

Vergaderjaar 2013–2014

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 442

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2013

Met deze brief bied ik uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken, de *Quickscan personenvervoer per spoor 2013* van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) aan¹ en geef onze reactie op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Deze Quickscan en onze reactie geven uitvoering aan de door uw Kamer op 25 april 2013 aangenomen motie van de leden Van Veldhoven en De Rouwe (Kamerstukken II 2012/13, 29 984 nr. 412). Tevens wordt conform toezegging van de Minister van Economische Zaken in het Algemeen Overleg over Marktwerking en Mededinging van 18 september jl., in deze reactie ook ingegaan op het punt van de verdeling van vervoersopbrengsten door NS en op de vraag of deze taak ook elders kan worden belegd.

Tegen de achtergrond van de onderwerpen in het rondetafelgesprek van 11 april 2013 en de genoemde motie heeft ACM haar onderzoek gericht op de diensten die regionale personenvervoerders per spoor (moeten) afnemen van NS en de positie van Trans Link Systems (TLS).

Wij zijn ACM erkentelijk voor het uitvoeren van de Quickscan in de beperkte tijdspanne die hiervoor beschikbaar was. Hoewel het geen volledig onderzoek betreft, geeft ACM adequaat inzicht in de problemen die door regionale vervoerders worden ervaren en welke maatregelen volgens de ACM mogelijk zouden zijn ter verbetering van de werking van de markt voor personenvervoer per spoor.

Algemene beoordeling

Wij zijn blij dat uit de scan geen nieuwe knelpunten naar voren zijn gekomen met betrekking tot de dienstverlening door NS en TLS. Met ACM zijn wij van mening dat de bestaande knelpunten niet vanzelf zullen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

verdwijnen. Daarom is op een aantal terreinen reeds maatregelen in gang gezet. De voorstellen van ACM sluiten hierbij aan. De Quicksan biedt voorts een waardevolle handreiking voor aanvullende maatregelen. Per aangedragen knelpunt hebben we een afweging gemaakt welke oplossingen noodzakelijk, adequaat en proportioneel zijn.

NS heeft een bijzondere positie in de gereguleerde markt voor personenvervoer per spoor. Dit is een historisch gegroeide situatie uit de tijd dat er slechts één personenvervoerder op het spoor was. Nu is de situatie een andere. Als gevolg van decentralisatie en marktwerking zijn er meerdere vervoerders voor het personenvervoer per spoor actief. Deze situatie vraagt anders dan in het verleden om nadere spelregels en transparantie. Op verschillende terreinen (zoals de herpositionering van TLS en de wetgeving OV-chipkaart) wordt inmiddels gewerkt aan het verbeteren van een eerlijk speelveld in de OV- markt. De vervoerders werken mee aan deze transitie. De basis voor deze transitie is de erkenning van partijen dat er sprake is van knelpunten als gevolg van de gewijzigde omstandigheden op de markt en de overtuiging dat men gezamenlijk tot oplossingen moet komen. Waar partijen er onderling niet uitkomen, zal ingegrepen moeten worden. Een goede, wederzijdse samenwerking tussen alle spoorvervoerders is namelijk cruciaal voor de verbetering van de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct.

Op hoofdlijnen is onze inzet ten aanzien van de door ACM geconstateerde knelpunten de volgende:

- Er moet op korte termijn een toekomstvaste oplossing komen voor de verdeling van de vervoersopbrengsten. Deze blijft namelijk ook na de volledige invoering van de OV- chipkaart bestaan voor niet direct aan één vervoerder toewijsbare opbrengsten. Als alle vervoerders er niet gezamenlijk uitkomen om de opbrengstverdeling vóór 1 januari 2014 bij een onafhankelijke organisatie te beleggen, zal het Rijk samen met de andere opdrachtverlenende overheden hierin interveniëren.
- Op korte termijn vervalt de verplichting voor regionale om het papieren kaartje van NS te hanteren op hun lijnen (de zogenaamde Amvb «papieren kaartje»). Hiertoe wordt in lijn met het advies van ACM en de afspraken in het Nationaal OV Beraad artikel 35a van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) geschrappt.
- Het advies van ACM om een nationaal platform voor concessie -overstijgende kaartsoorten op te richten, zie ik als een aansporing om met alle betrokken partijen in het Nationaal OV Beraad en de consumentenorganisaties werk te maken van de visie- ontwikkeling op landelijke tarieven en producten en een landelijk productportfolio.
- In overeenstemming met de aanbeveling van de ACM wordt momenteel met alle concessiehoudende vervoerders onderzoek gedaan naar een nieuw governance model van TLS.
- In lijn met het advies van ACM is een wijziging van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) reeds in voorbereiding. Hiermee wordt ex ante toezicht op TLS mogelijk. Dat betekent dat TLS kan worden verplicht tegen redelijke voorwaarden toegang te verlenen tot hun diensten en ervoor te zorgen dat dit op transparante, non-discriminatoire en kostengeoriënteerde basis plaatsvindt.
- De knelpunten rondom diensten en voorzieningen op de stations worden via regelgeving aangepakt bij de implementatie van de Herschikkingsrichtlijn (Richtlijn 2012/34/EU (PbEU L 343/32). Naar verwachting wordt dit wetsvoorstel in de zomer van 2014 aan de Kamer aangeboden. Hierbij wordt de door ACM gemaakte aanbeveling om ACM de bevoegdheid te geven vooraf de tarieven en voorwaarden te toetsen in beschouwing genomen. Evenals het voorstel van ACM om NS, en andere exploitanten van diensten en voorzieningen, te

verplichten jaarlijks via een «netverklaring» per station zichtbaar te maken welke tarieven en voorwaarden worden gehanteerd.

- Bovendien heeft NS op mijn aandringen toegezegd om vooruitlopend op de regelgeving op korte termijn te zorgen voor meer transparantie in de tarieven en voorwaarden in de vorm van een netverklaring voor stations.

Hierna wordt onze inzet per door ACM geconstateerd knelpunt nader toegelicht

1. Opbrengstverdeling en gedwongen winkelnering

De door regionale vervoerders ervaren knelpunten rondom opbrengstverdeling door middel van Meten in de Trein (MidT) en gedwongen winkelnering van NS- diensten zoals kaartautomaten en agentschappen, zullen na de volledige invoering van de OV- chipkaart voor een groot deel zijn opgelost. De verdeling van vervoeropbrengsten door NS is dan niet langer aan de orde omdat deze via de backoffice van TLS lopen waardoor NS ook geen inzicht meer heeft in de gegevens van regionale vervoerders. Vervoerders werken aan de spoedige afschaffing van papier binnen de voorwaarden die de overheden daaraan gesteld hebben.

Echter ook na de volledige invoering van de OV- chipkaart zal ten aanzien van een beperkt gedeelte van de reizen behoefte blijven bestaan aan een opbrengstverdeling. Het gaat om die opbrengsten van het vastrecht gedeelte van die kaarten die niet direct toewijsbaar zijn aan één vervoerder, zoals het abonnementsgeld bij abonnementsproducten als Dal-vrij en Weekend-vrij. Hiervoor werken de vervoerders inmiddels gezamenlijk aan een verdeelsleutel in de werkgroep EOS (Eindbeeld Opbrengstverdeling Spoorvervoerders), waarbij ook de verdeling bij een onafhankelijke partij zal worden belegd. Net als de andere concessieverlenende overheden vind ik het van belang dat er een toekomstvaste oplossing komt voor deze opbrengstverdeling. De werkgroep EOS is daartoe een kansrijk traject, maar er moet nu doorgepakt worden. Samen met de andere concessieverlenende overheden doet het Rijk een klemmend beroep op alle personenvervoerders per spoor om op korte termijn doch uiterlijk vóór 1 januari 2014 met elkaar overeenstemming te bereiken over de verdeling van de opbrengsten alsmede het beleggen van de verdeling bij een onafhankelijke organisatie.

Ik zal met de andere overheden bezien of de bepalingen in de huidige concessies of in het Landelijk Tarievenkader (LTK) aanpassing behoeven in de richting van beleggen van de opbrengstverdeling bij een onafhankelijke organisatie. In het kader van de wetgeving voor de OV-chipkaart heb ik aangegeven regels te gaan stellen aan Tarieven en Producten. In geval vervoerders er onderling niet uitkomen kunnen daarbij tevens regels gesteld worden aan de opbrengstverdeling van de landelijke interoperabele producten

2. Bepaling reizigerstarieven

ACM signaleert tevens een knelpunt rondom *de bepaling van reizigerstarieven*. Namelijk dat hoewel decentrale overheden tariefvrijheid hebben, zij in hun concessies met de regionale vervoerders hebben opgenomen dat zij op hun lijnen dezelfde tarieven hanteren als NS. In lijn met het advies van ACM zal artikel 35a van het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) op afzienbare termijn vervallen, zodat regionale vervoerders niet langer verplicht zijn om het papieren kaartje van NS te hanteren op hun lijnen («Amvb papieren kaartje»).

Met de komst van de OV-chipkaart zijn de afgelopen periode juist de gevolgen van de tariefvrijheid zichtbaar geworden. Dit heeft geleid tot

tariefverschillen op het spoor. Vanwege het belang van de concessieoverschrijdende reiziger heeft het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad het initiatief genomen om een gezamenlijke landelijke productportfolio te ontwikkelen.

3. TLS en de OV- chipkaart

De analyse en voorgestelde oplossingsrichtingen van ACM sluiten aan bij en ondersteunen de hoofdlijnennotitie wetgeving OV- chipkaart en herpositionering TLS die ik uw Kamer heb toegestuurd (Kamerstuk 23 645, nr. 545 en respectievelijk nr. 541). In overeenstemming met de aanbeveling van de ACM wordt momenteel met alle concessiehoudende vervoerders onderzoek gedaan naar een nieuw governance model van TLS. U wordt daarover 4 december in een technische briefing nader geïnformeerd. Voorts is, zoals in de hoofdlijnennotitie aangegeven, een wijziging van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) in voorbereiding. Hiermee kan TLS op ex ante basis worden verplicht tegen redelijke voorwaarden toegang te verlenen tot hun diensten en ervoor te zorgen dat dit op een transparante, non-discriminatoire en kostengeoriënteerde manier gebeurt. Over deze wettelijke kaders en de invulling van het toezicht zijn wij reeds in gesprek met ACM.

4. Toegang tot en exploitatie van stations

In de brief van 29 mei 2013 (Kamerstuk 29 984, nr. 416) heb ik aangegeven op diverse vlakken bezig te zijn om knelpunten rondom stations aan te pakken en daarbij tevens de Quicksan van de ACM te zullen betrekken. Met ACM zijn wij van mening dat de implementatie van de Herschikkingsrichtlijn – die onder andere verplicht tot het hanteren van transparante en kostengeoriënteerde tarieven – het minimum is wat er dient te gebeuren. Wij nemen het voorstel van ACM over om NS, en andere exploitanten van diensten en voorzieningen, te verplichten jaarlijks via een «netverklaring» per station zichtbaar te maken welke tarieven en voorwaarden worden gehanteerd voor het leveren van diensten en voorzieningen. Deze maatregel ligt in het verlengde van de Herschikkingsrichtlijn. NS heft aangegeven reeds op korte termijn -vooruitlopend op de implementatie van de Herschikkingsrichtlijn- met een door haar op te stellen «verklaring» voor bijkomende diensten en voorzieningen op stations de gewenste transparantie in de tarieven en voorwaarden te geven. Daarnaast zal ik bij de implementatie van de Herschikkingsrichtlijn ook de door ACM gemaakte aanbeveling om ACM de bevoegdheid te geven vooraf de tarieven en voorwaarden te toetsen in beschouwing nemen. Daarbij wordt gezien of deze maatregel proportioneel is in relatie tot de problematiek.

Het doorbreken en respectievelijk ontnemen van de exclusieve rechten van NS op de stations, die grotendeels te relateren zijn aan het eigendomsrecht van NS, is op dit moment een stap te ver en niet proportioneel met de geconstateerde knelpunten. Dit kan in de toekomst evenwel anders worden indien het 4^e Spoorpakket wordt vastgesteld en dit er vanaf 2025 toe kan leiden dat de markt voor het personenvervoer per trein verder wordt geopend. Alsdan moet opnieuw bekeken worden of een ingreep in de eigendomsverhoudingen van NS op termijn noodzakelijk is.

5. Reisinformatie

Gelet op de eisen die ACM recent heeft gesteld in haar fusiebesluit van oktober 2012 over de tarieven, is er momenteel geen noodzaak voor tariefregulering. Zo heeft ACM in haar besluit NS verplicht kostengeoriënteerde tarieven en non-discriminatoire tarieven te rekenen voor de

levering van reisinformatie via presentatiemiddelen op stations. ACM heeft hiermee vooralsnog voldoende mogelijkheden om effectief toezicht te kunnen houden, want ACM kan bij niet-naleving van haar eisen in het fusiebesluit handhavend optreden. Ik ga ervan uit dat de NS conform die eisen zal handelen en voor 2014 kostengeoriënteerde tarieven zal vaststellen.

Tot slot

Samenvattend heeft ACM in haar Quickscan goede handreikingen gedaan voor het zetten van stappen om te komen tot verbeteringen van de verhoudingen op de markt voor het personenvervoer per spoor. Met de aanstaande decentralisatie van de Limburgse lijnen en de samenloop die daarmee ontstaat, wordt het nog belangrijker adequate spelregels te hebben en te hanteren. Transparantie is daarbij de kern. Wij verwachten daar met de voorgaande inzet aan tegemoet te komen.

Knelpunten worden enerzijds opgelost door ACM meer bevoegdheden te geven. Daartoe worden de wettelijke kaders ontwikkeld. Anderzijds zal in de tussentijd een aantal oplossingen primair door samenwerking tussen vervoerders tot stand moeten komen. Aangezien deze samenwerking van de vervoerders in de bestaande verhoudingen niet vanzelf tot stand komt, acht ik actieve betrokkenheid noodzakelijk en zal zo nodig hierin interveniëren en partijen aanspreken.

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