt allereerst aan dat de belangrijkste uitgangspunten en eisen voor de stationsnetverklaring in wet- en regelgeving worden neergelegd. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden wordt in wet- en regelgeving vastgelegd.*
Deze aanbeveling wordt overgenomen door in regelgeving (implementatie van de Herschikkingsrichtlijn in de Spoorwegwet en onderliggende regelgeving) vast te leggen, dat NS en ProRail verplicht zijn om een stationsnetverklaring op te stellen, waarbij aansluiting wordt gezocht met de huidige netverklaring van ProRail. De huidige netverklaring bevat immers ook toegangsvoorwaarden tot stations. Het gaat hier om diensten en voorzieningen op stations, zoals bedoeld in bijlage II, punt 2a van de Herschikkingsrichtlijn. Als voorwaarde wordt gesteld dat de stationsnetverklaring in ieder geval de volgende elementen bevat:
 - Een beschrijving van diensten en voorzieningen op stations en de tarieven en voorwaarden die daarvoor gelden;
 - Een beschrijving van de procedure voor het afnemen van bovenbedoelde diensten en voorzieningen;
 - Een geschilbeslechtsprocedure;

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Aanbiedingsbrief Quick scan ACM personenvervoer per spoor 2013, 11 november 2013, Kamerstuk 29 984 nr. 442

- Standaardelementen van de gebruiksovereenkomst zoals bijvoorbeeld rechten en plichten van betrokken partijen en wijzigingsvoorwaarden.

Aanvullend wordt de mogelijkheid opgenomen om in uitvoeringsreggeving nadere eisen op te nemen voor het geval deze bovengenoemde elementen in de stationsnetverklaring onvoldoende van de grond komen. De verwachting is dat NS en ProRail voldoende scherp te aanbrengen in de stationsnetverklaring. Ik zal dit proces volgen.

- *Ecorys beveelt als tweede punt aan dat NS en ProRail verantwoordelijk zijn voor de opstelling en vaststelling van de stationsnetverklaring. De stationsnetverklaring (of periodieke wijzigingen) wordt in concept opgesteld door NS en ProRail en ter informatie aan de ACM gestuurd. De ACM keurt de stationsnetverklaring niet goed, maar kan, als zij tot oordeel komt dat de voorgestelde stationsnetverklaring niet in overeenstemming is met de wettelijke doelstellingen, aan NS en ProRail de suggestie doen om onderdelen van de stationsnetverklaring aan te passen. Na vaststelling van de stationsnetverklaring kan de ACM NS en ProRail opdragen om de stationsnetverklaring te wijzigen en deze beter in lijn te brengen met doelstellingen in de Spoorwegwet. De aanbeveling van Ecorys wordt overgenomen dat NS en ProRail verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de stationsnetverklaring en de ACM die stationsnetverklaring niet vooraf goedkeurt. Het staat NS en ProRail vrij om een concept van de stationsnetverklaring met de ACM te delen. Na vaststelling van de stationsnetverklaring houdt de ACM hier toezicht op en kan indien nodig maatregelen opleggen. Er wordt daarmee aangesloten bij de procedure die voor de netverklaring van ProRail geldt.*

Met de nadere invulling van de elementen van de stationsnetverklaring is het voor de ACM eenvoudiger om vanuit haar eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheid op te treden. Ik vraag vooruitlopend hierop aan NS en ProRail per brief om deze elementen in de stationsnetverklaring op te nemen. Na implementatie van de Herschikkingsrichtlijn is het opstellen van de stationsnetverklaring verplicht.

- *Ecorys beveelt als derde punt aan dat er algemene regels worden geformuleerd over kostentoekening, kostenbepaling en de bepaling van het redelijk rendement, die NS en ProRail in acht dienen te nemen bij de vaststelling van tarieven en voorwaarden voor dienstvoorzieningen voor passagiersstations. Deze algemene regels zijn boekhoudkundige beginselen (zoals het toerekenings- en voorzichtigheidsbeginsel, en een bestendige gedragslijn) en andere uitgangspunten die in acht genomen moeten worden. Dergelijke algemene regels kunnen bijdragen aan het wegnemen van onduidelijkheid en het verminderen of voorkomen van conflicten.*

De aanbeveling van Ecorys wordt ingevuld door algemene eisen op te nemen in de spoorwegreggeving, waarmee de ACM haar toetsende bevoegdheid beter kan invullen. Het gaat dan om eisen zoals transparantie, redelijke en billijke voorwaarden, non discriminatie en kostengeoriënteerde tarieven.

Voorts wordt de mogelijkheid achter de hand gehouden om nadere regels te stellen over de wijze waarop tarieven in de stationsnetverklaring worden bepaald. Het stellen van dergelijke regels vind ik vooralsnog niet proportioneel. De komende periode zal eerst ervaring opgedaan moeten worden met de op te stellen stationsnetverklaring.

- *Als laatste punt adviseert Ecorys dat de ACM geschillen beslecht over de toepassing van de stationsnetverklaring. De ACM kan ook wijzigingen voorstellen in de stationsnetverklaring naar aanleiding van deze geschillen.*

Er wordt gekozen om partijen zelf een geschillenregeling op te laten nemen in de stationsnetverklaring. Bij de capaciteitsverdeling hanteert

ProRail eenzelfde regeling en dat werkt in de praktijk goed. Partijen kunnen altijd een klacht bij de ACM indienen. Vanuit de huidige wetgeving kan de ACM al een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. Het wetsvoorstel Stroomlijningswet ACM, dat op dit moment aanhangig is in de Eerste Kamer, introduceert daarnaast voor de ACM de mogelijkheid een toezeggingsbesluit te nemen en een bindende aanwijzing te geven. De verwachting is dat die wijzigingswet eind 2014 inwerking treedt. De ACM heeft daarmee voldoende handhavings-instrumenten. Daarom is het niet nodig om een extra bevoegdheid op te nemen in de Spoorwegwet.

Conclusie

De hierboven beschreven aanpak en bevoegdheden van de ACM bij toegang tot diensten en voorzieningen op stations maakt tarieven en voorwaarden transparant voor vervoerders. Tevens wordt het voor de ACM eenvoudiger om op te treden. Dit komt ten goede aan de toegang tot stations en maakt dat vervoerders hun reizigers beter van dienst kunnen zijn.

De voornoemde inzet wordt verwerkt in de regelgeving van de implementatie van de Herschikkingsrichtlijn.

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