

Vergaderjaar 2013–2014

33 965

Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Richtlijn 2012/34/EU (herschikking)

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 (PbEU L 343/32) tot instelling van één Europese spoorwegruimte (hierna: de richtlijn) in de Nederlandse regelgeving. De richtlijn betreft een herschikking en de vervanging van drie richtlijnen (hierna: de oude richtlijnen) te weten:

- richtlijn 91/440/EEG betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap;¹
- richtlijn 95/18/EG betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen;²
- richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit.³

De richtlijn bestaat merendeels uit ongewijzigde bepalingen uit de oude richtlijnen, en bevat tevens een aantal inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de bepalingen uit die richtlijnen.

De richtlijn is gepubliceerd op 14 december 2012 en per 15 december 2012 in werking getreden. Uiterlijk op 16 juni 2015 dienen de lidstaten van de Europese Unie (hierna: de lidstaten) de richtlijn in nationale wetgeving te hebben geïmplementeerd. De implementatie van de richtlijn in het Nederlandse wetgeving vindt met name plaats in de Spoorwegwet, de Wet personenvervoer 2000, de Wet lokaal spoor en in de op deze wetten gebaseerde of te baseren regelgeving.

¹ Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PbEG 1991, L 237).

² Richtlijn 95/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (PbEG 1995, L 143).

³ Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit (PbEG 2001, L 75).

De transponeringstabel is aan het slot van het algemeen deel van deze toelichting opgenomen.

1.2 Doel van de richtlijn en het Nederlandse kabinetsbeleid

De richtlijn omvat zowel binnenlandse als internationale spoorvervoerdiensten. Met deze richtlijn beoogt de Europese wetgever een volgende stap te zetten in de totstandbrenging van één Europese spoorwegruimte. Verdere integratie van de Europese spoorwegen wordt gezien als een essentieel onderdeel bij het verder tot stand brengen van de Europese interne markt, waarin vrij verkeer van goederen, diensten en personen door de hele Europese Unie wordt gewaarborgd.

Het kabinet onderschrijft het Europese streven treinvervoer meer te stimuleren. Nederland kent een groeiende mobiliteitsbehoefte en het spoor moet hieraan ook in de toekomst een bijdrage kunnen leveren. Met de implementatie van de richtlijn wordt waar relevant uitvoering gegeven de ambities zoals geformuleerd in de Lange Termijn Spooragenda,⁴ waarin Europese beleidslijnen over onder andere eerlijke marktverhoudingen en betere toegang tot diensten en voorzieningen en beter capaciteitsgebruik worden toegepast op het personen- en goederenvervoer per spoor in Nederland en aan het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving⁵. Tevens wordt verwezen naar de brieven van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu inzake prijsprikkels en capaciteitsverdeling op het spoor⁶ en inzake de «quickscan ACM personenvervoer per spoor»⁷.

De belangrijkste veranderingen in de richtlijn betreffen de verbetering van de eerlijke toegang tot het spoor en de daarbij behorende dienstvoorzieningen en diensten en de versterking en uitbreiding van de positie van de nationale toezichthouders op de spoormarkt.

1.3 Opbouw richtlijn en toepassingsbereik

De richtlijn is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk I bevat algemene bepalingen. Dit hoofdstuk bepaalt het toepassingsgebied van de richtlijn en bevat de definities.
- In hoofdstuk II zijn bepalingen neergelegd die richting geven aan de ontwikkeling van de spoorwegen in de Europese Unie. Het hoofdstuk verplicht tot een boekhoudkundige scheiding van het beheer van de infrastructuur en van de vervoeractiviteiten. Verder waarborgt het hoofdstuk de onafhankelijkheid van de essentiële taken van de infrastructuurbeheerder. Daarnaast regelt het hoofdstuk de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. Ten slotte zijn in het hoofdstuk bepalingen opgenomen met betrekking tot grensoverschrijdende overeenkomsten en de diverse maatregelen die de Europese Commissie kan en moet treffen in het kader van markttoezicht.
- Hoofdstuk III regelt de vergunningverlening aan ondernemingen. In het hoofdstuk worden eisen gesteld aan de vergunningverlenende instantie. Daarnaast worden voorwaarden gesteld voor het verkrijgen van een vergunning ter verrichting van spoorvervoerdiensten. Voorts

⁴ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 13 februari 2013. Lange Termijn Spooragenda: Visies, ambities en doelen, Kamerstukken II 2012–2013, 29 984, nr. 384 en van 28 maart 2014. Lange Termijn Spooragenda deel 2, Kamerstukken II 2013–2014, 29 984 nr. 474.

⁵ Spoor in beweging: Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving (2009); Kamerstukken II 2008–2009, 31 987, nr. 1.

⁶ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 6 september 2013, Kamerstukken II 2013–2014, 29 984, nr. 426.

⁷ Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 11 november 2013, Kamerstukken II 2013–2014, 29 984, nr. 442.

- zijn eisen opgenomen met betrekking tot de geldigheid van de vergunning.
- Hoofdstuk IV regelt de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur en de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit. Het hoofdstuk stelt eisen aan de netverklaring en aan de overeenkomsten tussen de spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder (toegangsovereenkomsten). Ook ziet dit hoofdstuk op de organisatorische positie en taken van de toezichhoudende instantie.
 - Hoofdstuk V van de richtlijn bevat enkele slotbepalingen.

De richtlijn is van toepassing op het gebruik van spoorweginfrastructuur voor binnenlandse en internationale spoorwegdiensten. Dit toepassingsbereik wordt in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd door de richtlijn om te zetten in de Spoorwegwet, die van toepassing is op hoofdspoorwegen, waarover regionaal, nationaal en internationaal vervoer plaatsvindt.

Daarnaast vindt lokaal en regionaal vervoer plaats over als zodanig aangewezen lokale spoorwegen. Deze vallen onder de Wet lokaal spoor, die eind 2015 in werking treedt. Voor de uitleg over het toepassingsbereik van deze wet, en de eventuele uitzonderingen daarop, wordt kortheids halve verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel voor die wet.⁸ Een restcategorie vormen zogenoemde bijzondere spoorwegen: alle spoorwegen die niet als hoofdspoorwegen of lokale spoorwegen zijn aangewezen. Op deze spoorwegen zullen enkele bepalingen uit de Spoorwegwet, en een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 94 van die wet, van toepassing zijn. Voor een verdere uitleg over het toepassingsbereik van de richtlijn op deze spoorwegen zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging».⁹

1.4 Leeswijzer

Zoals hiervoor al aangegeven, betreft de richtlijn met name een herschikking en vervanging van bestaande richtlijnen. De bestaande uitgangspunten van Europese, en daarmee Nederlandse, spoorwetgeving blijven aldus over het algemeen gehandhaafd. Voor de bepalingen waarin in de nieuwe richtlijn veranderingen zijn doorgevoerd ten opzichte van de oude richtlijnen, wordt in de volgende paragrafen uiteengezet wat deze veranderingen inhouden en hoe voorgesteld wordt deze te implementeren. Het betreft de volgende onderwerpen:

- de vergoeding minimumtoegangspakket en toegang tot hoofdspoorweginfrastructuur (§2);
- de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten (§3);
- het toezicht door de Autoriteit Consument en Markt (§4);
- de overige onderwerpen (§5).

⁸ Kamerstukken II, 2011–2013, 33 324, nr. 3, p. 3 e.v.

⁹ Kamerstukken II 2013–2014, 33 904, nr. 3, p. 10 tot en met 15.

2. Vergoeding voor het minimumtoegangspakket en toegang tot hoofdspoorweginfrastructuur

2.1 Inleiding

Een spoorwegonderneming die met een infrastructuurbeheerder (hierna: beheerder) een toegangsovereenkomst sluit, is ingevolge de richtlijn voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur een vergoeding verschuldigd. De beheerder stelt de hoogte van deze vergoeding vast en int deze in overeenstemming met het heffingskader en de heffingsvoorwaarden.

De regels ten aanzien van de heffingen voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur uit de oude richtlijnen zijn vrijwel ongewijzigd in de richtlijn opgenomen. Deze regels uit de oude richtlijnen zijn geïmplementeerd in de huidige artikelen 62 en 63 van de Spoorwegwet. In die artikelen wordt gesproken van een «gebruiksvergoeding». De gebruiksvergoeding maakt onderdeel uit van de toegangsovereenkomst tussen de beheerder en de gerechtigde¹⁰. Over de hoogte van de gebruiksvergoeding kunnen de beheerder en een gerechtigde onderhandelen, na melding aan en onder toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM).

Over de artikelen 62 en 63 van de huidige Spoorwegwet is in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de Spoorwegwet («Spoor in beweging») opgemerkt dat een aantal wijzigingen doorgevoerd zou moeten worden, met name wat betreft:

- De methode voor de doorberekening van kosten in de gebruiksvergoeding;
- de opbouw van de gebruiksvergoeding;
- de onderhandelbaarheid van de gebruiksvergoeding.

Omdat ten tijde van de totstandkoming van het kabinetsstandpunt de richtlijn in ontwikkeling was, is gewacht met het herzien van de Spoorwegwet op deze punten totdat duidelijk was wat de gevolgen van de richtlijn voor deze onderwerpen zouden zijn. In het onderhavige wetsvoorstel stelt het kabinet nu voor deze aanpassingen door te voeren.

Het kabinet stelt voor om de terminologie van de Spoorwegwet aan te passen. Voorgesteld wordt om de term «gebruiksvergoeding» niet meer te gebruiken. De richtlijn hanteert de term «heffing.» Het kabinet acht het echter wenselijk dat voor het minimumtoegangspakket de term «vergoeding» blijft gehandhaafd en stelt voor in de Spoorwegwet het begrip «vergoeding voor het minimumtoegangspakket» te hanteren. Inhoudelijk bestaat er geen verschil tussen de heffing voor het minimumtoegangspakket uit de richtlijn en de vergoeding voor het minimumtoegangspakket in het voorgestelde artikel 62 van de Spoorwegwet. Artikel 28 van de richtlijn geeft de mogelijkheid de overeenkomsten tussen spoorwegondernemingen en beheerder privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk in te richten. Het kabinet acht het, conform de al jarenlang bestaande wettelijke praktijk, wenselijk om voor hoofdspoorweginfrastructuur aan de privaatrechtelijke aard van overeenkomsten tussen spoorwegondernemingen en beheerder vast te houden, welke overeenkomt met de term «vergoeding.» De term «vergoeding» volgt uit deze privaatrechtelijke overeenkomst. De term «heffing» is daarentegen meer publiekrechtelijk van aard, en wordt gereserveerd voor de optionele, beleidsrijke aanvullingen op de rechtstreeks aan de exploitatie van de treindienst toe te rekenen kosten zoals beschreven in §2.3. Voor deze

¹⁰ In artikel 57 Spoorwegwet is bepaald welke partijen gerechtigd zijn tot het sluiten van een toegangsovereenkomst.

aanvullende heffingen, kortingen, aftrek en bijtellingen ligt het initiatief namelijk bij de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de Minister).

In de volgende paragrafen wordt ten aanzien van de genoemde drie onderwerpen het systeem van de richtlijn uiteengezet en wordt belicht op welke wijze de implementatie hiervan wordt voorgesteld.

2.2 Methode voor de toerekening van kosten

Artikel 29 van de richtlijn draagt de lidstaten op een heffingskader en heffingsvoorschriften vast te stellen, met inachtneming van de heffingsbeginselen die in de richtlijn zijn neergelegd.¹¹ In richtlijn 2001/14/EG werd voor dit heffingskader de term «kaderregeling voor heffingen» gebruikt. Inhoudelijk is er geen verschil met de term «heffingskader» in de richtlijn. De richtlijn geeft in de eerste plaats als uitgangspunt de kostenoriëntatie van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket, voor zover de vervoersmarkt dat toelaat. In de tweede plaats geeft de richtlijn de bevoegdheid aan de lidstaten om aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek toe te passen. In de derde plaats geeft de richtlijn een aantal mogelijkheden om in bepaalde gevallen uitzonderingen te maken op de heffingsbeginselen.

Voorgesteld wordt om een juridische grondslag voor het opstellen van het heffingskader te verankeren in de Spoorwegwet. Op grond hiervan zal het heffingskader worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vormt de basis voor heffingsvoorschriften. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld de heffingsvoorschriften te laten vaststellen door de Minister, hoewel de richtlijn lidstaten de mogelijkheid geeft om ook infrastructuurbeheerders heffingsvoorschriften op te laten stellen. Deze keuze is gebaseerd op het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging,» dat de noodzaak vaststelt van heldere beleidsuitgangspunten op het gebied van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket en de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het opstellen van heldere regels.

In artikel 30, achtste lid, van de richtlijn wordt bepaald dat de beheerder een methode vaststelt voor toerekening van de kosten aan de vergoeding voor het minimumtoegangspakket, met inachtneming en toepassing van het heffingskader en de heffingsvoorschriften. Artikel 30, achtste lid, van de richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid deze methode voor toerekening van kosten te onderwerpen aan een goedkeuringsprocedure ex ante.

Het kabinet heeft in «Spoor in beweging» aangegeven dat de methode voor de toerekening van kosten door de beheerder transparanter dient te worden bij het vaststellen van de (toenmalige) gebruiksvergoeding. Aan dit voornemen geeft het wetsvoorstel invulling door aan de ACM de bevoegdheid te geven de methode voor de toerekening van kosten ex ante goed te keuren. Ex ante goedkeuring van de methode voor de toerekening van kosten door de beheerder is gebruikelijk in andere netwerksectoren, zoals energie en luchtvaart. Ex ante goedkeuring geeft helderheid ten aanzien van de legitimiteit van de methode van de toerekening van kosten als zodanig en leidt tot duidelijkheid voor de beheerder en vervoerders over de in rekening te brengen vergoeding voor het minimumtoegangspakket. Na goedkeuring weten zij beter waar ze aan toe zijn. Om deze duidelijkheid voor een aantal jaren te laten bestaan, wordt gedacht aan een termijn vijf jaar waarvoor de goedkeuring zal gelden. Naast deze ex ante goedkeuring blijft de toezichthoudende rol van de ACM vanzelfsprekend gelden.

¹¹ Artikel 29 jo. artikelen 31 tot en met 37 van de richtlijn.

2.3 Opbouw van de vergoeding

Een spoorwegonderneming die een toegangsovereenkomst sluit met betrekking tot het minimumtoegangspakket, is voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur aan de beheerder in alle gevallen een vergoeding voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur verschuldigd met het oog op het minimumtoegangspakket. Deze is gelijk aan de rechtstreeks aan de exploitatie van de treindienst toe te rekenen kosten, bedoeld in artikel 31, derde lid, van de richtlijn. Dit houdt in dat de vergoeding kostengeoriënteerd is. De rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten vormen een minimum voor de hoogte van de vergoeding. Op grond van de richtlijn stelt de Europese Commissie maatregelen vast ter bepaling van de modaliteiten voor het berekenen van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. Deze modaliteiten zijn momenteel in ontwikkeling en vereisen mogelijkerwijs aanpassingen op de methode voor de toerekening van kosten van de beheerder. De beheerder kan ingevolge de richtlijn besluiten om zich geleidelijk aan te passen aan deze modaliteiten gedurende een periode van niet meer dan vier jaar.

De verplichting voor de beheerder tot het opstellen van een methode voor toerekening van kosten staat in artikel 30, achtste lid, van de richtlijn. De hoogte van de vergoeding wordt bepaald op grond van deze methode voor toerekening van kosten. De hoogte van genoemde vergoeding wordt door een maximum begrensd. Dit maximum wordt gevormd door de vergoeding die strekt tot het verkrijgen van volledige dekking van de door de beheerder gemaakte kosten (artikel 32, eerste lid, richtlijn). De – andere – heffingen, kortingen, bijtellingen en aftrek mogen dat maximum niet te boven gaan.

De vergoeding voor het minimumtoegangspakket kan naast de rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeiende kosten, ook een heffing voor het capaciteitsgebrek en een heffing in verband met de kosten van milieueffecten omvatten. Verder kan de vergoeding eventueel worden vermeerderd met de overige in de richtlijn genoemde heffingen en bijtellingen of worden verminderd met kortingen en aftrek. De uitwerking van die mogelijkheid zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld. In tegenstelling tot de verplichte vergoeding voor het minimumtoegangspakket, zijn alle (aanvullende) heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek optioneel.

De mogelijkheid tot het toepassen van aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek maakt het mogelijk om «prijsprikkel» toe te passen om spoorwegondernemingen te stimuleren tot bepaald gedrag. Het gaat hier bijvoorbeeld om prikkels ter bevordering van veilig en milieuvriendelijk gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur, ter stimulering van het gebruik van onderbenutte capaciteit en om betere prestaties van spoorwegondernemingen te bevorderen. De invulling van deze prijsprikkel vragen een politieke en beleidsmatige afweging. Onder de oude richtlijnen was het al mogelijk om invulling te geven aan aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek naast de vergoeding voor het minimumtoegangspakket. In de huidige Spoorwegwet ligt de bevoegdheid hiertoe in eerste instantie bij de beheerder. In de praktijk heeft de beheerder tot op heden geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot het opleggen van aanvullende heffingen en bijtellingen, of om kortingen en aftrek in mindering te brengen op de gebruiksvergoeding. Wel is er sprake van aanvullende heffingen in het Besluit HSL-heffing, dat door de regering is vastgesteld. In het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» is reeds het voornemen geuit om prijsprikkel te gebruiken om effectiever te kunnen sturen op efficiënt gebruik en optimale benutting van het spoor. Dit veronderstelt beleidskeuzes. Om die

reden wordt voorgesteld om aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Dit uitgangspunt is ook neergelegd in de eerder genoemde brief van 6 september 2013.

2.4 Onderhandelbaarheid

In artikel 63, eerste lid, van de Spoorwegwet is vastgelegd dat onderhandelingen tussen een gerechtigde en de beheerder over de hoogte van de gebruiksvergoeding enkel zijn toegestaan «na een melding aan en onder toezicht van de ACM». Bij onderhandelingen was de gedachte dat gerechtigde eindgebruikers, te weten reizigers en verladers, via personen en goederenvervoerders in de keten maximale invloed moesten kunnen uitoefenen op de door de beheerder te leveren capaciteit van hoofdspoorweginfrastructuur teneinde een optimale dienstverlening te kunnen leveren in het belang van de eindgebruiker. In de praktijk blijkt echter dat onderhandelingen veelal geschieden tussen de beheerder en een aantal spoorwegondernemingen gezamenlijk, waardoor reizigers en verladers alsnog relatief weinig invloed hebben op het resultaat van onderhandelingen. In het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» heeft het kabinet aangegeven deze onderhandelbaarheid niet langer wenselijk te achten. Het beoogde doel van onderhandelbaarheid over de hoogte van de gebruiksvergoeding is niet bereikt. Daarom wordt voorgesteld om de onderhandelbaarheid van vergoedingen af te schaffen. Dit geeft de beheerder binnen het raamwerk van heffingskader en heffingsvoorwaarden de mogelijkheid tarieven vast te stellen.

3. Toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten

3.1 Inleiding

De richtlijn bevat een kader voor de non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen en de verlening van diensten aan spoorwegondernemingen en de heffingen daarbij. Dit betreft ten eerste de toegang tot de dienstvoorzieningen waarbinnen die diensten worden aangeboden die spoorwegondernemingen nodig hebben om bijvoorbeeld hun materieel te onderhouden en van brandstof te kunnen voorzien of bijvoorbeeld toegang tot de ruimtes voor personeel. Ten tweede gaat het om de verlening van de diensten in die voorzieningen, zoals het wassen van treinen en het verrichten van regulier onderhoud en van reparatiewerkzaamheden. De richtlijn bevat hiertoe eisen over de daarbij te hanteren toegangsvoorwaarden, tarifiering en de transparantie daarvan.

Dit kader uit de richtlijn vindt zijn oorsprong in de oude richtlijnen. Ten opzichte van deze oude richtlijnen is wat betreft de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten sprake van enkele inhoudelijke aanvullingen. In het kader van het creëren van een gelijk speelveld en ten behoeve van een doelmatige benutting van de dienstvoorzieningen worden in de richtlijn strengere eisen gesteld aan de toegang tot bepaalde diensten.

De oude richtlijnen zijn wat betreft de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten geïmplementeerd in de artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet (bijkomende diensten en voorzieningen). Het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» zet uiteen dat ten aanzien van de bestaande artikelen een aantal wijzigingen doorgevoerd moet worden. Het betreft het verbeteren van de duidelijkheid omtrent de definitie, reikwijdte, vergoedingen en voorwaarden van de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten door middel van een algemene maatregel van bestuur. Er is toentertijd besloten het in ontwikkeling zijnde

aanpassingstraject van de regelgeving op deze punten op te schorten tot na de inwerkingtreding van de richtlijn. In de tussentijdse periode zijn verbeteringen doorgevoerd. Het toenmalige kabinet heeft in 2009 afspraken gemaakt met de NS om aanvullend op de oude richtlijn, de beschikbaarstelling van voorzieningen en diensten aan regionale vervoerders te verbeteren.

In het kader van de ontwikkeling van een Lange Termijn Spooragenda is vastgesteld dat de non-discriminatoire toegang tot dienstvoorzieningen en de leveringen van diensten voor alle spoorwegondernemingen en andere organisaties in de spoorsector aangescherpt dient te worden en dat de rol van de ACM als toezichthouder hierop wordt uitgebreid. Ook wordt een «stationsnetverklaring» ontwikkeld die transparant inzicht moet geven in de tarieven en voorwaarden van NS per station en per type dienstverlening. Met de implementatie van de richtlijn wordt daarom mede beoogd de non-discriminatoire toegang op het spoor te verbeteren. De richtlijn benoemt voor welk punt in bijlage II (of welk deel van de opsomming binnen een punt in bijlage II) een norm in de richtlijn geldt. Vanwege de detaillering van de regels in de richtlijn rondom de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten in die voorzieningen wordt voorgesteld in de Spoorwegwet de benodigde basis op te nemen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur diverse regels nader uit te werken. De algemene maatregel van bestuur zal daarbij uiteraard de normering van de richtlijn volgen.

Met de implementatie van de richtlijn wordt invulling gegeven aan de wens van de Tweede Kamer en aan de aanbevelingen uit de ACM «Quickscan personenvervoer per spoor 2013» voor meer toezicht op eerlijke verhoudingen op de spoormarkt. Zo worden via de implementatie de knelpunten rondom diensten en voorzieningen op stations aangepakt middels de verplichting tot het hanteren van transparante en kostengeoriënteerde tarieven. In de brief aan de Tweede Kamer¹² naar aanleiding van deze quickscan heeft het kabinet aangegeven met de ACM van mening te zijn dat de implementatie van de richtlijn het minimum is wat er dient te gebeuren met het oog op de totstandkoming van een eerlijk speelveld. Het kabinet neemt het voorstel van de ACM over om NS, en andere exploitanten van diensten en voorzieningen, te verplichten jaarlijks via een «stationsportfolio» zichtbaar te maken welke tarieven en voorwaarden worden gehanteerd voor het leveren van diensten en voorzieningen. Deze maatregel ligt in het verlengde van de richtlijn en wordt nader uitgewerkt. Omdat «stationsnetverklaring» verward kan worden met de reeds bestaande netverklaring van ProRail, wordt in plaats daarvan in deze memorie van toelichting «stationsportfolio» gebruikt. Het kabinet heeft tevens aangegeven bij de implementatie van de richtlijn ook de door de ACM gemaakte aanbeveling in beschouwing te nemen om de ACM de bevoegdheid te geven vooraf de tarieven en voorwaarden te toetsen bij toegang tot diensten en voorzieningen op stations. Daarbij wordt bezien of deze maatregel proportioneel is in relatie tot de problematiek. Het onderzoek hiernaar is inmiddels afgerond.

In de volgende paragrafen wordt eerst ingegaan op het hiervoor genoemde onderzoek. Daarna wordt aandacht besteed aan de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten waartoe de richtlijn verplicht. In dit kader worden enkele begrippen die de richtlijn introduceert, behandeld en worden de drie categorieën dienstvoorzieningen en diensten beschreven. Daarna wordt ingegaan op de vijf inhoudelijke nieuwe elementen van de richtlijn. Vervolgens worden de heffingen voor de toegang tot dienstvoorzieningen en diensten uiteengezet. Als laatste

¹² Zie voetnoot 7.

worden de eisen aan de transparantie van de voorwaarden voor toegang en heffingen toegelicht. In die paragrafen wordt tevens de voorgestelde wijze van implementatie toegelicht.

3.2 Onderzoek

Het onderzoeksbureau Ecorys¹³ heeft naar de theoretische potentiële mededingingsproblematiek gekeken en heeft vervoerders gevraagd naar praktijkvoorbeelden van problemen die zij hebben ervaren bij toegang tot diensten op stations.

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 dienstvoorzieningen en diensten (op stations) te benadelen. NS biedt immers in concurrentie met andere vervoerders op regionale spoorconcessies. Het gaat ook om de afhankelijkheid van regionale vervoerders van dienstvoorzieningen op stations en daarmee van NS. Ecorys constateert dat de onderbouwing van 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 vijf¹⁴ varianten van toezicht en regulering vergeleken en beoordeeld op basis van proportionaliteit in relatie tot de omvang van de problematiek. Ecorys ziet de implementatie van de richtlijn en een concrete uitwerking van de stationsportfolio door NS en ProRail als een vaststaand feit. In het rapport wordt na afweging van vijf reguleringsopties geadviseerd om te kiezen voor een lichte vorm van toetsing vooraf door de ACM (variant 2) vanwege de theoretische mededingingsrechtelijke problemen. Ecorys stelt voor dat de ACM de in wetgeving te verankeren stationsportfolio¹⁵ beoordeelt en wijzigingen kan voorstellen indien niet aan de wettelijke eisen wordt voldaan. NS en ProRail stellen de tarieven en een kostentoerekeningssysteem vast. Verder vindt Ecorys algemene regels over onder meer kostenbepaling en kostenprincipes noodzakelijk. Overgenomen wordt de verplichting om een stationsportfolio op te stellen. Aan de inhoud daarvan zullen nadere eisen worden gesteld, waarop de ACM toezicht zal houden. Zij heeft met de implementatie van de richtlijn voldoende bevoegdheden om op te treden.

Uitwerking uitkomsten onderzoek en instrumentarium ACM

Stationsportfolio

Zoals in de voorgaande paragrafen is aangegeven, zal in de op de Spoorwegwet te baseren regelgeving de verplichting worden opgenomen om een stationsportfolio op te stellen. Het voornemen is om deze verplichting in ieder geval aan NS en ProRail op te leggen.

In die regelgeving zullen tevens eisen worden gesteld aan de stationsportfolio, zoals transparantie, billijke en redelijke voorwaarden, non-discriminatie en tarieven gebaseerd op kosten om de dienst te verrichten, die vermeerderd kunnen worden met een redelijke winst. Daarnaast zal tevens worden opgenomen dat de stationsportfolio de volgende elementen bevat:

- een beschrijving van de dienstvoorzieningen en de te leveren diensten en de tarieven en voorwaarden die daarvoor gelden;
- een beschrijving van de procedure voor het afnemen van dienstvoorzieningen en diensten;
- een geschilbeslechtsingsprocedure;

¹³ Het rapport is in juni 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden.

¹⁴ Voor de beschrijving van alle varianten wordt verwezen naar het rapport; zie ook voetnoot 14.

¹⁵ In het Ecorys rapport wordt nog de term «stationsnetverklaring» gebruikt.

- de standaardelementen die onderdeel moeten uitmaken van de gebruiksovereenkomst tussen NS dan wel ProRail en een andere spoorwegonderneming, bijv. de rechten en plichten van de betrokken partijen en wijzigingsvoorwaarden.

Het voornemen is om tevens te voorzien in de mogelijkheid om nadere regels over deze voorwaarden te stellen indien in de praktijk mocht blijken dat die voorwaarden niet afdoende zijn.

Instrumentarium ACM

NS heeft een eigendomspositie op stations en kan in theorie misbruik van haar positie maken. Dat misbruik zou zich kunnen uiten in het leveren van dienstvoorzieningen en diensten aan andere vervoerders tegen minder gunstige voorwaarden dan waarvoor NS reizigers die diensten afneemt bij NS stations. Om daadwerkelijk misbruik tegen te gaan dan wel daar tegen op te treden, is toezicht en handhaving door de ACM wenselijk. Het kabinet vindt dat de ACM reeds voldoende bevoegdheden heeft om ambtshalve in te grijpen in de stationsportfolio.

De ACM heeft de bevoegdheid om uit eigen beweging of op basis van een klachthandhavend op te treden indien de stationsportfolio niet aan de wettelijke eisen voldoet. Zij heeft nu al de mogelijkheid om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen indien de – mededingingsrechtelijke – regels in de Spoorwegwetgeving worden overtreden. In het stroomlijningswetsvoorstel ter wijziging van de Instellingswet ACM¹⁶ worden twee andere instrumenten geïntroduceerd: het toezeggingsbesluit en de bindende aanwijzing. Het kabinet constateert dat de ACM met de huidige en de toekomstige bevoegdheden voldoende handhavingsinstrumenten heeft en er geen uitbreiding van bevoegdheden van de ACM nodig is in de Spoorwegwet.

De stationsportfolio zal een jaar voordat deze wordt toegepast, worden gepubliceerd. In die periode kan de ACM haar handhavende bevoegdheden inzetten om NS en ProRail indien zij constateert dat niet voldaan wordt aan de eisen aan die portfolio. Daarnaast kunnen vervoerders altijd een klacht indienen bij de ACM over de inhoud van de stationsportfolio of over de toepassing daarvan door NS dan wel ProRail.

3.3 Toegang dienstvoorzieningen en verlening diensten

Nieuwe begrippen

De richtlijn introduceert in artikel 1 een aantal nieuwe begrippen die relevant zijn voor de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. De meeste begrippen zullen pas op het niveau van algemene maatregel van bestuur worden gehanteerd en dan ook daar worden toegelicht. Kernbegrippen in de wet zijn «dienstvoorziening» en «de exploitant van een dienstvoorziening».

Een dienstvoorziening is in de richtlijn omschreven als de installatie, inclusief terrein, gebouw en uitrusting, die in haar geheel of gedeeltelijk speciaal is ingericht voor het verrichten van een of meer diensten als bedoeld in bijlage II, punten 2 tot en met 4, van de richtlijn.

De exploitant van de dienstvoorziening (hierna: de exploitant) is diegene die verantwoordelijk is voor het beheer van één of meer dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punten 2 tot en met 4, van de richtlijn. Door deze definitie op te nemen, is in de richtlijn expliciet tot uitdrukking gebracht dat de exploitant duidelijk moet worden onderscheiden van de infrastructuurbeheerder. In Nederland is dat de beheerder als houder van

¹⁶ Kamerstukken I 2013–2014, nr. 33 622 A.

de beheerconcessie. Indien deze beheerder dienstvoorzieningen beheert die onderdeel uitmaken van de hoofdspoorweginfrastructuur is de beheerder ook als exploitant te kenmerken. De eisen die gelden voor de infrastructuurbeheerder (bijvoorbeeld die van onafhankelijk capaciteitsverdelers) zijn niet van toepassing op exploitanten, hoewel zij in sommige gevallen wel verantwoordelijk zijn voor het beheer van de dienstvoorzieningen die zij exploiteren, en verantwoordelijk zijn voor het beheer van de spoorweginfrastructuur, niet zijnde hoofdspoorweginfrastructuur, waaraan die dienstvoorzieningen zijn geleverd.

Categorieën dienstvoorzieningen en diensten

De richtlijn onderscheidt in bijlage II vier categorieën voor toegang tot dienstvoorzieningen en de verlening van diensten daarin waar spoorwegondernemingen recht op (kunnen) hebben. De diensten genoemd onder punt 1 vormen gezamenlijk het minimumtoegangspakket (zie voor de toelichting daarop de artikelsgewijze toelichting). Het gaat bij de toegang tot de dienstvoorzieningen en de verlening van de overige diensten om de volgende punten:

- punt 2 betreft een limitatieve opsomming van de dienstvoorzieningen en daarin verleende diensten, die nauw verband houden met het minimumtoegangspakket, maar daartoe niet behoren. Het gaat onder meer om passagiersstations, vrachtterminals, onderhoudsvoorzieningen en tankinstallaties. Exploitanten zijn verplicht alle spoorwegondernemingen op niet-discriminerende wijze toegang te verlenen tot deze dienstvoorzieningen en de daarin verleende diensten. De «toegang via het spoor» wordt ook tot deze punt 2-diensten gerekend. Hieronder wordt verstaan de toegang per spoor op het terrein van de exploitant waarop de dienstvoorziening is gelegen of de dienst wordt geleverd;
- punt 3 bevat aanvullende diensten, zoals het voorverwarmen van passagierstreinen. De aanvullende diensten dienen door de exploitant, alleen voor zover hij hierin voorziet, op verzoek op niet-discriminerende wijze te worden aangeboden aan spoorwegondernemingen;
- punt 4 bevat ondersteunende diensten, waartoe bijvoorbeeld de technische keuring van rollend materieel wordt gerekend. Een exploitant is – in tegenstelling tot wat bij de aanvullende diensten het geval is – niet verplicht om ondersteunende diensten te verlenen. Indien een exploitant echter besluit om een ondersteunende dienst te verlenen aan een spoorwegonderneming die hierom verzoekt, zal hij deze op niet-discriminerende wijze ook aan alle andere spoorwegondernemingen moeten aanbieden.

Nieuwe elementen ten aanzien van de dienstvoorzieningen

De toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten uit bijlage II, punt 2, is op een vijftal onderwerpen aangescherpt ten opzichte van de oude richtlijnen.

1. Vereisten ten aanzien van onafhankelijkheid

Exploitanten van dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, g en i, die onder de directe of indirecte zeggenschap staan van een instantie of onderneming die een machtspositie heeft op de nationale markten voor spoorvervoerdiensten waar die voorziening wordt gebruikt, moeten aan twee onafhankelijkheidsvereisten voldoen. In de eerste plaats zal de exploitant organisatorisch en wat de besluitvorming aangaat onafhankelijk moeten zijn van de instantie of onderneming met de machtspositie door een afzonderlijke rechtspersoon op te richten of door het oprichten van een aparte afdeling binnen een rechtspersoon. In

de tweede plaats moet de onafhankelijkheid blijken uit de boekhouding middels gescheiden rekeningen tussen exploitant en de onderneming met een machtspositie.

2. Verzoeken tot toegang dienstvoorzieningen

Exploitanten van dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, moeten binnen een door de ACM te bepalen redelijke termijn reageren op een verzoek van een spoorwegonderneming tot toegang tot de dienstvoorzieningen of verlening van diensten daarin. Nieuw is de omkering van de bewijslast. Een exploitant mag de aanvraag enkel afwijzen wanneer er een levensvatbare alternatief is. Er is sprake van een levensvatbaar alternatief wanneer dit de aanvrager in staat stelt op hetzelfde traject of op alternatieve trajecten de betrokken goederen- of passagiersvervoerdienst onder economisch aanvaardbare voorwaarden te exploiteren. Deze omkering van bewijslast voorkomt dat de verzoekende ondernemer zelf moet zoeken naar een alternatief dan wel moet aantonen dat er wel voldoende capaciteit in die dienstvoorziening is. De exploitant onder zeggenschap van een instantie of onderneming met marktmacht dient bovendien de weigering schriftelijk te motiveren, waarbij hij aangeeft welke levensvatbare alternatieven er zijn.

3. Klachtrecht ten aanzien van verdeling restcapaciteit voor dienstvoorzieningen

De introductie van het klachtrecht over de verdeling van restcapaciteit voor dienstvoorzieningen vormt eveneens een nieuw element ten opzichte van de oude richtlijnen. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

4. Leegstand van een dienstvoorziening

Het kan voorkomen dat een bepaalde dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, niet door de betreffende exploitant wordt gebruikt maar dat een spoorwegonderneming of andere gegadigde wel behoefte heeft aan die dienstvoorziening. Niet gebruikt wil zeggen dat de dienstvoorziening geheel niet in gebruik is als dienstvoorziening (leegstand). In het geval dat de dienstvoorziening twee jaar niet gebruikt is, heeft een spoorwegonderneming op grond van de richtlijn recht op toegang tot deze voorziening. Dit wordt in het Engels het «use-it-or-lease-it-principe». De eigenaar of de bevoegde zakelijk gerechtigde is degene die een dienstvoorziening ter verhuur moeten aanbieden. Dit neemt niet weg dat er daarnaast nog een exploitant van de betreffende dienstvoorziening kan zijn die samen met de eigenaar of bevoegd zakelijk gerechtigde ervoor verantwoordelijk is dat die dienstvoorziening niet gebruikt wordt. Vandaar dat wordt voorgesteld om, in aanvulling op de richtlijn, een medewerkingsplicht te introduceren voor die exploitant. Het doel is dat naast de eigenaar of bevoegde zakelijk gerechtigde alle exploitanten die ook of juist verantwoordelijk zijn voor de leegstand of het niet gebruiken van de voorziening, kunnen worden bewogen tot medewerking aan huur of lease. Dit, alsmede de uitzondering die de richtlijn kent, wordt nader in het artikelsgewijze deel toegelicht.

Voorgesteld wordt het hiervoor bedoelde recht tot toegang tot ook «andere gegadigden» te verruimen, omdat door de steeds verdergaande specialisatie in het beheer en onderhoud in de spoorsector niet alleen spoorwegondernemingen dienstvoorzieningen in bezit (willen) hebben en kunnen gebruiken, maar ook andere organisaties in de spoorsector belang hebben bij toegang tot de betreffende dienstvoorzieningen. Zo is het bijvoorbeeld tegenwoordig steeds gebruikelijker dat spoorwegondernemingen niet zelf meer eigenaar zijn van al het materieel, maar dit huren

van vaak internationaal opererende materieleigenaren. Ook worden onderhouds- en reparatiewerkzaamheden aan materieel vaak uitgevoerd door daarin gespecialiseerde ondernemingen. Als dergelijke specialistische ondernemingen binnen de spoorsector, die zelf vaak geen spoorwegonderneming zijn, minder rechten zouden hebben dan spoorwegondernemingen zou dit de marktwerking in de spoorsector kunnen belemmeren.

5. Toegang via het spoor

Zoals hiervoor reeds is aangegeven omvat de in bijlage II, punt 2, aangegeven toegang tot dienstvoorzieningen en diensten ook expliciet de toegang via het spoor. Onder richtlijn 2001/14/EG was dit niet expliciet omschreven. Het spoor dat leidt naar een dienstvoorziening, ook wanneer dit spoor in privébezit is en op een bedrijventerrein ligt, dient in het geval van punt 2-diensten toegankelijk te zijn voor alle spoorwegondernemingen die van de desbetreffende dienstvoorziening of dienst gebruik willen maken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

3.4 Vergoedingen toegang dienstvoorzieningen en verlening diensten

De richtlijn bevat ook regels over de manier waarop de heffingen voor de verleende toegang tot bepaalde spoorweginfrastructuur, de dienstvoorzieningen en de verlening van diensten in rekening mogen worden gebracht (artikel 31). In de Spoorwegwet wordt het begrip «vergoeding» gehanteerd. Met de nieuwe formulering van artikel 68 van de Spoorwegwet wordt voorgesteld om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur de regels van de richtlijn vast te leggen over de voorwaarden en methoden van berekening van vergoedingen bij de verlening van toegang zoals beschreven in artikel 67 van de Spoorwegwet. Deze zullen, net zoals in de richtlijn is voorgeschreven, kunnen verschillen per soort dienst of soort exploitant. Exploitanten van dienstvoorzieningen moeten op grond van de richtlijn de vergoedingen aanwenden om hun onderneming van middelen te voorzien.

De richtlijn stelt voorwaarden voor berekening die vooral de bandbreedte van de heffingen betreffen. De heffingen voor dienstvoorzieningen, de diensten daarbinnen en de toegang via het spoor daartoe moeten in de meeste situaties gebaseerd zijn op de kostprijs met daarop een redelijke winstmarge. Er is één uitzondering: alleen indien er meer exploitanten zijn van bepaalde aanvullende of ondersteunende diensten mogen de daarvoor te hanteren heffingen hoger zijn dan de kosten om deze diensten te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst.

De heffing voor de verlening van toegang tot «spoorweginfrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt» is gelijk aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

In aanvulling op het bovenstaande kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de methode van berekening van de vergoedingen. Daarbij kan worden gedacht aan voorschriften over de wijze van het toerekenen van kosten. In elk geval moet de toerekening van de kosten van de dienstvoorzieningen en diensten volgens bedrijfs-economische grondslag kenbaar en inzichtelijk zijn. Ook kan worden geëist dat een gescheiden boekhouding of een afzonderlijke administratie binnen de boekhouding wordt gevoerd en deze ter inzage wordt gelegd. Met de basis in artikel 68 is het bestaande nationale beleid – potentieel dus in aanvulling op de richtlijn, ter keuze bij algemene maatregel van bestuur – gehandhaafd. Indien de noodzaak daartoe blijkt, kan een dergelijke verplichting aan alle of een specifieke groep van exploitanten

worden opgelegd. Al deze regels dragen bij aan de voor het toezicht en de handhaafbaarheid benodigde transparantie met als uiteindelijk doel het verbeteren van de non-discriminatoire toegangsverlening.

De richtlijn stelt ook eisen aan de verantwoording van de exploitant over de in rekening gebrachte heffingen. In artikel 31, tweede lid, is bepaald dat exploitanten van dienstvoorzieningen desgevraagd aan spoorwegondernemingen moeten aantonen dat heffingen, die daadwerkelijk aan die spoorwegondernemingen in rekening zijn gebracht, voldoen aan de voorwaarden en methoden van berekening van heffingen en indien van toepassing schalen zoals vastgelegd in de netverklaring. Deze verplichting is geïmplementeerd in het voorgestelde derde lid van artikel 68 van de Spoorwegwet.

3.5 Transparantie over voorwaarden toegang en vergoedingen

Naast bepalingen over verantwoording achteraf over heffingen, bevat de nieuwe richtlijn ook enkele bepalingen over transparantie vooraf. Toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten wordt vergemakkelijkt indien informatie hierover op een toegankelijke wijze wordt ontsloten. Aan de ene kant betreft dit de verplichting voor exploitanten om informatie over hun toegangsvoorwaarden en daarbij gehanteerde heffingen mee te delen aan de infrastructuurbeheerder (artikel 31, tiende lid, van de richtlijn). Een alternatief hiervoor is om deze informatie via een link naar de eigen website te ontsluiten, waar de informatie kosteloos in elektronische vorm wordt aangeboden. Aan de andere kant betreft dit de verplichting voor de infrastructuurbeheerder om deze informatie in de netverklaring op te nemen of via de verkregen link te ontsluiten (artikel 27, tweede lid, van de richtlijn). De exploitant is uiteraard verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de aangeleverde en op de website opgenomen informatie. De beheerder is vervolgens verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de opname in de netverklaring van de gegevens zoals door de exploitant aangeboden. Daar waar de beheerder zelf ook exploitant is van een dienstvoorziening is de beheerder zelf verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de gegevens die daarover in de netverklaring worden opgenomen. De NS heeft aangegeven reeds op korte termijn – vooruitlopend op de implementatie van de richtlijn – met een door haar op te stellen «verklaring» voor bijkomende diensten en voorzieningen op stations de gewenste transparantie in de tarieven en voorwaarden te geven¹⁷.

Voorgesteld wordt om in artikel 68a van de Spoorwegwet een basis op te nemen om zo nodig bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Het is bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat voor bepaalde diensten de prijzen niet «hard» in de netverklaring of op een website kunnen worden opgenomen, omdat deze afhankelijk zijn van de beurswaarde (bijvoorbeeld de prijzen van brandstof) of omdat die diensten lokatieafhankelijk zijn. Naast de regels over de stationsverklaring, zal ook voor dienstvoorzieningen en diensten bezien worden in hoeverre de gewenste transparantie ondersteund kan worden met regels in de algemene maatregel van bestuur. Daarbij kan ook worden gedacht aan de wijze of procedure van aanleveren van informatie. Op deze wijze kan de vereiste transparantie worden geborgd.

¹⁷ Zie voetnoot 7.

4. Toezicht door de ACM

De richtlijn beoogt de rol van de nationale toezichthouder te versterken. Dit komt in de richtlijn tot uiting door het stellen van eisen aan de onafhankelijkheid van die toezichthouder, het versterken van het toezichtsinstrumentarium en het inrichten van een netwerk van toezichthouders in de lidstaten.

4.1 Onafhankelijkheid toezichthouder

Artikel 55 van de richtlijn bevat verschillende eisen die het borgen van de onafhankelijkheid van de toezichthouder tot doel hebben. In het eerste en tweede lid zijn organisatorische eisen opgenomen. De toezichthouder moet – kort gezegd – een afzonderlijke overheidsinstantie zijn die onafhankelijk opereert van elke andere publieke of privaatrechtelijke entiteit en onafhankelijk is van de infrastructuurbeheerder en van aanvragers van capaciteit op het spoor. Deze eisen komen grotendeels overeen met de oude richtlijnen. Nieuw in de richtlijn is dat expliciet is bepaald dat er een geïntegreerde nationale toezichthoudende instantie mag zijn die voor verschillende gereguleerde sectoren bevoegd is, mits aan de hiervoor bedoelde onafhankelijkheidseisen wordt voldaan. In Nederland wordt al aan deze onafhankelijkheidseisen voldaan. In de Spoorwegwet is immers de ACM aangewezen als toezichthouder op mededingingsaspecten op de spoorwegmarkt.¹⁸ De adequate en onafhankelijke uitvoering van toezichtstaken is bij de ACM goed geborgd. In de aanwijzing van de ACM als toezichthouder op het gebied van spoor wordt dan ook geen verandering gebracht.

Artikel 55 bevat tevens een aantal nieuwe eisen voor de borging van de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Die eisen hebben betrekking op de personen die de besluiten in het kader van het toezicht nemen. In Nederland zijn dat ingevolge de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (hierna: IACM) de leden van de ACM.

De leden van de ACM mogen bij de uitoefening van hun taken geen instructies aannemen van de overheid, de beheerder en de spoorwegondernemingen. Dit verbod is reeds geregeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en in de IACM. Daarnaast is van belang dat de leden onafhankelijk handelen ten opzichte van onder toezicht staande ondernemingen of instanties in de spoorwegsector. Daartoe moeten zij jaarlijks een verbintenisverklaring en een verklaring omtrent hun belangen afleggen, zodat duidelijk is of er al dan niet sprake is van belangen die afbreuk kunnen doen aan de uitvoering van hun functie. Voorgesteld wordt om dit nieuwe vereiste in de IACM op te nemen (zie ook de toelichting op artikel V).

Ingevolge de richtlijn geschiedt benoeming in de toezichthoudende instantie op basis van onder meer passende beroepsbekwaamheid en relevante ervaring. Indien het gaat om het toezicht op de spoorwegmarkt, moeten de beroepsbekwaamheid en ervaring bij voorkeur zijn opgedaan op het gebied van spoorwegen of andere netwerkindustrieën. Deze deskundigheidseisen zal in het RelatiestatuuT ACM en Ministers 2013 worden geregeld.

Verder moeten de leden van de ACM zich onthouden van het nemen van besluiten indien het een onderneming betreft waarmee zij gedurende het jaar voorafgaand aan de start van een procedure een band onderhouden. Het voornemen is om dit in het bestuursreglement van de ACM op te nemen. Tot slot mogen zij na afloop van hun benoemingstermijn

¹⁸ Tot 1 april 2013 was dat de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit.

gedurende ten minste een jaar geen functie of beroepsverantwoordelijkheid aanvaarden in een gereguleerde onderneming of instantie in de spoorsector. Dit zal in het Relatiestatuu t ACM en Ministers 2013 worden geregeld.

Een sterkere rol van de nationale toezichthouder blijkt ook uit het feit dat voordat de Europese Commissie bepaalde gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen neemt, zij onder andere de nationale toezichthouders dan wel het netwerk van toezichthouders raadpleegt. Het gaat onder meer om uitvoeringshandelingen inzake de te volgen procedure en criteria voor de toegang tot dienstvoorzieningen en inzake de modaliteiten voor het berekenen van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst.

Verder kan de ACM ingevolge de richtlijn de Europese Commissie verzoeken om onderzoek te doen naar een specifieke maatregel die door de nationale autoriteit ter toepassing van de richtlijn is genomen. Het gaat onder meer om maatregelen met betrekking tot de voorwaarden voor toegang tot spoorweginfrastructuur en dienstvoorzieningen, de vergoedingen voor het gebruik van infrastructuur en de toewijzing van capaciteit. De mogelijkheid voor het doen van een dergelijk verzoek bestond in richtlijn 2001/14/EG al voor de lidstaten. In artikel 61 van de richtlijn is nu bepaald dat ook de nationale toezichthouders zo'n verzoek aan de Europese Commissie kunnen doen. Dit artikel behoeft niet geïmplementeerd te worden omdat de ACM dit uit hoofde van haar functie als toezichthouder reeds kan doen.

4.2 Versterken van het instrumentarium toezichthouder

Met de implementatie van de richtlijn, en in navolging van de wens van de Tweede Kamer en de ACM, wordt het instrumentarium van de toezichthoudende instantie versterkt. Zoals in §3.1 is uiteengezet, zijn de voorwaarden aan het verlenen van toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten in de richtlijn aangescherpt. Die aanscherping komt verder tot uiting doordat in de richtlijn, anders dan in richtlijn 2001/14/EG het geval was, specifieke taken en bevoegdheden van de nationale toezichthouder op dat gebied zijn opgenomen. Ingevolge de richtlijn moet de ACM een redelijke termijn vaststellen waarbinnen een exploitant van een dienstvoorziening moet reageren op een verzoek om toegang tot een dienstvoorziening of levering van een dienst als bedoeld in punt 2 van bijlage II van de richtlijn. Toegang tot bijvoorbeeld een wasstraat of een tankplaat is van belang voor de exploitatie van een treindienst. Het is derhalve voor de verzoekende partij van belang dat binnen een afzienbare termijn duidelijkheid wordt verkregen over zijn verzoek. Door het vooraf bepalen van een reactietermijn, wordt voorkomen dat een exploitant een – mogelijk – concurrerend bedrijf benadeelt door een beslissing op een verzoek tot toegang gedurende lange tijd uit te stellen.

Een ander nieuw toezichtsinstrument in de richtlijn is de bevoegdheid om audits te doen om na te gaan of de – ingevolge de richtlijn – voorgescreven boekhoudkundige scheiding wordt nageleefd. Daartoe kan de informatie, bedoeld in bijlage VIII bij de richtlijn worden opgevraagd. Voorgesteld wordt om in artikel 70, negende lid, van de Spoorwegwet te voorzien in de daarvoor benodigde wettelijke basis.

ACM pleit in haar «Quickscan personenvervoer per spoor 2013» voor meer mogelijkheden voor ex ante toezicht op de spoormarkt. Het kabinet is geen voorstander van meer ex ante toezicht in generiek opzicht, maar bekijkt per geval welke oplossing noodzakelijk, adequaat en proportioneel is. Het kabinet houdt daarbij rekening met aanvullende administratieve

lasten en een zoveel mogelijk beleidsarme implementatie van de richtlijn. In specifieke gevallen kan ex ante toezicht geïntroduceerd worden, bijvoorbeeld op TLS.¹⁹

Wat betreft het voorafgaande toezicht op de toegang tot dienstvoorzieningen en te leveren diensten op stations, wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

4.3 Samenwerking tussen de toezichthouders in de lidstaten

De richtlijn beoogt de samenwerking tussen de nationale toezichthouders in de lidstaten te verbeteren en hun besluitvorming te coördineren. Daartoe moeten zij een netwerk gaan vormen. De Europese Commissie maakt deel uit van dat netwerk.

De ACM is momenteel betrokken bij de volgende samenwerkingsverbanden in de EU: de «Independent Regulators Group-Rail (IRG-R)» en het «European network rail regulators (ERG)». De IRG-R is een Europees samenwerkingsverband van onafhankelijke spoortoezichthouders. De IRG-R heeft geen formele status. Op dit moment zijn 23 van de 26 nationale toezichthoudende instanties hierbij aangesloten. Dit verband is gericht op het harmoniseren van het toezicht. Daarnaast wordt in de IRG-R besproken hoe met klachten en ambtshalve onderzoeken in de lidstaten wordt omgegaan. De IRG-R kan input leveren voor de ERG. De ERG is een officieel orgaan, waarin alle nationale spoortoezichthouders zijn vertegenwoordigd en dat onder voorzitterschap van de Europese Commissie staat. De nationale spoortoezichthouders wisselen onderling informatie uit en geven adviezen aan de Europese Commissie. De ervaringen van de toezichthouders zouden kunnen dienen als input voor de uitvoeringsmaatregelen en gedelegeerde handelingen die de Commissie op grond van de richtlijn vast zal stellen. Dit uiteraard voor zover in de richtlijn in de expliciete betrokkenheid van het netwerk van spoortoezichthouders is voorzien.

5. Overige onderwerpen

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal andere onderwerpen uit de richtlijn en op mogelijke samenloop met andere wetsvoorstellen.

Aandeelhouderschap

Artikel 5 van de richtlijn stelt regels met betrekking tot het aandeelhouderschap van spoorwegondernemingen. Dit artikel komt grotendeels overeen met richtlijn 91/440/EEG. De essentie van dit artikel is dat spoorwegondernemingen moeten kunnen opereren volgens de beginselen die van toepassing zijn op commerciële ondernemingen, ongeacht hun eigenomsstructuur. Dit houdt onder meer in dat spoorwegondernemingen zelf hun bedrijfsplannen opstellen en nieuwe diensten kunnen ontwikkelen. Hieraan wordt in Nederland voldaan. De spoorwegondernemingen die in Nederland spoorwegvervoerdiensten aanbieden zijn N.V.'s of B.V.'s. Daarop is Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Dat laat onverlet dat het Rijk ten aanzien van het personenvervoer per spoor een rol heeft bij de borging van publieke belangen. Dat vindt zijn beslag in de vervoerconcessies. In aanvulling op de concessiesystematiek wordt het aandeelhouderschap van de lidstaat in een spoorwegonderneming gezien als een

– secundair- borgingsmechanisme voor publieke belangen. Naast het toezicht op een gezond rendement is het aandeelhouderschap tevens een effectief instrument om op publieke belangen te sturen, bijvoorbeeld via

¹⁹ Zie voetnoot 7.

het beoordelen van de strategie van de onderneming en van grote investeringsvoorstellen. In de Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid is de wijze vastgelegd waarop de Staat zijn rol als aandeelhouder zal gaan invullen.²⁰

Netverklaring

De netverklaring verschaft aan spoorwegondernemingen en andere gerechtigden de noodzakelijke informatie over de toegang tot en het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur. Daartoe behoort informatie over de aard van de hoofdspoorweginfrastructuur en de voor toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur geldende voorwaarden. Hieronder valt ook de informatie over aan de spoorwegondernemingen te verlenen diensten. Voorts bevat de netverklaring informatie over de vergoedings- en heffingsbeginselen en de tarieven en over de criteria en voorschriften voor capaciteitstoewijzing.

De netverklaring wordt jaarlijks opgesteld en gepubliceerd door de beheerder. De procedure van de opstelling en inhoud van de netverklaring wordt in de huidige Spoorwegwet geregeld in artikel 58, met een verwijzing naar artikel 3 en bijlage I van richtlijn 2001/14/EG, alsmede in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

In de richtlijn worden de eisen aan de netverklaring op een aantal punten aangevuld. Zo dient in de netverklaring door de beheerder ook de informatie te worden opgenomen over de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. Deze informatie wordt geleverd door de exploitanten. De informatie gaat over de toegangsvoorwaarden en de verschuldigde vergoeding hiervoor. Deze informatie kan ook via een in de netverklaring te vermelden website beschikbaar worden gesteld (zie ook §3.5). In de netverklaring dient ook informatie over geplande en niet geplande onderhoudswerkzaamheden aan de spoorweginfrastructuur te worden opgenomen.

De netverklaring zal in ten minste twee officiële talen van de Europese Unie bekend moeten worden gemaakt en dient kosteloos in elektronische vorm te worden aangeboden. Dit is reeds gebruikelijk in Nederland. In het wetvoorstel wordt voorgesteld dit wettelijk te verankeren. Verder dienen in de netverklaring door de beheerder criteria te worden opgenomen voor het vaststellen van nalatig capaciteitsgebruik door aanvragers die regelmatig nalaten. Doel hiervan is dat toegewezen paden ook daadwerkelijk worden benut.

Capaciteitsverdeling

De bepalingen in de richtlijn met betrekking tot de toewijzing van infrastructuurcapaciteit zijn in belangrijke mate gelijklopend aan de bepalingen in richtlijn 2001/14/EG. Dit betekent dat de bepalingen in de Spoorwegwet met betrekking tot de toewijzing van infrastructuurcapaciteit niet wezenlijk worden gewijzigd. De voorgestelde wijzigingen zijn hoofdzakelijk technisch van aard en betreffen daarnaast onder andere de implementatie van de bepaling dat het verhandelen van infrastructuurcapaciteit is verboden en leidt tot uitsluiting van verdere toewijzing van capaciteit.

Beheerconcessie

Met betrekking tot de beheerconcessie verandert er ten opzichte van de huidige situatie weinig voor de beheerder. In de richtlijn wordt een aantal zaken dat in Nederland reeds gebruikelijk is, expliciet gemaakt, zoals het

²⁰ Kamerstukken II 2013–2014, 28 165, nr. 165.

opnemen van een activaregister in het beheerplan en verdere eisen aan de beheerconcessie en het beheerplan.

Bedrijfsvergunningen

Ten aanzien van de bedrijfsvergunningen wordt het voorstel gedaan om de artikelen 27 en 28 van de Spoorwegwet tekstueel aan te passen om deze beter met de tekst van de richtlijn in overeenstemming te brengen. Op basis van de richtlijn zijn verleende bedrijfsvergunningen in heel Europa geldig. Daartoe wordt door de Europese Commissie via uitvoeringsmaatregelen een formulier vastgesteld dat dient om de vergunning aan te vragen.

Internationale passagiersvervoerdiensten per trein

De richtlijn bepaalt dat spoorwegondernemingen recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur van alle lidstaten hebben met het oog op de exploitatie van internationale personenvervoerdiensten per trein. Dat toegangsrecht mag door de lidstaten worden beperkt indien de toegang een traject betreft waarvoor een openbaar dienstcontract van toepassing is indien het economisch evenwicht van dat contract in het gedrang zou komen. In Nederland betreft het een vervoerconcessie als bedoeld in de Wet personenvervoer 2000. Deze regeling bestond reeds in de oude richtlijnen. Nieuw is dat de richtlijn de Europese Commissie opdraagt om uiterlijk 16 december 2016 nader te regelen wanneer het economisch evenwicht van – in Nederland – een concessie in gedrang zou komen door een voorgenomen internationale passagiersvervoerdienst per trein. Ook dient de Commissie uiterlijk op die datum nader te regelen wanneer het hoofddoel van een voorgenomen internationale passagiersvervoerdienst daadwerkelijk is om passagiers tussen stations in verschillende lidstaten te vervoeren. In dat licht bezien, is in het wetsvoorstel de basis opgenomen om in een ministeriële regeling nadere regels te stellen, voor zover passend binnen de EU nadere regels. Tevens wordt de mogelijkheid voor het invoeren van een (compenserende) heffing opgenomen voor concurrerende vervoerders die geen openbare dienstverplichtingen hebben ten opzichte van vervoerders die wel openbare dienstverplichtingen hebben. De richtlijn biedt deze mogelijkheid en hiervoor kan de Europese Commissie met nadere uitvoeringsregels komen.

Samenloop andere wetsvoorstellen

In dit wetsvoorstel is nog geen rekening gehouden met het voorstel van wet tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht²¹. Na de afronding van de behandeling van dat Stroomlijningwetsvoorstel door de Eerste Kamer der Staten-Generaal, zal worden bezien welke samenloopbepalingen in het onderhavige voorstel moeten worden opgenomen. Dit geldt m.m. ook voor het wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000²², alsmede voor het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's.²³

²¹ Kamerstukken I 2013–2014, nr. 33 622 A.

²² Kamerstukken II 2013–2014, nr. 33 904.

²³ Kamerstukken II 2013–2014, nr. 33 659.

6. Gevolgen van het wetsvoorstel

6.1 Administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft een beperkte toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot gevolg. Er is geen sprake van administratieve lasten voor de burger.

Er is sprake van vier nieuwe verplichtingen die administratieve lasten met zich mee brengen voor het bedrijfsleven en één lastenreductie ten opzichte van de huidige Spoorwegwet. Dit betekent een totale toename van € 13.196,- per jaar voor de gehele spoorsector tezamen. Bij het bepalen van de omvang van dit bedrag is uitgegaan van 40 bedrijven. In dit bedrag is de lastenreductie reeds verdisconteerd. Bij de implementatie geeft de richtlijn een beperkte ruimte om te kiezen voor meer of minder belastende alternatieven. Waar een keuzeruimte werd geboden, is gekozen voor het minst belastende alternatief.

De verplichtingen die administratieve lasten met zich mee brengen, dragen bij aan de creatie van één Europese spoorwegruimte die transparant en non-discriminatoir is, door te verplichten bepaalde informatie op te leveren op een bepaalde wijze. Het betreft twee informatieverplichtingen aan de ACM, een informatieverplichting aan de infrastructuurbeheerder en een informatieverplichting aan de Minister.

De eerste informatieverplichting betreft de eis dat de infrastructuurbeheerder en de exploitanten van dienstvoorzieningen op verzoek van de ACM alle informatie inzake de rechten voor het gebruik van de infrastructuur en de dienstvoorzieningen moeten aanleveren. Zo kan de ACM controleren of er toegang wordt verleend tot de infrastructuur en de dienstvoorzieningen overeenkomstig de methode, voorschriften en, indien van toepassing, schalen zoals vastgelegd in de netverklaring. Dit betekent een lastentoeename voor het bedrijfsleven van € 4.298,- per jaar. Deze verplichting is geregeld in het nieuwe artikel 70, achtste lid, van de Spoorwegwet.

De tweede verplichting die administratieve lasten kan opleveren, vloeit voort uit de bevoegdheid van de ACM informatie op te vragen ten behoeve van statistische en marktwaarnemingsdoeleinden bij iedere spoorwegonderneming en exploitant van een dienstvoorziening. Dit betekent een lastentoeename voor het bedrijfsleven van € 3.907,- per jaar. Deze verplichting is geregeld in het nieuwe artikel 70, vijfde lid, van de Spoorwegwet.

De derde informatieverplichting betreft de plicht voor exploitanten van dienstvoorzieningen om de beheerder informatie te verstrekken over de voorwaarden voor toegang en voor verlening van diensten en informatie over de vergoedingen. Dit kan door de informatie aan te leveren of door de beheerder te verwijzen naar een website waarop deze informatie kosteloos wordt aangeboden. Dit betekent een lastentoeename voor het bedrijfsleven van € 8.140,- per jaar. Deze verplichting is geregeld in het nieuwe artikel 68a van de Spoorwegwet.

De vierde informatieverplichting vloeit voort uit de verplichting voor Nederland om jaarlijks aan de Europese Commissie informatie mee te delen over het gebruik van de netten en de ontwikkeling van de kadervoorwaarden in de spoorwegsector. Hiertoe kan de Minister gegevens opvragen bij alle relevante (markt)partijen. Dit betekent een lastentoeename voor het bedrijfsleven van € 3.907,- per jaar. Deze verplichting is geregeld in het nieuwe artikel 96a van de Spoorwegwet.

De lastenreductie is het gevolg van het voorstel om de vergoeding van het minimumtoegangspakket niet langer onderwerp van onderhandelingen te laten zijn. Hierdoor vervalt ook de daarmee samenhangende verplichting tot inschakeling van de ACM en het in dat kader verstrekken van informatie. Deze keuze heeft lastenreductie tot gevolg van € 7.056,- per jaar voor de gehele spoorsector tezamen.

6.2 Overige bedrijfseffecten

Omdat de richtlijn een herschikking van drie reeds bestaande richtlijnen betreft en er weinig inhoudelijke veranderingen worden voorgesteld van de Spoorwegwet, zijn de bedrijfseffecten beperkt. De bedrijfseffecten bestaan vooral ten aanzien van de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. Deze staan beschreven in §3. Een aantal onderwerpen wordt nader uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In de toelichting daarbij zullen de bedrijfseffecten nader worden toegelicht. De richtlijn heeft geen effect op de inhoudelijke nalevingskosten.

7. Advies en consultatie

7.1 Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Een concept van dit wetsvoorstel is voor een handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets voorgelegd aan ProRail en de ACM, en voor een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets voorgelegd aan de ILT.

De ACM en de ILT beoordelen het wetsvoorstel als uitvoerbaar en handhaafbaar. ProRail kan nog geen volledig uitsluitsel geven over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel omdat een aantal onderwerpen in lagere regelgeving nader zal worden uitgewerkt. De ACM en ProRail plaatsen bij het wetsvoorstel enkele kanttekeningen, welke in de verdere uitwerking van het voorstel zijn meegenomen. Een paar belangrijke punten worden hieronder nader toegelicht. De ACM, ProRail en de ILT zullen bij de uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving opnieuw in de gelegenheid worden gesteld te toetsen op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid hiervan.

Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT geeft in haar brief van 29 augustus 2013 aan dat de betrokkenheid van de ILT zich in dit wetsvoorstel beperkt tot de samenwerking met de ACM. Op grond van de richtlijn moeten de ACM, en de ILT, als nationale veiligheidsinstantie en vergunningverlenende instantie, samenwerken en daartoe een gemeenschappelijk kader ontwikkelen. Het voorstel van de ILT om deze samenwerking wettelijk vast te leggen, is overgenomen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

Autoriteit voor Consument en Markt

De ACM merkt in haar brief van 4 september 2013 op dat de voorgestelde invulling van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket in artikel 62 van de Spoorwegwet niet geheel strookt met artikel 31 van de richtlijn. Dit omdat de heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek geen onderdeel uitmaken van deze vergoeding, maar hierbij worden opgeteld of in mindering worden gebracht. Als tweede belangrijke punt plaatst de ACM een kanttekening bij de implementatie van artikel 39 van de richtlijn in het wetsvoorstel. Dit betreft de verplichting voor de beheerder om de

capaciteit eerlijk, niet-discriminerend en in overeenstemming met het recht van de Unie toe te wijzen. Naar aanleiding van het eerste punt van de ACM zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verduidelijkt en waar nodig redactioneel aangepast zodat de terminologie in de Spoorwegwet beter aansluit bij die van de richtlijn. De voorgestelde wijziging van artikel 16 van de Spoorwegwet voorziet reeds in de verplichting van artikel 39 van de richtlijn.

ProRail

ProRail plaatst in haar brief van 3 september 2013 een kanttekening bij de voorgenomen wijze van goedkeuring door de ACM van de methode voor toerekening van kosten. ProRail vindt deze niet stroken met artikel 30 van de richtlijn. Genoemd artikel biedt de lidstaten echter de mogelijkheid om vooraf goedkeuring van die methode te vragen. Voorts geeft ProRail aan dat de uitwerking van de methode van toerekening van kosten in uitvoeringsregelgeving nog ongewis is, en dat zij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid hiervan pas op een later tijdstip kan toetsen. Het kabinet neemt het advies van ProRail in overweging om in het vervolgtraject de regels voor de methode voor toerekening van de kosten voor het minimumtoegangspakket zo vast te leggen dat deze enerzijds voldoende concreet en duidelijk zijn en anderzijds voldoende ruimte laten om op onderdelen maatwerk te leveren. De ACM en ProRail worden uiteraard betrokken bij deze nadere uitwerking.

7.2 Overleg Infrastructuur en Milieu

Eveneens is een concept van dit wetsvoorstel voor commentaar voorgelegd aan het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM). Reacties op de consultatie zijn afkomstig van KNV Spoorgoederenvervoer, NS en ProRail. Het OIM heeft gereageerd op de belangrijkste wijzigingen in het wetsvoorstel. Dit zijn de structuur van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket, de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten en de inrichting van het toezicht door de ACM. Ook heeft het OIM een aantal algemene aandachtspunten geformuleerd. Op de belangrijkste punten wordt hieronder ingegaan.

De NS vindt het van belang dat de materiële bepalingen ten aanzien van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket en de regeling van de toegang tot dienstvoorzieningen die worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur ter consultatie aan de sector worden voorgelegd. De uitvoeringsregelgeving zal, net als het wetsvoorstel, aan de sector worden voorgelegd. De NS meent ook dat nationale koppen op de Europese richtlijn gemotiveerd dienen te worden, rekening houdend met kosten en baten en het proportionaliteitsbeginsel. In dit wetsvoorstel is overeenkomstig het staande kabinetsbeleid gekozen voor zoveel mogelijk beleidsarme implementatie van de richtlijn. Ten aanzien van sommige onderdelen is voor een brede lezing van de richtlijn gekozen om deze toepasbaar en uitvoerbaar te maken in de Nederlandse situatie. Die keuzes zijn toegelicht in deze memorie van toelichting. De NS geeft aan de voorgestelde wijziging van artikel 57, vijfde lid, van de Spoorwegwet onwenselijk te vinden en verzoekt de huidige formulering van het vierde lid van genoemd artikel te behouden. Inzake de visie van de NS over de wijziging van artikel 57 legt het kabinet een verband met het uitwerkingstraject van de richtlijn door de Europese Commissie op grond van artikel 11, vierde lid. De verwachting is dat deze zal regelen om de hoeveelheid tijd een capaciteitsaanvraag met het oog op de voortzetting van een reeds geëxploiteerde internationale passagiersvervoerdienst (opnieuw) onderworpen kan worden aan een onderzoek naar de gevolgen voor het economisch evenwicht van een concessie voor het openbaar personen-

vervoer per trein. Derhalve is in het wetsvoorstel toegevoegd dat de procedures en criteria uit deze maatregel kunnen worden geïmplementeerd in een ministeriële regeling. Verder is naar aanleiding van de opmerking van de NS het voorgestelde artikel 57 van de Spoorwegwet aangepast, teneinde te verduidelijken dat het voornemen om capaciteit aan te vragen voor een internationale passagiersvervoerdienst slechts gemeld dient te worden in het geval die dienst geen deel uitmaakt van een concessie voor het openbaar personenvervoer per trein.

Prorail vindt dat in het wetsvoorstel de toerekening van kosten door ProRail strakker wordt ingekaderd en doelt daarmee op de rol van de ACM als goedkeurder van de voorgeschreven kostentoerekeningsmethode en als toezichthouder op de toepassing van de methode. ProRail vindt dat een combinatie van die rollen niet uit de richtlijn voortvloeit. Het kabinet is van mening dat beide rollen voor de toezichthouder (zowel een ex ante goedkeuringsrol als een ex post toezichtsrol) mogelijk zijn binnen de kaders van de richtlijn. Op grond van artikel 30, achtste lid, van de richtlijn kan een lidstaat immers eisen dat de kostentoerekeningsmethode vooraf wordt goedgekeurd. Artikel 56 van de richtlijn, dat de taken en bevoegdheden van de toezichthouder bevat, staat de gekozen systematiek niet in de weg.

ProRail en NS vragen om te verduidelijken of bepaalde voorzieningen, zoals tankinstallaties, onder de reikwijdte van de richtlijn en van de Spoorwegwet vallen. In §3.3 is uiteengezet dat bijv. tankinstallaties en vrachtterminals onder bijlage II van de richtlijn vallen. De Spoorwegwet wordt daarop van toepassing.

KNV vindt dat een extra heffing op niet benutte capaciteit pas ingevoerd mag worden nadat zeker is gesteld dat ruim voldoende capaciteit voor het spoorgoederenvervoer beschikbaar is. In reactie op deze visie is het kabinet van mening dat er in het algemeen in de richtlijn geen verplichting bestaat tot het toepassen van een heffing bij onderbenutting van capaciteit. In specifieke zin verplicht artikel 36 de beheerder tot het toepassen van een (passende) heffing op niet gebruikte capaciteit voor aanvragers aan wie een treinpad is toegewezen, indien zij regelmatig nalaten de toegewezen paden of delen daarvan te gebruiken. Voor de vaststelling van zulke nalatigheid van gebruik van toegewezen capaciteit moet de beheerder criteria opstellen. Het kabinet merkt op dat de eventuele invulling van prijsprikkels voor het gebrek aan of het niet benutten van capaciteit in dit wetstraject geen uitwerking vinden. De inrichting van prijsprikkels zal onderdeel zijn van een separaat traject, waarbij KNV zal worden betrokken.

TRANSPONERINGSTABEL

Transponeringstabel richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

Spw = Spoorwegwet

Wp2000 = Wet personenvervoer 2000

WLS = Wet lokaal spoor

IACM = Instellingswet Autoriteit Consument en Markt

BW = Burgerlijk Wetboek

Artikel richtlijn	Implementatie	Beleidsruimte	Toelichting op keuze beleidsruimte
1	Behoeft geen implementatie; betreft het toepassingsbereik		
2, 1 ^o lid	Behoeft geen implementatie; betreft het toepassingsbereik		
2, 2 ^e en 3 ^e lid	WLS en Spoorwegwet 1875	Lokale en bijzondere spoorwegen kunnen van het toepassingsgebied worden uitgezonderd	De oude richtlijnen bevatten deze beleidsruimte (grotendeels) ook. Daarvan is reeds t.t.v. die implementatie gebruikgemaakt. Hierin vindt geen wijziging plaats.
2, 4 ^o lid 2, 5 ^o t/m 10 ^e lid	Behoeven geen implementatie	Artikel 3 WLS Deze uitzonderingsmogelijkheden van de richtlijn, die afwijkende spoorwijdte betreffen, doen zich niet voor in Nederland.	
2, 11 ^o lid 3 en bijlage I	Artikel 62, 6 ^e en 8 ^e lid, Spw Artikel 1, eerste lid, Spw, waar het de onderdelen 9, 10, 17, 29 en 30 betreft, wordt dit opgenomen in de op de artikelen 67, 68 en 68a te baseren uitvoeringsregelgeving; Artikel 1 Wp2000		
4	Reeds geregeld via boek 2 BW en artikel 17, 1 ^o lid, onderdeel d, Spw, voor spoor; voor lokaal spoor: artikel 29a WLS		
5	Behoeft geen implementatie; zie paragraaf 5 van deze memorie van toelichting		
6	Reeds geïmplementeerd in artikelen 16 en 17, 2 ^o lid, onderdeel c, Spw en 20 Wp2000 (concessieverlening aan de infrastructuurbeheerder resp. aan spoorwegondernemingen) voor spoor; Voor lokaal spoor: artikel 29b WLS	Er kan worden bepaald dat boekhoudkundige scheiding leidt tot afzonderlijke entiteiten binnen dezelfde (spoorweg)onderneming of dat infrastructuur en vervoerdiensten worden door afzonderlijke entiteiten beheerd	Hiervan is bij de implementatie van richtlijn nr. 91/440EEG – feitelijk gebruik gemaakt. Beheer en vervoer worden uitgevoerd door verschillende entiteiten (ProRail en de spoorwegondernemingen)
7	Reeds geïmplementeerd in artikelen 16 en 62 Spw		
8, 1 ^o , 2 ^o en 4 ^o lid	Behoeven uit de aard van de bepaling geen implementatie		
8, 3 ^o lid	Artikel 17a, eerste lid, Spw		
9	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie		
10, 1 ^o en 2 ^o lid	Artikelen 27 Spw en 67 en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving waar het betreft de toegang tot spoorweginfrastructuur die zee- en binnenhavens of andere dienstvoorzieningen uit bijlage II punt 2 verbindt of de toegang tot infrastructuur die meer dan één eindgebruiker bedient of kan bedienen		
10, 3 ^o lid	Reeds geïmplementeerd in artikelen 19 en 19a Wp2000		
10, 4 ^o lid	Betreft bevoegdheid van Europese Commissie om uitvoeringsmaatregelen op te stellen; artikel 92 Spw		
11	Artikelen 19 en 19a Wp2000		
12	Artikel 19b Wp2000	Er kan, onder de voorwaarden van artikel 13 richtlijn, een heffing worden opgelegd	Verwezen wordt naar paragraaf 5 van de toelichting
13, 1 ^o lid en bijlage II, punt 1	Artikelen 16, eerste lid, 27, eerste lid en 62, eerste lid, Spw		
13 en bijlage II, punten 2 t/m 4	Artikelen 67, 68, 68a, 70 en 71 Spw en de op artikelen 67 en 68 te baseren uitvoeringsregelgeving		
14	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie		
15, 1 ^o , 2 ^o , 3 ^o 4 ^o en 6 ^o lid	Betreft toekenning bevoegdheden aan de Europese Commissie; behoeft geen implementatie		
15, 5 ^o lid	Artikel 96a Spw		

Artikel richtlijn	Implementatie	Beleidsruimte	Toelichting op keuze beleidsruimte
16	Artikel 28, eerste lid, Spw		
17, 1 ^e , t/m 3 ^e lid	Artikel 28, eerste lid, Spw		
17, 4 ^e lid	Artikel 27, tweede lid, Spw		
17, 5 ^e lid	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie		
18	Artikelen 28, eerste lid, en 31 Spw		
19, 20 en bijlage III, 21	Artikelen 28, tweede lid, en 31 Spw		
22	Artikel 55 Spw	Ja, differentiëren specifieke kenmerken/risicoprofiel verschillende soorten diensten	Hiervan is geen gebruik gemaakt
23, 1 ^e lid	Artikel 30 Spw		
23, 2 ^e lid	Artikelen 28, tweed lid, en 31 Spw		
23, 3 ^e lid	Artikel 28, derde en vierde, en 31 Spw	Er kunnen bijzondere bepalingen inzake schorsen/intrekken in de vergunning worden opgenomen	Hiervan zal van geval tot geval gebruik worden gemaakt
24, 1 ^e lid	Artikelen 29 en 31 Spw		
24, 2 ^e lid	Behoeft geen implementatie		
24, 3 ^e t/m 5 ^e lid	Niet geïmplementeerd	Bevat mogelijkheid o.m. om tijdelijke vergunning te verlenen en hernieuwde goedkeuring in geval van fusies	Hiervan is bij de implementatie van artikel 11 richtlijn 95/18/EG geen gebruik gemaakt. Hierin vindt geen wijziging plaats
24, 6 ^e en 7 ^e lid	Artikelen 28 en 31 Spw		
24, 8 ^e lid	Behoeft geen implementatie; betreft feitelijk handelen		
25, 1 ^e lid	Artikel 31 Spw		
25, 2 ^e lid	Artikel 28, derde lid, Spw		
25, 3 ^e lid	Reeds geïmplementeerd in de Algemene wet bestuursrecht (bezwaar/beroep)		
26	Behoeft uit de aard van de bepaling geen implementatie		
27 en bijlage IV	Artikelen 58 en 61 Spw		
28	Artikel 59 Spw		
29, 1 ^e lid	Artikelen 62, vierde lid, en 58, tweede lid, Spw		
29, 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e lid	Artikelen 17, eerste lid, onderdeel d, 62, vierde en vijfde lid en 63, eerste lid, Spw		
30, 1 ^e , 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e lid	Artikelen 16, derde lid, en 17, eerste lid, onderdeel b, Spw en de Beheerconcessie		
30, 5 ^e , 6 ^e en 7 ^e lid	Artikelen 17, 17a, 17b en 18 Spw		
30, 8 ^e lid	Artikel 63, eerste, tweede en derde lid, Spw	De lidstaten kunnen verlangen dat de kostentoerekeningsmethode van de beheerder vooraf wordt goedgekeurd	Die goedkeuring zal door de ACM worden gedaan. Daardoor ontstaat helderheid t.a.v. de vergoeding minimumtoe-gangspakket
Bijlage V	Artikel 16, derde lid, Spw		
31, 1 ^e lid	Artikelen 59, eerste lid 63, vierde en zesde lid, en 68, vierde lid, Spw		
31, 2 ^e lid	Artikelen 63, vijfde lid, 68, derde lid, en 70, achtste lid, Spw		
31, 3 ^e lid	Artikel 62, eerste lid, Spw		
31, 4 ^e t/m 6 ^e lid	Artikelen 62, tweede tot en met zesde lid, 63, eerste lid, 92 en 96 Spw	De infrastructuurheffing kan een heffing voor capaciteitsgebrek van gespecificeerde infrastructuursegmenten omvatten. De heffing kan worden gewijzigd i.v.m. kosten van milieueffecten. Daarnaast zijn andere heffingen genoemd in de richtlijn mogelijk	Deze mogelijkheid bestaat reeds (huidig artikel 62 Spw juncto richtlijn 2001/14/EG)
31, 7, 8 ^e en 10 ^e lid	Artikelen 68 en 68a Spw en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving		
31, 9 ^e lid	Reeds geïmplementeerd in artikel 59, 2 ^e lid, Spw	Er kunnen heffingen worden geheven voor capaciteit die voor infrastructuuronderhoud wordt gebruikt	De desbetreffende heffing is o.g.v. artikel 59, 2 ^e lid, Spw nihil
32, 1 ^e lid en bijlage VI, 3 ^e , 5 ^e en 6 ^e lid	Artikelen 62, tweede, derde en zesde lid, en 58, tweede lid, Spw	Er kunnen extra heffingen worden opgelegd	Deze mogelijkheid bestaat reeds (huidig artikel 62 Spw juncto richtlijn 2011/14/EG)
32, 2 ^e lid	Behoeft geen implementatie		

Artikel richtlijn	Implementatie	Beleidsruimte	Toelichting op keuze beleidsruimte
32, 4 ^e lid 33, 35 en bijlage VI, 36	Artikel 62 Spw Artikelen 62, zesde lid, Spw	Kortingen zijn mogelijk (stimulering sterk onderbenutte lijnen of ontwikkeling nieuwe spoordiensten)	Deze mogelijkheid bestaat reeds (huidig artikel 62 Spw juncto richtlijn 2011/14/EG)
34	Reeds geïmplementeerd in Wet infrastructuurfonds, Besluit infrastructuurfonds en Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat	Er mogen voor een beperkte periode subsidies worden verleend ter compensatie van de kosten i.v.m. milieu, ongevallen en infrastructuur indien die kosten in concurrerende vervoerstakken niet worden aangerekend en de kosten de overeenkomstige kosten van het spoorwegvervoer overschrijden	Deze mogelijkheid bestaat reeds
37 38, 1 ^e lid 38, 2 ^e lid 38, 3 ^e lid 38, 4 ^e lid 39	Artikel 62, negende lid, Spw Artikelen 16, eerste lid, 57, derde lid, en 61 Spw Artikelen 59 en 60 Spw Artikel 59 Spw Artikel 57, vierde lid, Spw Artikel 61 Spw	Lidstaat kan kader toewijzing infrastructuurcapaciteit vaststellen	Hiervan is bij de implementatie van artikel 14 richtlijn 2001/14/EG gebruik gemaakt (zie Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur)
40 41, 1 ^e lid 41, 2 ^e lid 41, 3 ^e lid 42 43 en bijlage VII 44 t/m 51 52 53 54 55, 1 ^e , 2 ^e , 3 ^e lid, 1 ^e en 2 ^e alinea, en 56, 5 ^e lid 55, 3 ^e lid, 4 ^e alinea, 55, 3 ^e lid, 5 ^e alinea	Artikel 56 Spw Artikelen 57, eerste en tweede lid, en 59 Spw Artikel 58, tweede lid, onderdeel b, Spw Artikel 58, vijfde lid, Spw Artikel 60 Spw Artikel 61 Spw Artikel 61 Spw Artikelen 58 en 61 Spw Artikel 61 Spw Artikelen 23, 64 en 65 Spw Reeds geïmplementeerd in de artikelen 70 en 71 Spw en Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; artikel 2 IACM; wordt vastgelegd in het Relatiestatuut ACM en Ministers 2013 Reeds geïmplementeerd in IACM en Kaderwet zelfstandige bestuursorganen In de aanstellingsbrief van ieder lid van de ACM wordt een non-concurrentiebeding opgenomen en in het Relatiestatuut ACM en Ministers 2013	Beheerder kan maatregelen treffen m.b.t. gerechtvaardigde verwachtingen	Door implementatie wordt de keuze voor toepassing aan de beheerder overgelaten
56	Artikelen 68a, 70, 71 en 73 Spw, 2 en 12j IACM ¹ en reeds geïmplementeerd in de Algemene wet bestuursrecht		
57	Artikelen 56 en 72 Spw		
58	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie		
59	Behoeft geen implementatie; bevat uitzonderingen voor Ierland en Noord-Ierland		
60	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie; betreft de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Europese Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen		
61	Behoeft geen implementatie, betreft bevoegdheid Europese Commissie		
62	Behoeft uit aard van de bepaling geen implementatie; betreft de comitéprocedures		
63	Behoeft geen implementatie; artikel richt zich tot de Europese Commissie		

Artikel richtlijn	Implementatie	Beleidsruimte	Toelichting op keuze beleidsruimte
64	Behoeft geen implementatie; betreft de omzetting van de richtlijn		
65 en bijlagen IX en X	Behoeft geen implementatie; betreft intrekking van richtlijnen en de bijbehorende concordantietabel		
66	Behoeft geen implementatie; bevat de inwerkingtreding		
67	Behoeft geen implementatie; betreft de normadressaten		

¹ Deze artikelen worden ingevoegd in het wetsvoorstel stroomlijning markttoezicht ACM. Dat wetsvoorstel is in behandeling bij de Eerste Kamer en zal naar verwachting eerder tot stand komen dan het onderhavige wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1 Spoorwegwet)

Dit onderdeel bevat wetstechnische en redactionele wijzigingen. Voorgesteld wordt om een aantal definities in overeenstemming te brengen met de richtlijn en om een aantal nieuwe definities op te nemen. Daarnaast kan een van de huidige definities vervallen. De wijzigingen in de bestaande definities leiden, op één uitzondering na, niet tot inhoudelijke wijzigingen. Zo bevat de definitie van spoorweginfrastructuur in artikel 3, onderdeel 3, van de richtlijn geen inhoudelijk verschil met die van Verordening (EG) nr. 851/2006 van de Commissie van 9 juni 2006 betreffende de vaststelling van de inhoud van de verschillende posten van de boekhoudkundige schema's bedoeld in bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 1108/70 van de Raad (PbEU L 158). De wijziging van de definitie van spoorwegonderneming in artikel 1, door een verwijzing naar artikel 3, onderdeel 1, van de richtlijn, leidt wel tot een inhoudelijke wijziging ten opzichte van de definitie van spoorwegonderneming in richtlijn 95/18/EG. Volgens de nieuwe definitie wordt een onderneming als spoorwegonderneming aangemerkt, indien deze voldoet aan enkele andere – reeds bestaande – vereisten én in het bezit is van een bedrijfsvergunning. De gevolgen van deze wijziging beperken zich echter tot een wijziging van artikel 28, eerste lid, van de Spoorwegwet.

Voorgesteld wordt om omschrijvingen op te nemen van de begrippen «dienstvoorziening», «exploitant van een dienstvoorziening», «minimumtoegangspakket» en «internationale passagiersvervoerdienst». Door een andere opzet van de artikelen 62 en 63 van de Spoorwegwet is er geen behoefte meer aan een omschrijving van het begrip gebruiksvergoeding, maar wel aan een omschrijving van het begrip minimumtoegangspakket in verband met de vergoeding voor dat pakket. Het begrip internationale passagiersvervoerdienst heeft in de Spoorwegwet dezelfde betekenis als in de richtlijn. Verder wordt voorgesteld om de verwijzing naar het begrip kaderovereenkomst uit richtlijn 2001/14/EG te vervangen door een verwijzing naar het soortgelijke begrip uit richtlijn 2012/34/EU. In een aantal artikelen van de Spoorwegwet wordt naar de oude richtlijnen verwezen. De desbetreffende artikelen worden in dit wetsvoorstel aangepast, behalve artikel 95. Dat artikel, dat ziet op rechthebbenden van bijzondere of lokale spoorwegen die onder de werking van richtlijnen 91/440/EG of 2001/14/EG vallen, is nog niet in werking getreden. Lokale spoorwegen zullen onder het toepassingsbereik van de Wet lokaal spoor vallen. Daarnaast is een wetsvoorstel tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 op 1 april 2014 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Dat wetsvoorstel heeft onder meer betrekking op bijzondere spoorwegen. Het voornemen van het kabinet is, gezien het voorgaande, om het huidige artikel 95 Spoorwegwet niet van kracht te

laten worden. Daarom wordt voorgesteld om bij dit wetsvoorstel het artikel niet aan te passen, ook al zou het slechts een wetstechnische aanpassing betreffen teneinde de verwijzingen naar de oude richtlijnen in overeenstemming te brengen met de richtlijn. Eenzelfde voorstel betreft artikel 103, onderdeel f, van de Spoorwegwet. Dit betreft een aanduiding van een wet tot wijziging van de Spoorwegwet uit 1998 ter implementatie van richtlijnen 95/18/EG en 95/19/EG (Stb. 374). Die wet is overigens per 1 januari 2005 ingetrokken.

Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 16 Spoorwegwet)

Met de wijziging van artikel 16, eerste lid, onderdeel b, wordt in lijn met artikel 10 van de richtlijn, naast hetgeen hieromtrent in artikel 39 van de richtlijn wordt gesteld, tevens benadrukt dat het een taak van de beheerder is om niet alleen op eerlijke en niet-discriminerende wijze de beschikbare capaciteit te verlenen, maar daarbij ook transparantie in acht te nemen.

Artikel 30, tweede lid, van de richtlijn ziet op de beheersovereenkomst tussen de bevoegde autoriteit en de infrastructuurbeheerder. In Nederland is dit de beheerconcessie, bedoeld in artikel 16 van de Spoorwegwet. Op grond van genoemde bepaling uit de richtlijn moet de concessie voor ten minste vijf jaar worden gesloten en voldoen aan de beginselen en parameters die zijn opgenomen in bijlage V van de richtlijn. Met de aanpassing van het derde lid wordt geborgd dat de te verlenen concessie aan deze eisen voldoet.

Het vierde lid wordt aangepast aangezien dit lid verwijst naar richtlijnen die door richtlijn 2012/34/EU worden ingetrokken. Middels de aanpassing wordt nu verwezen naar het artikel in de nieuwe richtlijn dat blijkens de bij die richtlijn behorende concordantietabel, qua inhoud overeenkomt met de artikelen uit de ingetrokken richtlijnen.

Artikel I, onderdeel C (wijziging artikel 16b Spoorwegwet)

Een plicht tot het bijhouden van een activaregister is in Nederland reeds opgenomen in de beheerconcessie. Met de totstandkoming van de richtlijn wordt het aanleggen en bijhouden van een dergelijk register ook in Europees kader verplicht. Met de voorgestelde aanvulling van artikel 16b Spoorwegwet, waarin nu reeds de plicht met betrekking tot een infrastructuurregister is opgenomen, wordt deze plicht wettelijk vastgelegd.

Artikel I, onderdeel D (wijziging artikel 17 Spoorwegwet)

Het huidige onderdeel d van artikel 17, eerste lid, Spoorwegwet verwijst naar de richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG teneinde te borgen dat – via een nadere uitwerking in de concessie – de beheerder voldoet aan de voor hem geldende bepalingen van die richtlijnen. Nu genoemde richtlijnen door richtlijn 2012/34/EU worden ingetrokken, wordt het onderdeel d dienovereenkomstig aangepast. Met deze bepaling wordt bedoeld op al dan niet directe verplichtingen voor de infrastructuurbeheerder die niet op wetsniveau worden verankerd, maar nader worden geëxpliciteerd in aan de concessie te verbinden voorschriften. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het op eerlijke, transparante en niet-discriminerende wijze verlenen van toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur (artikelen 10 en 39 van de richtlijn) en aan de prikkels die ingevolge artikel 30, eerste lid, van de richtlijn aan de infrastructuurbeheerders moeten worden gegeven om de kosten van het verstrekken van infrastructuur alsmede de hoogte van de toegangsrechten te verminderen.

Artikel I, onderdeel E (wijziging artikel 17a Spoorwegwet)

Artikel 8, derde lid, van de richtlijn ziet op de verplichting voor de infrastructuurbeheerder om een bedrijfsplan vast te stellen. Deze verplichting gold reeds op grond van artikel 7, vierde lid, van richtlijn 91/440/EEG en was tot 1 januari 2013 nader uitgewerkt in de beheerconcessie, waar gesproken werd van een «beheerplan». Deze plicht tot het opstellen van een beheerplan is sinds 1 januari 2013 verankerd in de Spoorwegwet. Met de voorgestelde aanpassing wordt geborgd dat dit beheerplan tevens aan de in de richtlijn genoemde eisen voor een bedrijfsplan voldoet. In de concessie kunnen aanvullende voorschriften voor het beheerplan opgenomen worden. Deze aanvullende voorschriften mogen de in de richtlijn gestelde eisen uiteraard niet doorkruisen.

Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 18a Spoorwegwet)

De richtlijn kent een aantal procedurebepalingen met betrekking tot de totstandkoming van de beheersovereenkomst tussen de lidstaat en de infrastructuurbeheerder. Met de huidige artikelen 18 en 18a van de Spoorwegwet wordt hier grotendeels aan voldaan. Bekendmaking in de Staatscourant is reeds gereguleerd via de Algemene wet bestuursrecht. Met de voorgestelde toevoeging aan artikel 18a wordt verzekerd dat die bekendmaking binnen vier weken plaatsvindt na de dag waarop het voorgenomen besluit tot verlening of wijziging van een concessie, bedoeld in het eerste lid, aan de beheerder bekend is gemaakt.

Artikel I, onderdeel G (wijziging artikel 27 Spoorwegwet)

In dit onderdeel wordt het recht op toegang van spoorwegondernemingen tot hoofdspoorwegen overeenkomstig de richtlijn geherformuleerd tot een recht op toegang van spoorwegondernemingen tot hoofdspoorweginfrastructuur voor zover het betreft het gebruik met spoorvoertuigen en met het oog op het minimumtoegangspakket. Dit laatste dient ter afbakening van de toegang tot dienstvoorzieningen en aanvullende en ondersteunende diensten, die wordt geregeld in artikel 67 van de Spoorwegwet.

Spoorwegondernemingen als bedoeld in artikel 57, tweede lid, van de Spoorwegwet, hebben dit recht onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden (zie de artikelen 16, 70 en 71 van de Spoorwegwet). De richtlijn bepaalt dat er in ieder geval twee specifieke rechten op toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur zijn: één met het oog op de exploitatie van alle typen goederenvervoerdiensten per spoor en één met het oog op de exploitatie van internationale passagiersvervoerdiensten. Het in de Spoorwegwet opgenomen algemene recht op toegang tot hoofdspoorweginfrastructuur voor zover het betreft het gebruik met spoorvoertuigen en met het oog op het minimumtoegangspakket omvat deze specifieke rechten.

Hoofdspoorwegen worden aangewezen bij koninklijk besluit met inachtneming van artikel 2, eerste lid, van de Spoorwegwet. Hoofdspoorweginfrastructuur is ingevolge artikel 1 van de Spoorwegwet infrastructuur, waarbij de spoorwegen als hoofdspoorwegen zijn aangewezen. Spoorweginfrastructuur is de spoorweginfrastructuur, bedoeld in artikel 3, onderdeel 3, en bijlage I van de richtlijn (zie artikel 1 van de Spoorwegwet).

In de richtlijn is sprake van een beperkte uitbreiding ten opzichte van het minimumtoegangspakket van artikel 5 van richtlijn 2001/14/EG en bijlage II, punt 1. Het minimumtoegangspakket van bijlage II bij richtlijn 2012/34/EU omvat:

a) behandeling van aanvragen voor spoorweginfrastructuurcapaciteit;

- b) het recht gebruik te maken van de toegewezen capaciteit;
- c) gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de aansluitingen en wissels op het net;
- d) treinbeheer met inbegrip van seinen, regeling, treindienstleiding en de overdracht en levering van informatie over treimbewegingen;
- e) in voorkomend geval het gebruik van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van tractie;
- f) alle andere informatie die nodig is om de dienst waarvoor capaciteit aangevraagd is, tot stand te brengen of te exploiteren.

Onderdeel e maakte bij richtlijn 2001/14/EG nog deel uit van het dienstenpakket «toegang via het spoor tot bepaalde voorzieningen en het verlenen van diensten in verband met die voorzieningen» (bijlage II, punt 2) en viel daarmee niet onder het minimumtoegangspakket.

De voorgestelde wijzigingen van artikel 27, derde en vierde lid, betreffen technisch-redactionele aanpassingen. De verwijzingen naar de oude richtlijnen worden vervangen door verwijzingen naar de overeenkomstige artikelen van richtlijn 2012/34/EU. De inhoud en strekking van de bepalingen veranderen niet.

Artikel I, onderdeel H (wijziging artikel 28, eerste lid, Spoorwegwet)

In artikel 3, onderdeel 1, van richtlijn 2012/34/EU wordt het begrip spoorwegonderneming gedefinieerd. Volgens deze definitie kwalificeert een onderneming als een spoorwegonderneming, indien deze in het bezit is van een bedrijfsvergunning overeenkomstig de richtlijn. In artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van dit wetsvoorstel wordt naar deze definitie verwezen. Om artikel 28, eerste lid, van de Spoorwegwet, betreffende het aanvragen van een bedrijfsvergunning, te laten aansluiten aan deze definitie, wordt het begrip spoorwegonderneming vervangen door onderneming.

Artikel I, onderdeel I (wijziging artikel 30 Spoorwegwet)

Deze wijziging betreft een technisch-redactionele aanpassing. De inhoud en strekking van het artikel veranderen niet.

Artikel I, onderdeel J (wijziging artikel 46 Spoorwegwet)

Dit betreft een technische wijziging. Voorgesteld wordt om de verwijzing in artikel 46 Spoorwegwet naar richtlijn 91/440/EEG te vervangen door een verwijzing naar richtlijn 2012/34/EU.

Artikel I, onderdeel K (wijziging artikel 56 Spoorwegwet)

Het voorgestelde nieuwe artikel 56 Spoorwegwet richt zich tot de infrastructuurbeheerder. Om de aantrekkingskracht van het spoor te verhogen voor het grensoverschrijdende verkeer, dient de beheerder met de infrastructuurbeheerders in de andere lidstaten samen te werken. Dit artikel verwijst hiervoor naar artikel 40 van de richtlijn. Deze samenwerking ziet specifiek op het opstellen van procedures voor het creëren en toewijzen van infrastructuurcapaciteit en het organiseren van treinpaden die op meer dan één net betrekking hebben. De beginselen en criteria voor het toewijzen van capaciteit in het kader van deze samenwerking worden door de beheerder bekendgemaakt in de netverklaring. Daarnaast moeten de vertegenwoordigers van de infrastructuurbeheerders, bedoeld in artikel 40 van de richtlijn informatie verstrekken die een infrastructuurbeheerder nodig heeft in verband met de behandeling van een klacht of een in onderzoek in het kader van toegang of heffingen betreffende een internationaal treinpad.

Artikel I, onderdeel L (wijziging artikel 57 Spoorwegwet)

Door de wijziging van artikel 57, tweede lid, Spoorwegwet wordt de verwijzing naar een bepaling uit richtlijn 2001/14/EG vervangen door een soortgelijke bepaling uit de richtlijn.

Voorgesteld wordt om het derde lid van artikel 57 opnieuw te formuleren, teneinde dit beter aan te doen sluiten bij de formulering van artikel 38, eerste lid, van de richtlijn.

Dat artikel bepaalt, evenals dat het geval was in richtlijn 2001/14/EG, dat het verhandelen en het overdragen van infrastructuurcapaciteit door een gerechtigde niet is toegestaan. Het gebruik van capaciteit door een spoorwegonderneming die het (treindienst)bedrijf uitoefent van een gerechtigde die zelf geen spoorwegonderneming is, wordt door de richtlijn echter via artikel 38, eerste lid, laatste alinea, uitdrukkelijk buiten de werkingssfeer van dit overdrachtverbod gehouden. Deze uitzondering wordt in het nieuwe derde lid van artikel 57 van de Spoorwegwet opgenomen. De aldus uitgezonderde overdracht doet zich bijvoorbeeld voor als de concessieverlener voor regionaal openbaar personenvervoer per trein zelf bij de beheerder van de spoorwegen capaciteit aanvraagt voor de treindienst, om vervolgens die capaciteit na gunning van de concessie over te dragen aan de geselecteerde spoorwegonderneming die dan de treindiensten voor dat personenvervoer uitvoert. Een ander voorbeeld van een dergelijke overdracht doet zich voor in het geval dat een expediteur zelf capaciteit aanvraagt voor de ladingen die hij wil doen vervoeren, om die capaciteit over te dragen aan de spoorwegonderneming die hij voor dat vervoer selecteert en die de treindienst daarvoor uitvoert.

Het verbod tot verhandelen en overdragen beoogt te voorkomen dat gerechtigden meer capaciteit aanvragen en verkrijgen dan zij redelijkerwijs nodig hebben voor hun bedrijfsvoering, en die overcapaciteit vervolgens met winstoogmerk verhandelen.

Toezicht op het verbod en de handhaving ervan vindt plaats door de ACM op grond van de artikelen 70, tweede lid, en 71, eerste lid, van de Spoorwegwet. De sanctie is in de richtlijn bepaald, namelijk de uitsluiting van verdere toewijzing van capaciteit. Indien een gerechtigde of de beheerder het vermoeden heeft dat er met capaciteit gehandeld wordt, kan hij aan de ACM een verzoek tot handhaving doen of bij de ACM een klacht indienen. De ACM heeft immers, anders dan de beheerder, wettelijke bevoegdheden en instrumenten om na te gaan of er inderdaad sprake is van overtreding van het capaciteitverhandelingsverbod. Zo kan de ACM informatie opvragen alvorens een besluit te nemen. Indien de ACM van oordeel is dat een gerechtigde heeft gehandeld in capaciteit, en derhalve in strijd met het verbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 57, derde lid, heeft gehandeld, kan de ACM besluiten dat die gerechtigde van verdeling van capaciteit wordt uitgesloten, alsmede de duur van die uitsluiting bepalen. De beheerder zal eerst na het nemen van een dergelijk besluit door de ACM overgaan tot daadwerkelijke uitsluiting van de capaciteitsverdeling, namelijk door bij de ontvangst van een capaciteitsaanvraag na te gaan, of de aanvrager gerechtigd is aan te vragen. Deze bevoegdheid van de beheerder zal in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur worden opgenomen.

Tot slot zij nog opgemerkt dat de ACM ook ambtshalve op grond van artikel 70 van de Spoorwegwet toezicht houdt op de naleving van het verbod om capaciteit te verhandelen.

Het vierde lid verduidelijkt dat het voornemen om capaciteit aan te vragen voor een internationale passagiersvervoerdienst slechts gemeld dient te worden in het geval die dienst geen deel uitmaakt van een concessie voor

openbaar personenvervoer per trein. De melding beoogt namelijk de mogelijkheid te creëren om de ACM te verzoeken onderzoek te doen naar de gevolgen van de voorgenomen internationale passagiersvervoerdienst voor het economisch evenwicht van een concessie. Verder bevat artikel 57, vijfde lid, een technisch redactionele aanpassing. Voorgesteld wordt deze leden meer in overeenstemming te brengen met de in de richtlijn gebruikte terminologie.

Artikel I, onderdeel M (wijziging artikel 58 Spoorwegwet)

De voorgestelde wijziging van artikel 58, tweede lid, is deels van technisch redactionele aard, waarbij de verwijzing naar artikel 3 en bijlage I van richtlijn 2001/14/EG, die de inhoud van de netverklaring regelen, wordt vervangen door een verwijzing naar de soortgelijke artikelen 27, 31, 32 en 52 en naar bijlage IV van de richtlijn. Daarnaast betreft het een uitbreiding van het soort gegevens dat in de netverklaring moet worden opgenomen. Artikel 27 van de richtlijn bevat in het tweede lid een beperking. De netverklaring bevat alleen informatie over de voorwaarden voor toegang – zoals in dat lid aangegeven – tot dienstvoorzieningen die zijn aangesloten op het netwerk van de infrastructuurbeheerder. Voor zover sprake is van één beheerconcessie wordt het netwerk van de infrastructuurbeheerder geacht te zijn het netwerk waarvoor die ene beheerconcessie is verleend. Met andere woorden: dit omvat het volledige netwerk van de hoofdspoorweginfrastructuur.

In bijlage IV bij de richtlijn wordt uitgebreid aangegeven welke informatie en gegevens met betrekking tot de vergoedingen en capaciteitsverdeling opgenomen moet worden in de netverklaring. Voorgesteld wordt deze bepalingen te implementeren in onderdeel a van artikel 58, tweede lid.

Het voorgestelde onderdeel b strekt ter implementatie van artikel 41, tweede lid, van richtlijn 2012/34/EU. De netverklaring kan, indien de beheerder de voorwaarden bevatten om ervoor te zorgen dat aan de gerechtvaardigde verwachtingen van de beheerder ten aanzien van zijn toekomstige inkomsten en het toekomstig gebruik van de spoorweginfrastructuur wordt voldaan. Deze maatregelen mogen slechts betrekking hebben op het vragen van financiële garanties aan gerechtigden, die een passend niveau, dat in verhouding staat tot het beoogde bedrijfsactiviteitsniveau van de betreffende gerechtigde, niet mag overschrijden en op de mogelijkheid om reglementaire offertes voor infrastructuurcapaciteit in te dienen. De maatregelen dienen passend, transparant en non-discriminatoir te zijn. Zie ook het voorgestelde zesde lid. Opgemerkt zij nog dat in artikel 41, tweede lid, van de richtlijn staat dat de beheerder regels kan vaststellen. In het voorgestelde tweede lid, onderdeel b, wordt in plaats daarvan «voorwaarden» gehanteerd. De beheerder stelt immers geen regels vast, dat is voorbehouden aan de wetgever.

Het voorgestelde onderdeel c van artikel 58, tweede lid, strekt tot implementatie van artikel 29, eerste lid, van de richtlijn. Dat artikelonderdeel bepaalt dat de lidstaten een heffingskader vaststellen en met inachtneming daarvan heffingsvoorschriften vaststellen. Het voorgestelde artikel 62, vierde lid, van de Spoorwegwet voorziet daarin. De daarop te baseren algemene maatregel van bestuur bevat voor de hoofdspoorweginfrastructuur het heffingskader. Het is vervolgens aan de Minister om dat heffingskader verder uit te werken bij ministeriële regeling. Dat levert heffingsvoorschriften op. In het verlengde daarvan moet de beheerder een methode vaststellen voor de toerekening van de kosten voor het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket, bedoeld in artikel 30, achtste lid, van richtlijn 2012/34/EU. Daarin voorziet het voorgestelde artikel 63, eerste lid, van de Spoorwegwet. De beheerder

moet er voor zorgen dat de netverklaring het heffingskader en de heffingsvoorschriften en de daarin opgenomen bedragen bevat (dit met het oog op voldoende duidelijkheid omtrent de totaalprijs bij spoorwegondernemingen). Dit is nieuw. Het heffingskader wordt, zoals opgemerkt, geregeld in de Spoorwegwet en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur en bekendgemaakt in het Staatsblad. De door de Minister daarop te baseren heffingsvoorschriften worden bekendgemaakt in de Staatscourant. De netverklaring kan daar een verbinding mee leggen.

Het voorgestelde onderdeel d van artikel 58, tweede lid, bevat de verplichting tot verwijzing naar de in voorkomend geval door de beheerder gebezigde websites.

De voorgestelde onderdelen e en f strekken ter implementatie van artikel 32, eerste en zesde lid, van de richtlijn (marksegmenten en juistheid heffingsregeling).

De voorgestelde onderdelen g, h, i en j zijn ontleend aan het huidige artikel 58 van de Spoorwegwet.

Het voorgestelde onderdeel i betreft het volgende. De beheerder dient in de netverklaring vast te leggen op welke wijze hij rekening zal houden met vroegere benuttingsgraden van treinpaden bij het vaststellen van de bij de toewijzingsprocedure te hanteren prioriteiten. Dit volgt uit artikel 52 van de richtlijn. Zo zal vooral voor overbelaste infrastructuur een treinpad moeten worden ingeleverd wanneer dit pad gedurende een periode van ten minste een maand voor minder dan een in de netverklaring te noemen drempelwaarde is gebruikt, tenzij dit te wijten is aan niet-economische redenen buiten de controle van de aanvrager.

Het voorgestelde onderdeel k ten slotte betreft het sanctioneren van de onderbenutting van toegewezen capaciteit. Op grond van artikel 36 van de richtlijn mag een aanvullende heffing worden toegepast voor toegewezen, maar niet gebruikte capaciteit. Dit zal worden geregeld door middel van het heffingskader, bedoeld in het voorgestelde artikel 62, vierde lid, van de Spoorwegwet (zie ook de toelichting aldaar). Het toepassen van een dergelijke heffing voor aanvragers aan wie een treinpad is toegewezen, is verplicht als zij regelmatig nalaten de toegewezen paden of delen daarvan te gebruiken. De beheerder moet criteria opstellen voor het vaststellen van zulke nalatigheid (dat wil zeggen criteria voor wat «regelmatig» is) en deze bekendmaken in de netverklaring (zie artikel 36, vierde volzin, en bijlage IV, punt 2, van de richtlijn). Dit is nieuw ten opzichte van richtlijn 2001/14/EG.

Het gewijzigde derde lid van artikel 58 ziet op de bekendmaking van de netverklaring door de beheerder. De eisen die daarvoor gelden, zijn opgenomen in artikel 27, eerste en vierde lid, van de richtlijn. Zo dient de netverklaring in ten minste twee officiële talen van de Europese Unie verkrijgbaar te zijn, tegen betaling van een vergoeding van ten hoogste de kosten van bekendmaking. De inhoud van de netverklaring wordt kosteloos in elektronische vorm aangeboden op de portaal-site van de beheerder, via een gemeenschappelijke portaal-site. De netverklaring wordt ten minste vier maanden vóór het verstrijken van de termijn voor de indiening van aanvragen voor infrastructuurcapaciteit bekendgemaakt. Naast de voornoemde algemene verkrijgbaarheid, zendt de beheerder de netverklaring in ieder geval aan de betrokken spoorwegondernemingen en aan de ACM en doet hij mededeling van de vaststelling van de netverklaring in de Staatscourant. Het nieuw geformuleerde vierde lid bepaalt dat de beheerder eventuele wijzigingen van de netverklaring moet

bekendmaken overeenkomstig de bekendmakingseisen zoals bepaald in het derde lid. Indien de beheerder de essentiële onderdelen van de heffingsregeling wenst te wijzigen, dient hij ingevolge artikel 32, zesde lid, van de richtlijn deze wijziging ten minste drie maanden voor de uiterste termijn voor de bekendmaking van de netverklaring openbaar te maken.

Tevens wordt voorgesteld een nieuw vijfde lid toe te voegen. De netverklaring bevat onder meer een beschrijving van de spoorweginfrastructuur die voor spoorwegondernemingen beschikbaar is, het capaciteitsverdelingsproces en de vergoedingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur. Over de inhoud van de gehele netverklaring kan op grond van artikel 71 van de Spoorwegwet een klacht bij de ACM worden ingediend. Een klacht over de netverklaring kan ook de procedureregels voor het capaciteitsverdelingsproces betreffen. Indien de klacht van de spoorwegonderneming tegen die procedureregels door ACM gegrond wordt verklaard, heeft dat gevolgen voor alle andere spoorwegondernemingen die voor het desbetreffende dienstregelingsjaar capaciteit hebben aangevraagd. De aan hen toegewezen capaciteit zal dan eventueel eveneens opnieuw moeten worden verdeeld, hetgeen gevolgen heeft voor hun bedrijfsvoering.

Tegen het oordeel van de ACM over de klacht is bezwaar en beroep mogelijk zodat het geruime tijd kan duren alvorens een oordeel van de ACM over een klacht formele rechtskracht krijgt. Het is voor de vervoerders en de beheerder echter voor hun bedrijfsvoering van belang om bij zekerheid en helderheid te hebben over de spelregels voor de verdeling van de voor hen beschikbare capaciteit op het spoor en over de bijbehorende tarieven met het oog op het jaarlijks in een beperkte tijdspanne moeten afronden van het capaciteitsverdelingsproces. Het dient daarom de rechtszekerheid als over de rechtmatigheid van de capaciteitsverdelingsregels en over de tarieven geen onzekerheid bestaat op het moment dat deze daadwerkelijk worden toegepast. Derhalve wordt in het nieuwe vijfde lid voorgesteld dat tegen de onderdelen «vergoeding minimum toegangspakket» en «capaciteit» van de netverklaring tot uiterlijk zes weken na de publicatie van mededeling in de Staatscourant dat de netverklaring is vastgesteld een klacht bij de ACM kan worden ingediend. Daarna is het indienen van een klacht daarover niet meer mogelijk. Tussentijdse wijzigingen van de vastgestelde capaciteitsverdelingsprocedures zijn, voor wat in ieder geval de jaardienstverdeling betreft, onwenselijk en zijn alleen mogelijk als die noodzakelijk zijn. Tussentijdse wijzigingen van de netverklaring zullen derhalve weinig voorkomen. Indien een tussentijdse wijziging de onderdelen 2 of 3 van bijlage IV bij richtlijn 2012/34/EU betreft, geldt ook daarvoor een termijn van uiterlijk zes weken voor het kunnen indienen van een klacht. Vanwege het hiervoor al genoemde belang van rechtszekerheid en helderheid, wordt tevens voorgesteld om te regelen dat rechtstreeks beroep ingesteld kan worden tegen een besluit van de ACM op een klacht over de onderdelen 2 of 3 van bijlage IV bij de richtlijn 2012/34/EU. Daartoe strekt de voorgestelde aanvulling van bijlage 1 van de Algemene wet bestuursrecht (artikel IV). Dit sluit aan bij de rechtsgang die ook is gekozen in het wetsvoorstel tot stroomlijning van het markttoezicht door de ACM²⁴.

De mogelijkheid voor een klacht bij de ACM over de wijze waarop de beheerder uitvoering geeft aan de in de Netverklaring opgenomen beginselen wordt niet beperkt door de beperking van de klachttermijn.

Het nieuwe zesde lid vormt de grondslag voor het bij ministeriële regeling stellen van nadere regels aan de voorwaarden genoemd in het tweede lid, onderdeel b, en zoals die noodzakelijk kunnen zijn voor de goede

²⁴ Kamerstukken I 2013–2014, 33 622 A.

uitvoering van uitvoeringsmaatregelen van de Europese Commissie op grond van artikel 41, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU.

Artikel I, onderdeel N (wijziging artikel 59 Spoorwegwet)

Artikel 28 van de richtlijn bepaalt dat de tussen spoorwegondernemingen en de beheerder te sluiten overeenkomsten geen discriminerende en oneerlijke voorwaarden mogen bevatten en dat zij transparant dienen te zijn. In de voorgestelde wijziging van artikel 59, eerste lid, van de Spoorwegwet wordt naar het betreffende artikel 28 van de richtlijn verwezen in het kader van het sluiten van toegangsovereenkomsten tussen de beheerder en gerechtigden over het gebruik van capaciteit op de spoorweginfrastructuur.

De bepaling dat capaciteit in de vorm van treinpaden voor de duur van maximaal één dienstregelingsperiode wordt verdeeld, is momenteel geregeld in artikel 3, onderdeel a, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur en maakt onderdeel uit van de algemene voorwaarden bij de toegangsovereenkomst. Deze bepaling wordt geacht een wezenlijk onderdeel uit te maken van de regels met betrekking tot toegangsovereenkomsten. Daarom wordt voorgesteld om deze bepaling alsnog op te nemen in artikel 59 van de Spoorwegwet. De bepaling in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zal in verband daarmee worden geschrapt.

Artikel I, onderdeel O (wijziging artikel 60 Spoorwegwet)

Door middel van dit onderdeel wordt artikel 60 Spoorwegwet, dat betrekking heeft op kaderovereenkomsten, op twee punten gewijzigd. In de eerste plaats betreft het een wijziging van het eerste lid van technisch redactionele aard: voorgesteld wordt om de verwijzing naar bepalingen uit richtlijnen 91/440/EEG en 2001/14/EG te vervangen door een gelijkkluidende bepaling uit richtlijn 2012/34/EU. De tweede wijziging betreft de vaststelling van een nieuw vierde lid, als grondslag voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen stellen van nadere regels met betrekking tot kaderovereenkomsten. Met deze bepaling wordt het mogelijk om eventuele toekomstige Europese regels ten aanzien van kaderovereenkomsten, zoals bedoeld in artikel 42, achtste lid, van de richtlijn, snel te kunnen implementeren.

Artikel I, onderdeel P (wijziging artikel 61 Spoorwegwet)

De voorgestelde wijziging van artikel 61, tweede lid, is van technisch redactionele aard. De verwijzing naar artikel 22, derde tot en met vijfde lid, van richtlijn 2001/14/EG wordt vervangen door een verwijzing naar een gelijkkluidende bepaling uit richtlijn 2012/34/EU.

Artikel I, onderdelen N, O, R, S (wijziging artikelen 59, 62 en 63 Spoorwegwet)

Inleiding

Het huidige artikel 62 van de Spoorwegwet bevat inhoudelijk op zich alle essentialia van de nationale heffingssystematiek. Tegen de achtergrond van hoofdstuk IV (rechten voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur) en de artikelen 55 en 56 (rol van de toezichthouder) van de richtlijn verdient een nieuwe redactionele opzet echter de voorkeur. Indien alleen diverse technische aanpassingen zouden worden gedaan, zou dit niet bijdragen aan meer structuur en meer helderheid. Derhalve worden de artikelen 62 en 63 van de Spoorwegwet opnieuw geformuleerd. In

verband hiermee behoeft artikel 59, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, van de Spoorwegwet een technische redactionele wijziging.

Artikel 62

Artikel 62 bevat de juridische basis voor de inkadering van de vergoeding voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket. Dit dient ter afbakening van de toegang tot dienstvoorzieningen en aanvullende en ondersteunende diensten als bedoeld in artikel 67 van de Spoorwegwet. Dit kader bestaat uit een algemene maatregel van bestuur, het heffingskader, en de daarop te baseren uitvoeringsregelingen van de Minister, de heffingsvoorschriften. Een spoorwegonderneming die met de beheerder een toegangsovereenkomst sluit, is voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur – zoals in het algemene deel van deze memorie van toelichting reeds is beschreven – aan de beheerder ten minste verschuldigd een vergoeding voor het gebruik van hoofdspoorweginfrastructuur met het oog op het minimumtoegangspakket, bedoeld in artikel 31, derde lid, juncto bijlage II, punt 1, van de richtlijn. Die vergoeding omvat in voorkomend geval de aanvullende heffingen, bedoeld in artikel 62, tweede en zesde lid, onderdelen a en b. Bij deze vergoeding worden in voorkomend geval opgeteld de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen aanvullende heffingen en bijtellingen, bedoeld in het voorgestelde artikel 62, derde en zesde lid, onderdelen a, b, c, d, f, of afgetrokken de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen kortingen en aftrek, bedoeld in het voorgestelde derde en zesde lid, onderdelen e en f.

Nieuw in de richtlijn is dat ook de vergoeding voor het gebruik van elektrische voedingsinstallaties (de bovenleiding) onderdeel uitmaakt van het minimumtoegangspakket. Deze wijziging heeft geen materiële gevolgen omdat ook onder het tot nu toe toegepaste stelsel een vergoeding wordt toegepast die de kosten daarvan dekte voor zover die rechtstreeks voortvloeien uit de exploitatie van de treindienst. Als een spoorwegonderneming geen gebruikmaakt van elektrische voedingsinstallaties ten behoeve van tractie, wordt deze vergoedingscomponent niet in rekening gebracht.

Voor de vaststelling van de kosten in verband met de heffing, bedoeld in artikel 31, derde lid, van de richtlijn zijn de volgende instrumenten nodig:

1. Er moet een methode worden vastgesteld voor de toerekening van de kosten als bedoeld in artikel 30, achtste lid, van richtlijn 2012/34/EU aan de vergoeding voor voor het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket. Dit wordt geïmplementeerd via het heffingskader dat op grond van het voorgestelde artikel 62, vijfde lid, onderdeel a, van de Spoorwegwet de noodzakelijke regels voor de vaststelling van deze methode moet omvatten.
2. Er moeten regels worden gesteld voor de toepassing van de modaliteiten, bedoeld in artikel 31, derde lid, van richtlijn 2012/34/EU, en de wijze van invoering ervan. Ook hiervoor gaat het heffingskader op grond van artikel 62, vierde en vijfde lid, onderdeel b, van de Spoorwegwet voorschriften geven; een deel van deze voorschriften moet overigens nog door de Europese Commissie worden gegeven via de uitvoeringsmaatregelen, bedoeld in artikel 31, vierde lid, van richtlijn 2012/34/EU.

Het vierde, vijfde en zesde lid van het voorgestelde artikel 62 voorzien in het heffingskader en de heffingsvoorschriften. De in het vijfde lid genoemde onderwerpen (methodiek van kostentoe rekening en de door de Commissie vast te stellen modaliteiten) betreffen de vergoeding voor het minimumtoegangspakket, bedoeld in artikel 31, derde lid, van de richtlijn.

De op grond van het voorgestelde artikel 63 van de Spoorwegwet door de beheerder op te stellen methode ter bepaling van de toerekening van de kosten voor het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket, bedoeld in artikel 30, achtste lid, van de richtlijn, is technisch van aard en dient nader geregeld te worden, ook al omdat deze vergoeding altijd verschuldigd is.

Dat geldt niet voor de in het zesde lid van het voorgestelde artikel 62 genoemde onderwerpen. De richtlijn laat de lidstaten de vrijheid om deze aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek wel of niet in te voeren. Dit vereist beleidsmatige keuzes. Een keuze kan ook zijn om ter zake geen regeling te treffen. Hier bestaat dus geen verplichting, maar alleen een optie om nadere regels te treffen. De aanvullende heffingen, bijtellingen, kortingen of aftrek zijn dus alleen aan de orde wanneer daartoe een regeling is getroffen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de uitvoeringsregelgeving algemeen verbindende voorschriften bevat, daarin zullen derhalve geen individuele beslissingen worden vastgelegd.

De in het zesde lid genoemde onderwerpen wijken inhoudelijk niet fundamenteel af van die van richtlijn van 2001/14/EG. Belangrijkste verschillen betreffen de aandacht voor het ERTMS-gebruik als veiligheidssysteem (artikel 32, vierde lid), de mogelijkheid voor de Europese Commissie om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen (artikelen 31, derde en vijfde lid, en 32, vierde lid) en de voortaan deels verplichte heffing bij regelmatige onderbenutting van toegewezen capaciteit.

In het algemeen bestaat er geen verplichting tot het toepassen van een heffing bij onderbenutting van toegewezen capaciteit. Artikel 36, derde volzin, van de richtlijn verplicht de beheerder echter tot het toepassen van een (passende) heffing op niet gebruikte capaciteit voor aanvragers aan wie een treinpad is toegewezen, indien zij regelmatig nalaten de toegewezen paden of delen daarvan te gebruiken. Dit is een aanscherping ten opzichte van richtlijn 2001/14/EG. Voor de vaststelling van zulke nalatigheid van gebruik van toegewezen capaciteit moet de beheerder criteria opstellen, die opgenomen moeten worden in de netverklaring (zie ook de wijziging van artikel 58, tweede lid, van de Spoorwegwet).

Bij de vaststelling van de heffing en invulling van het begrip «passend» via het heffingskader en de heffingsvoorschriften mag onderscheid worden gemaakt tussen de marktsegmenten, bedoeld in artikel 32, eerste lid, van de richtlijn. De ACM ziet toe op de correcte toepassing van de vergoeding via de artikelen 70 en 71 van de Spoorwegwet.

De in het zesde lid aangeduide regels kunnen betrekking hebben op de gevallen waarin de heffingen (bedoeld in de artikelen 32, eerste en derde lid, en 36 van de richtlijn), de kortingen (bedoeld in artikel 33 van de richtlijn), en de bijtelling dan wel aftrek (als uitvloeisel van de gemonetariseerde prestatieregeling, bedoeld in artikel 35 van de richtlijn), mogelijk zijn, de wijze van berekenen, de hoogte en looptijd van de heffingen, differentiatie tussen marktsegmenten en eventuele andere voorwaarden.

Het voorgestelde zevende lid komt overeen met het huidige artikel 62, achtste lid, van de Spoorwegwet.

In het nieuwe achtste lid wordt erin voorzien dat de vergoeding en heffingen evenredig mogen worden verdeeld over een voldoende aantal treindiensten. Hierdoor wordt voorkomen dat er fluctuaties ontstaan van jaar tot jaar. Dit lid dient ter implementatie van artikel 31, zesde lid, van de richtlijn.

Het nieuw voorgestelde negende lid regelt dat de spoorwegonderneming, bedoeld in artikel 62, eerste lid, van de Spoorwegwet, die gebruik maakt van de hoofdspoorweginfrastructuur, de in artikel 62 bedoelde vergoedingen aan de beheerder verschuldigd is. De beheerder moet met het oog hierop in de met de spoorwegondernemingen af te sluiten toegangsovereenkomst bedingen ter zake opnemen (artikel 59 van de Spoorwegwet).

Het elfde lid van het voorgestelde artikel 62 bevat, in navolging van het huidige artikel 62, negende lid, van de Spoorwegwet, een voorhangprocedure. De voordracht voor vaststelling van de algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 63

Artikel 30, achtste lid, van de richtlijn verplicht de beheerder een methode op te stellen voor toerekening van de kosten aan het aan spoorwegondernemingen aangeboden minimumtoegangspakket. Dit wordt geregeld in het eerste lid van het voorgestelde artikel 63. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden ter zake nadere voorschriften gesteld (zie het voorgestelde artikel 62, vijfde lid, van de Spoorwegwet). Voor deze methode en de daarmee samenhangende problematiek van de niet-onderhandelbaarheid van de vergoeding, wordt verder verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 30, achtste lid, van de richtlijn maakt het de lidstaat mogelijk de methode voor toerekening te onderwerpen aan een goedkeuringsprocedure *ex ante*. Op basis van hiervan is in het voorgestelde tweede lid van artikel 63 van de Spoorwegwet bepaald dat de toerekeningsmethode de goedkeuring behoeft van de ACM. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gesteld betreffende de goedkeuring en de te hanteren procedure (derde lid). De nadere voorschriften zullen de materiële en formele aspecten van de procedure, zoals toetsingscriteria, hoor en wederhoor en termijnen, bevatten.

Het vierde lid strekt ter implementatie van artikel 31, tweede lid, van de richtlijn, dat bepaalt dat de infrastructuurbeheerder aan de spoorwegondernemingen moet kunnen aantonen dat de rechten voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur voldoen aan de methode van kostentoe-rekening, het heffingskader en de heffingsvoorschriften. Voor exploitanten van dienstvoorzieningen is een soortgelijke verplichting opgenomen in het voorgestelde artikel 67 van de Spoorwegwet. De informatieplicht aan de toezichthouder loopt via hoofdstuk 6 van de Spoorwegwet. De beheerder moet op grond van de richtlijn de vergoedingen aanwenden om hun onderneming van middelen te voorzien. Dit is in het nieuwe vijfde lid geïmplementeerd.

Artikel I, onderdelen U, V, W (nieuwe artikelen 67, 68 en 68a)

In §3 van het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de regeling van de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten daarin en de vernieuwingen die de richtlijn voor dit onderwerp met zich meebrengt. Voor een toelichting op de kaders en nieuwe elementen van die richtlijn wordt ook naar die paragraaf verwezen. Hier wordt volstaan met een toelichting op enkele specifieke punten.

Voorgesteld wordt de artikelen 67 en 68 Spoorwegwet te vervangen door drie nieuwe artikelen. In deze opzet betreft artikel 67 kortweg de toegang tot dienstvoorzieningen en de verlening van diensten daarin, artikel 68 de vergoedingen daarbij en artikel 68a de transparantie die daarbij in acht moet worden genomen.

Het voorgestelde artikel 67, eerste lid, bevat de basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur het recht van de spoorwegondernemingen op toegang tot dienstvoorzieningen en op de levering van diensten te regelen. Het tweede lid bevat de basis om de plicht die de exploitanten hebben om deze toegang of diensten te verlenen, te regelen. De algemene maatregel van bestuur zal vervolgens de voorwaarden voor de hiervoor bedoelde toegang en levering bevatten en de gevallen waarin die voorwaarden zullen gelden (bijvoorbeeld toegang die op niet-discriminerende wijze moet worden verleend tot diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2, bij de richtlijn of bijvoorbeeld dat bij diezelfde diensten verzoeken slechts kunnen worden afgewezen indien er een levensvatbaar alternatief is). Ook zullen daarin de procedures worden geregeld, zoals wanneer een schriftelijke motivering vereist is.

Benadrukt wordt dat – zoals de richtlijn dat ook doet – onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende exploitanten, diensten, etc. Dit is bijvoorbeeld relevant ten aanzien van de verschillende soorten spoorweginfrastructuur die de richtlijn onderscheidt (zie bijvoorbeeld artikel 10, eerste lid, van de richtlijn waar het gaat over infrastructuur die zee- en binnenhavens verbindt) en in het kader van de modernisering van de spoorregelgeving, waarbij vermoedelijk verschillende categorieën van bijzondere spoorwegen zullen worden onderscheiden. Waar dit nodig en mogelijk is, kunnen voor de Nederlandse praktijk in de algemene maatregel van bestuur verhelderingen worden aangebracht over wat onder de verschillende soorten spoorweginfrastructuur, dienstvoorzieningen en diensten wordt verstaan, opdat voor alle partijen die rechten en plichten hebben de rechtszekerheid wordt gediend.

In artikel 13 van de richtlijn zijn enkele nieuwe regels opgenomen voor exploitanten van bepaalde dienstvoorzieningen ingeval de exploitant onder de directe of indirecte zeggenschap staat van een instantie of onderneming die een machtspositie heeft op de nationale markten voor spoorvervoerdiensten waar die voorziening wordt gebruikt. Deze nieuwe regels zullen hun uitwerking vinden in de algemene maatregel van bestuur die op basis van het voorgestelde eerste, tweede, en derde lid van artikel 67 van de Spoorwegwet wordt opgesteld. Daarin zal ook worden geregeld dat de verplichting (op grond van artikel 13, derde lid, van de richtlijn) ten aanzien van onafhankelijkheid – zoals toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting – ook geldt voor de beheerder en exploitanten, die onder directe of indirecte zeggenschap staan van de beheerder. Artikel 13, derde lid, van de richtlijn geeft echter aan dat – wat betreft de beheerder – aan deze verplichting geacht wordt te zijn voldaan indien de beheerder voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid zoals beschreven in artikel 7 van de richtlijn. ProRail voldoet hier reeds aan sinds de uitplaatsing van de taakorganisaties uit NS.

Artikel 67, zesde lid, biedt een grondslag om nadere regels te stellen ter uitvoering van het vierde en vijfde lid van dat artikel die de zogenoemde «use-it-or-lease-it»-bepaling uit de richtlijn implementeren. Gedacht kan worden aan regels over wanneer leegstand begint of geacht wordt aan te vangen, wanneer het recht van de nieuwe huurder eindigt, of wanneer een exploitant kenbaar maakt dat er sprake is van leegstand. De eerst genoemde onderwerpen kunnen in een algemene maatregel van bestuur uitwerking vinden, het laatst genoemde onderwerp kan zijn beslag krijgen in een ministeriële regeling.

De overeenkomst die over dat gebruik gesloten wordt, heeft het karakter van een huur- of leaseovereenkomst, waarbij lease een verbijzondering van huur is. Uitdrukkelijk wordt niet tot verkoop verplicht. Via huur of lease wordt ten behoeve van het maatschappelijk belang een doelmatig

gebruik van de beschikbare dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, van de richtlijn gewaarborgd.

De richtlijn verplicht tot het aanbieden van de voorziening als een spoordienstvoorziening. Dit specifieke begrip «spoordienstvoorziening» is in de richtlijn niet gedefinieerd. Er lijkt niets anders mee bedoeld te zijn dan het wel in de richtlijn gedefinieerde begrip «dienstvoorziening», dat verwijst naar de in bijlage II, punt 2, opgesomde dienstvoorzieningen. In het voorgestelde vierde lid van artikel 67 wordt daarom het begrip «dienstvoorziening» aangehouden en niet verwezen naar «spoordienstvoorziening».

Een spoorwegonderneming of andere gegadigde kan zijn belangstelling voor een dienstvoorziening als bedoeld bijlage II, punt 2, aan elke exploitant laten blijken indien de dienstvoorziening ten minste twee opeenvolgende jaren niet is gebruikt. De exploitant kan bijvoorbeeld de eigenaar zijn van een gebouw, maar ook de huurder die er kennelijk geen gebruik van maakt.

Wanneer een dienstvoorziening niet gebruikt wordt, is niet altijd op voorhand duidelijk wie het sterkste recht heeft op de voorziening en bevoegd kan worden geacht tot verhuur of leasing. Vaak zal dat de eigenaar zijn, maar dit kan bijvoorbeeld ook een erfpachter zijn. De richtlijn verplicht de eigenaar tot aanbidding voor verhuur of leasing. Tot de eigenaar wordt ook diegene met een recht van opstal gerekend. In artikel 67 wordt expliciet duidelijk gemaakt dat ook de bevoegde zakelijk gerechtigde, zoals de erfpachter, tot aanbidding gehouden kan zijn. De toevoeging van het begrip bevoegd zakelijk gerechtigde maakt het mogelijk om, gegeven de specifieke omstandigheden per situatie, de plicht tot het verlenen van toegang op te leggen aan die exploitant, die daartoe in dat geval juridisch gerechtigd is.

Op de plicht van de eigenaar of bevoegde zakelijk gerechtigde om de dienstvoorziening aan te bieden voor verhuur biedt de richtlijn een uitzonderingsmogelijkheid indien de exploitant (waartoe de eigenaar en bevoegde zakelijk gerechtigde ook gerekend kunnen worden) van die dienstvoorziening aantoont dat er sprake is van een zogenaamd «lopend reconversieproces». Er is in ieder geval sprake van een lopend reconversieproces, indien het gebruik van de dienstvoorziening voor spoorwegdoeleinden vanwege een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of een voorbereidingsbesluit daartoe (artikel 3.7 van de Wet op de ruimtelijk ordening) niet langer is toegestaan of mogelijk is. Daartoe worden ook andere planologische beslissingen gerekend zoals een tracébesluit. Onder «spoorwegdoeleinden» wordt verstaan dat de dienstvoorziening geschikt is als dienstvoorziening in de zin van punten 2 tot en met 4 van bijlage II. Dergelijke bestemmingsplannen komen tot stand onder publieke besluitvorming. Dit biedt een bepaalde mate van transparantie over het al dan niet plaatsvinden van een dergelijk «reconversieproces». Bij een lopend reconversieproces kan ook worden gedacht aan een situatie waarin een dienstvoorziening wel geschikt blijft voor het uitoefenen van spoorwegdoeleinden maar een exploitant (dit kan ook de eigenaar of bevoegd zakelijk gerechtigde zijn) aantoont een investeringsbeslissing te hebben genomen en binnen afzienbare tijd de dienstvoorziening (opnieuw) in gebruik gaat nemen.

De formulering van «lopend» bij «reconversieproces» geeft aan dat het reconversieproces reeds in gang moet zijn gezet op moment dat schriftelijk om toegang wordt gevraagd. Uiteraard is het in situaties waarin bijvoorbeeld beslag is gelegd op een dienstvoorziening ook niet mogelijk om die voorziening aan te bieden voor verhuur of lease.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 67 zal ook de toegang via het spoor tot dienstvoorzieningen nader worden uitgewerkt. Het gaat hier – zoals reeds in het algemeen deel is uiteengezet – om het spoor dat naar de betreffende dienstvoorziening of dienst leidt, beginnend bij het entree van het bedrijf of bedrijventerrein (het hek). Slechts in enkele gevallen – door de richtlijn beschreven in artikel 2, derde lid – zal de toegang via het spoor niet verleend hoeven worden, indien de lidstaat gebruikmaakt van deze mogelijkheid het toepassingsgebied uit te sluiten. Het gaat hier bijvoorbeeld om spoorweginfrastructuur in particulier bezit die uitsluitend door de eigenaar voor diens goederenvervoer wordt gebruikt.

Deze toegang via het spoor (bijlage II, punt 2) dient overigens wel onderscheiden te worden van de toegang tot »de spoorweginfrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt« (artikel 10, tweede lid, van de richtlijn). Het gaat bij de spoorweginfrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt om de infrastructuur die vanaf de hoofdspoorweginfrastructuur een dienstvoorziening of de toegang via het spoor, zoals hiervoor beschreven, bereikbaar maakt. Het gaat dus om spoorwegen die aantakken op de hoofdspoorwegen bijvoorbeeld een havengebied in. Het gaat ook om spoorweginfrastructuur die wordt aangeduid als raccordement of meer bijzonder als spoor aansluiting en die na de modernisering van de spoorregelgeving één van de categorieën van bijzondere spoorwegen zal vormen. De voormalige stamlijnen worden overigens niet tot de toegang tot spoorweginfrastructuur die dienstvoorzieningen verbindt gerekend. De toegang daartoe valt onder het minimumtoegangspakket.

Artikel 13, negende lid, van de richtlijn bevat de bevoegdheid voor de Europese Commissie maatregelen vast te stellen, waarbij voor de toegang tot de in punten 2, 3 en 4 van bijlage II bij de richtlijn bedoelde dienstvoorzieningen te volgen procedure en criteria nader worden bepaald. De algemene maatregel van bestuur zal ook uitvoering kunnen geven aan dergelijke maatregelen.

Voor de inhoud van en toelichting op de algemene maatregelen van bestuur die op de artikelen 68 en 68a zullen worden gebaseerd, wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel X (wijziging artikel 70 Spoorwegwet)

De richtlijn bepaalt, evenals dat het geval was in richtlijnen 91/440/EG en 2001/14/EG, dat de lidstaten een onafhankelijke nationale instantie instellen die toezicht houdt op de spoorwegsector. In artikel 70, eerste lid, van de Spoorwegwet is geregeld dat de ACM die toezichthoudende instantie is. Tot 1 april 2013 was dit de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Die autoriteit is op 1 april samengevoegd met de Consumentenautoriteit en de OPTA tot de Autoriteit Consument en Markt. De ACM blijft de toezichthoudende instantie. Deze voorgestelde wijziging strekt er uitsluitend toe de verwijzing naar de oude richtlijnen te vervangen.

De in het tweede lid van artikel 70 van de Spoorwegwet voorgestelde wijzigingen houden verband met de nieuw voorgestelde artikelen 62, 63, 67, 68 en 68a van die wet.

Verder wordt voorgesteld om het door de ACM ambtshalve monitoren van de concurrentieontwikkelingen op de spoorwegmarkt in de Spoorwegwet te verankeren. Daartoe strekt het nieuwe vierde lid van artikel 70. Artikel 56, achtste lid, van de richtlijn bepaalt dat de informatie die de ACM kan opvragen ten behoeve van de uitoefening van haar taken, tevens

informatie bevat die nodig is voor statistische en marktwaarnemingsdoel-einden. Op basis hiervan is in artikel 71, vijfde lid, van de Spoorwegwet voorgesteld dat de ACM in het kader van de uitoefening van haar taken ook informatie mag vragen ten behoeve van de hiervoor genoemde doelen. Uiteraard laat het voorgaande de bestaande regels inzake persoonsbescherming onverlet.

Het nieuw voorgestelde zesde lid van artikel 70 strekt ter implementatie van artikel 56, zevende lid, van de richtlijn. De ACM zal ingevolge deze bepaling op regelmatige basis een consultatie houden onder de vertegenwoordigers van de gebruikers van spoorvervoerdiensten voor zowel goederen als passagiers. De consultatie zal in ieder geval een keer per twee jaar worden gehouden. De NMa heeft in de afgelopen jaren verschillende malen een spoormonitor uitgevoerd. De ACM kan, indien zij dat wenst, de spoormonitor als kader voor de consultatie gebruiken.

Ten einde te waarborgen dat de ACM voor deze nieuwe taken benodigde informatie kan beschikken, wordt een medewerkingsplicht opgenomen in het zevende lid van artikel 70 van de Spoorwegwet.

Artikel 31, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat de infrastructuurbeheerder en exploitanten van dienstvoorzieningen aan de toezichthouder alle benodigde informatie verstrekken over de door hen opgelegde vergoedingen. Ter implementatie van dat artikel wordt in het nieuwe achtste lid van artikel 70 van de Spoorwegwet voorgesteld dat de infrastructuurbeheerder en een exploitant op verzoek van de ACM de door haar benodigde informatie over de hiervoor bedoelde vergoedingen verstrekt. Het betreft de vergoeding voor het minimumtoegangspakket en de vergoeding voor het gebruik van dienstvoorzieningen.

Artikel 56, twaalfde lid, van de richtlijn bepaalt dat de toezichthouder audits kan uitvoeren bij een infrastructuurbeheerder, een exploitant van een dienstvoorziening of een spoorwegonderneming ten einde na te gaan of voldaan wordt aan de verplichting op basis van de richtlijn om een gescheiden boekhouding te voeren. De ACM heeft in z'n algemeenheid op grond van de Mededingingswet reeds de bevoegdheid om audits uit te voeren. Het is derhalve niet nodig om een dergelijke verplichting in de Spoorwegwet op te nemen. De verplichting om de informatie ten aanzien van de boekhoudkundige scheiding, bedoeld in artikel 56, twaalfde lid, en bijlage VIII, van de richtlijn te verstrekken, behoeft wel een wettelijke basis in de Spoorwegwet. Voorgesteld wordt om die basis in artikel 70, negende lid, van de Spoorwegwet op te nemen. De verplichting tot het verstrekken van de boekhoudkundige informatie bestaat voor zover de desbetreffende partij bij of krachtens de Spoorwegwet verplicht is tot het voeren van een boekhoudkundige scheiding of een gescheiden administratie binnen de boekhouding.

Artikel I, onderdeel Y (nieuw artikel 71 Spoorwegwet)

Voorgesteld wordt om artikel 71 van de Spoorwegwet opnieuw vast te stellen. Het artikel wordt meer in overeenstemming gebracht met de richtlijn en met de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet. In het eerste lid wordt geregeld over welke onderwerpen een aanvraag tot het doen van onderzoek door de ACM kan worden ingediend. Het betreft de vraag of er sprake is van enige vorm van oneerlijk handelen over de in artikel 56, eerste lid, van de richtlijn bedoelde onderwerpen. Er kan ook een aanvraag worden gedaan ten aanzien van enige vorm van oneerlijk handelen in het kader van de toegangs- en de kaderovereenkomst. Daarnaast betreft het de verdeling van restcapaciteit van diensten als bedoeld onder punt 2 van bijlage II van de richtlijn. Dit is nieuw ten opzichte van de oude richtlijnen. Indien er

conflicterende verzoeken zijn om toegang te krijgen tot een dienstvoorziening of levering van een dienst als bedoeld in punt 2 van bijlage II van de richtlijn, dient de exploitant de verzoeken zoveel mogelijk met elkaar te verzoenen. Indien een conflict niet naar tevredenheid kan worden opgelost, kan een spoorwegonderneming een klacht als bedoeld in artikel 13, vijfde lid, van de richtlijn indienen bij de ACM. Het doel van dat artikel is dat – in casu – de ACM een uitspraak over een dergelijke klacht doet. Derhalve wordt voorgesteld om op dit punt aan te sluiten bij de gangbare terminologie van het huidige artikel 71 van de Spoorwegwet. De ACM is ingevolge het nieuwe derde lid van dat artikel bevoegd tot het nemen van maatregelen die ervoor zorgen dat een passend deel van de capaciteit wordt gegend aan de desbetreffende spoorwegonderneming(en). Tevens wordt voorgesteld om het begrip «oordeel» te vervangen door «besluit». De strekking van de richtlijn is in feite dat degene die een aanvraag tot een verzoek als bedoeld in het voorgestelde artikel 71, eerste lid, van de Spoorwegwet indient, duidelijkheid krijgt of er al dan niet sprake is van enige vorm van oneerlijk handelen ten aanzien van de daar bedoelde onderwerpen of van al dan niet terechte weigering van toegang tot een dienstvoorziening. Het gaat er derhalve om dat partijen rechtszekerheid wordt geboden. Dat komt beter tot uitdrukking door te bepalen dat de ACM een besluit neemt naar aanleiding van een verzoek als bedoeld in artikel 71, eerste lid, van de Spoorwegwet. De ACM kan een last onder dwangsom opleggen of een bindende aanwijzing geven. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de gevraagde toegang tot een dienstvoorziening een lange periode betreft. Het kan zijn dat het instrument van een last onder dwangsom dan ontoereikend is omdat een dergelijke last van beperkte duur moet zijn. Derhalve wordt voorgesteld ook de bevoegdheid tot het geven van een bindende aanwijzing te regelen. In het nieuwe zesde lid wordt geregeld wat daaronder wordt verstaan. Daarvoor is aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. In paragraaf 5 is aangegeven dat in een later stadium de benodigde samenloopbepalingen zullen worden gezien.

Het nieuw voorgestelde zevende en achtste lid van artikel 71 van de Spoorwegwet komt grotendeels overeen met het huidige vijfde en zesde lid van genoemd artikel. In het nieuwe achtste lid wordt voorgesteld om de ACM vast te laten stellen binnen welke termijn zij een besluit neemt, alsmede de termijn waarbinnen de desbetreffende partijen de gevraagde informatie moeten verstrekken. Die termijnen moeten in overeenstemming zijn met de in artikel 56 van de richtlijn genoemde termijnen. Tevens wordt voorgesteld om artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing te verklaren. Zo wordt geborgd dat de ACM indien nodig de voor het onderzoek benodigde informatie kan opvragen.

Artikel I, onderdeel AA (nieuw artikel 72a Spoorwegwet)

Artikel 72a

De richtlijn bepaalt dat de toezichthoudende instantie, de nationale veiligheidsinstantie, bedoeld in de interoperabiliteitsrichtlijn²⁵ en de vergunningverlenende autoriteit nauw gaan samenwerken. Het gaat i.c. om samenwerking tussen de ACM en de Minister, waar het de bedrijfsvergunningverlening betreft. De taken van veiligheidsinstantie en de vergunningverlenende autoriteit worden door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), namens de Minister, uitgeoefend. Doel van deze

²⁵ Richtlijn 2008/57/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Gemeenschap (PbEU L 191).

samenwerking is te komen tot uitwisseling van informatie tussen deze instanties over kwesties die van invloed kunnen zijn op de concurrentie op de spoorwegmarkt voor spoorwegdiensten respectievelijk op de veiligheid. Daartoe moet een gemeenschappelijk kader worden opgesteld waarin wordt voorzien in het uitwisselen van informatie, in samenwerking en in het doen van aanbevelingen over en weer over elkaars werkterrein. Het gaat hier, anders dan de in artikel 8 van de IACM bedoelde informatieverstrekking, om een tweezijdig instrument.

Doel van de richtlijn is dat beide autoriteiten bij hun besluiten rekening houden met eventuele gevolgen daarvan voor de veiligheid onderscheidenlijk voor de concurrentie op de spoorwegmarkt. Deze samenwerking is van andere aard dan de informatieuitwisseling, bedoeld in de Regeling gegevensuitwisseling ACM en Ministers. Mede daarom wordt voorgesteld deze samenwerking in de Spoorwegwet te verankeren.

De ILT maakt deel uit van de Stuurgroep samenwerkende inspectie-diensten rail. In deze stuurgroep participeren verschillende toezicht-houders in Nederland op het gebied van spoor. Deze samenwerking richt zich momenteel op het spoorgoederenvervoer. Het voornemen is dat de ACM lid wordt van deze Stuurgroep. Daarnaast zal ook het personen-vervoer per spoor onder dit samenwerkingsverband worden gebracht. Op deze manier kan mede vorm worden gegeven aan de samenwerking tussen de ILT en de ACM.

Artikel I, onderdeel BB (wijziging artikel 76 Spoorwegwet)

De voorgestelde wijzigingen houden verband met de nieuw voorgestelde artikelen 56, 62, 63, 67, 68 en 68a van de Spoorwegwet.

Artikel I, onderdeel DD (wijziging artikel 92 Spoorwegwet)

In de Spoorwegwet wordt dynamisch verwezen naar de relevante spoorrichtlijnen (zie artikel 1, tweede lid). De doorwerking van wijzigingen van die richtlijnen in de Nederlandse wetgeving is in artikel 92 van de Spoorwegwet geregeld. Dit is een standaardbepaling. De voorgestelde wijziging bevat een wetstechnische aanpassing en heeft tot doel de opsomming van de oude richtlijnen te vervangen door richtlijn 2012/34/EU. In diverse artikelen van richtlijn 2012/34/EU wordt aan de Europese Commissie de bevoegdheid gegeven om gedelegeerde handelingen of uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Een gedelegeerde handeling kan de richtlijn wijzigen of aanvullen. Aanvullen houdt in dat er nieuwe materiële normen kunnen worden vastgesteld en omvat derhalve meer dan een wijziging van de Europese regels. Om zeker te stellen dat ook aanvullingen van de richtlijnen in de spoorwetgeving doorwerken, wordt voorgesteld dit expliciet in artikel 92 van de Spoorwegwet te regelen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat dit ook geldt voor de andere spoorrichtlijnen indien daarin de bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen wordt opgenomen. Dit zal onder meer het geval zijn voor de herschikkingen van richtlijnen 2004/49/EG en 2008/57/EG (de zgn. Spoorveiligheidsrichtlijn respectievelijk interoperabiliteitsrichtlijn) in het kader van het vierde spoorpakket²⁶.

Artikel I, onderdelen CC, EE, FF (wijziging opschrift hoofdstuk 6 van paragraaf 10, nieuw artikel 96a Spoorwegwet en wijziging artikel 77 Spoorwegwet)

Deze wijzigingen vloeien voort uit artikel 15 van de richtlijn. Ingevolge dat artikel ziet de Commissie toe op het gebruik van netten en de ontwikkeling van de kadervoorwaarden in de spoorwegsector. Het artikel komt

²⁶ COD 2013/0016 respectievelijk COD 2013/0015.

grotendeels overeen met het voormalige artikel 10ter van richtlijn 91/440/EEG. Nieuw in de richtlijn is dat de Europese Commissie om de twee jaar een rapportage uitbrengt. Een andere aanvulling is dat de lidstaten jaarlijks aan de Europese Commissie moeten rapporteren over het gebruik van de spoorwegnetten en de ontwikkeling van de kadervoorwaarden in de spoorwegsector. Welke die voorwaarden zijn, valt af te leiden uit artikel 15, derde lid, van de richtlijn. Het betreft onder meer de vergoeding voor het minimumtoegangspakket, de capaciteitstoewijzing, de investeringen in de spoorweginfrastructuur en de kwaliteit van spoorvervoerdiensten. De informatie die de lidstaten op grond van artikel 15, vijfde lid, van de richtlijn jaarlijks aan de Europese Commissie moeten verstrekken, betreft het gebruik van de netten en de ontwikkeling van de kadervoorwaarden in de spoorwegsector. De Europese Commissie zal deze informatie gebruiken om het in de richtlijn aan haar opgedragen markttoezicht op de spoorwegsector uit te oefenen. De te verstrekken gegevens en informatie berusten bij verschillende partijen. Zo beschikt de Minister over informatie met betrekking tot de verlening van bedrijfsvergunningen, investeringen in spoorweginfrastructuur en de kwaliteit van personenvervoerdiensten over het hoofdrailnet. De beheerder heeft de informatie over de capaciteitstoewijzing en de decentrale overheden hebben uit hoofde van hun rol als concessieverlener inzicht in de prijzen en de kwaliteit van personenvervoerdiensten via het regionaal spoor. In artikel 96a wordt daarom voorgesteld om andere partijen te verplichten de Minister die informatie te verstrekken die hij nodig heeft om aan de Europese Commissie te rapporteren. De decentrale overheden hebben taken op het gebied van verkeer en vervoer, onder meer op grond van onder de Wet personenvervoer 2000 en de Planwet verkeer en vervoer. Daarvoor krijgen zij jaarlijks via de Wet BDU verkeer en vervoer een brede doeluitkering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De kosten voor het verstrekken van gegevens als bedoeld in het voorgestelde artikel 96a van de Spoorwegwet, passen onder die jaarlijkse doeluitkering. De Commissie kan uitvoeringsmaatregelen vaststellen om de samenhang van de rapportages van de lidstaten te waarborgen. Door in artikel 96a te regelen dat de Minister regels kan stellen over de te verstrekken informatie, is geborgd dat aan die maatregelen kan worden voldaan. Het verzoek om informatie als bedoeld in artikel 96a te verstrekken, kan ook andere partijen betreffen dan spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder. Daarom wordt voorgesteld het opschrift van paragraaf 10 van hoofdstuk daarmee in overeenstemming te brengen. Tot slot wordt voorgesteld om het niet voldoen aan het informatieverzoek van de Minister te kunnen sanctioneren met een bestuurlijke boete; dat wordt geregeld in artikel 77 van de Spoorwegwet. Dit voorstel is in lijn met de sanctionering van het niet nakomen van de informatieplicht, bedoeld in artikel 96 Spoorwegwet. De hoogte van die boete is geregeld in artikel 80 van de Spoorwegwet.

Artikel II, onderdeel A (wijziging van artikel 1 Wet personenvervoer 2000)

Dit onderdeel heeft tot doel de begrippen «internationale passagiersvervoerdienst» en «richtlijn 2012/34/EU» te definiëren.

Artikel II, onderdeel B (wijziging van artikel 19 Wet personenvervoer 2000)

Uit de richtlijn vloeit voort dat het voortaan de bevoegdheid van de Europese Commissie is om nader te regelen wanneer het hoofddoel is om passagiers tussen stations in verschillende lidstaten te vervoeren, en wanneer het economisch evenwicht van een verleende concessie in gedrang komt (zie de artikelen 10, vierde lid, en 11 van de richtlijn). Hoewel de Commissie daartoe pas uiterlijk 16 december 2016 uitvoerings-

handelingen vast moet stellen, zijn de voorbereidingen daarvoor reeds gestart.

Bij de implementatie van de richtlijn is delegatie van de bovengenoemde bevoegdheden aan de Minister toegestaan, omdat het hierbij gaat om het verwerken van besluiten van de Europese Commissie die de Nederlandse wetgever, behoudens ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard.

De wijziging van artikel 19 voorziet daarom in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nader te implementeren, in plaats van uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur. De vigerende algemene maatregel van bestuur, die is gebaseerd op artikel 19, zevende en achtste lid, van de Wet personenvervoer 2000, zal komen te vervallen. Het onderdeel bevat verder aanpassingen die dit artikel taalkundig meer in overeenstemming brengen met de in de richtlijn gebruikte terminologie.

Artikel II, onderdeel C (wijziging van artikel 19a Wet personenvervoer 2000)

Dit onderdeel brengt artikel 19a van de Wet personenvervoer 2000 nauwgezet in overeenstemming met de richtlijn. Voor zover het gestelde in artikel 11, tweede lid, derde alinea, van de richtlijn nog niet zou volgen uit de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht en het huidige artikel 19a van de Wet personenvervoer 2000, wordt dat richtlijn-artikel geïmplementeerd door middel van het nieuwe vijfde lid. Het richtlijnartikel bevat procedurele eisen ten aanzien van de behandeling van een aanvraag om internationale personenvervoerdiensten te verrichten.

Artikel II, onderdeel D (nieuwe artikelen 19b en 19c Wet personenvervoer 2000)

Het nieuwe artikel 19b creëert de mogelijkheid voor de concessieverlener om aan spoorwegondernemingen een heffing op te leggen voor de exploitatie van een passagiersvervoerdienst per trein op trajecten tussen twee stations in Nederland. Deze heffing moet voldoen aan de in de richtlijn genoemde voorwaarden. De spoorwegondernemingen die binnenlandse of internationale passagiersvervoerdiensten per spoor verrichten, moeten bijvoorbeeld aan dezelfde heffing worden onderworpen. Achtergrond van dergelijke heffing is dat internationale personenvervoerdiensten per spoor die in vrije toegang concurreren met internationale personenvervoerdiensten met een openbare dienstcontract, niet de concessieverplichtingen (en daarmee een economisch exploitatiemodel) kennen als de diensten met een openbare dienstcontract. Daarom kan een heffing, die opgelegd wordt aan de vervoerder die opereert in vrije toegang, deze ongelijkheid compenseren. Deze situatie kan zich ook voordoen voor decentraal verleende openbare dienstcontracten voor het openbaar personenvervoer per spoor. De mogelijkheid van de heffing wordt in de Wet personenvervoer 2000 en in uitvoeringsregelgeving vorm gegeven omdat de uitvoeringshandelingen van zowel artikel 11 als artikel 12 van 2012/34/EU nog onbekend zijn. Het Europees financieel economisch reguleringskader voor openstelling internationale personenvervoerdiensten versus openbare dienstcontracten is derhalve nog niet afgerond is. Een dergelijke heffing kan de financiële risico's voor concessieverleners, waaronder de Minister, bij de verlening van openbare dienstcontracten voor het openbaar personenvervoer per spoor beperken.

Het nieuwe artikel 19c beoogt te verduidelijken dat spoorwegondernemingen in geval van een internationale passagiersvervoerdienst het recht hebben om op het internationale traject passagiers te laten instappen op

elk station en hen te laten uitstappen op een ander station, ook wanneer die beide in Nederland liggen.

Artikel II, onderdeel E (wijziging van artikel 25 Wet personenvervoer 2000)

Deze wijziging heeft enkel tot doel het vijfde lid van artikel 25 van de Wet personenvervoer 2000 in overeenstemming te brengen met de voorgestelde wijzigingen van artikel 62 Spoorwegwet.

Artikel III, onderdeel A (wijziging van artikel 3 Wet lokaal spoor)

In artikel 3 van de Wet lokaal spoor worden de verwijzingen naar richtlijnen 2001/14/EG en 95/18/EG geschrapt, omdat deze richtlijnen ingetrokken zijn door de onderhavige richtlijn (zie artikel 65 van de richtlijn). Daarvoor in de plaats worden in dat artikel verwijzingen ingevoegd naar hoofdstukken en artikelen van de onderhavige richtlijn.

Artikel III, onderdeel B (invoeging van artikel 19a in de Wet lokaal spoor)

Artikel 4, tweede lid, van de richtlijn wordt geïmplementeerd door middel van het nieuwe artikel 19a van de Wet lokaal spoor.

Artikel III, onderdeel C (invoeging van de artikelen 29a en 29b in de Wet lokaal spoor)

Hoofdstuk II van de richtlijn («Ontwikkeling van de spoorwegen in de Europese Unie») is in beginsel niet van toepassing op spoorwegondernemingen die enkel stads-, voorstads- of regionale spoorvervoerdiensten exploiteren op lokale spoorwegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet lokaal spoor. De artikelen 4 en 5 van dat hoofdstuk II zijn echter wel van toepassing op dergelijke spoorwegondernemingen, indien ze onder de directe of indirecte zeggenschap staan van een onderneming of een andere entiteit die andere spoorvervoerdiensten dan stads-, voorstads- en regionale diensten verricht of integreert. Die artikelen 4 en 5 bevatten regels met betrekking tot bestuurlijke onafhankelijkheid. Verder is artikel 6 van dat hoofdstuk II van toepassing op dergelijke spoorwegondernemingen met betrekking tot de relatie tussen de spoorwegonderneming en de onderneming of entiteit die daarover directe of indirecte zeggenschap heeft. Artikel 6 betreft regels over gescheiden boekhoudingen en financiële verslaglegging. De noodzakelijke implementatie hiervan vindt plaats door middel van de nieuw voorgestelde artikelen 29a en 29b.

Artikel IV

Verwezen zij naar de toelichting op artikel 58, vijfde lid, van de Spoorwegwet.

Artikel V

In de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt is reeds een aantal waarborgen opgenomen om het onafhankelijk opereren van leden van de ACM ten opzichte van gereguleerde ondernemingen te garanderen. Zo mogen de leden van de ACM geen financiële belangen of andere belangen hebben die hun onpartijdigheid in het geding kunnen brengen (zie artikel 3, vijfde lid, van genoemde wet). Onder die belangen vallen ook de belangen, bedoeld in artikel 55, derde lid, derde alinea, van de richtlijn. In dat richtlijnartikel wordt tevens bepaald dat de leden van de spoortoezichthouder jaarlijks twee typen verklaringen afleggen: een verbintenisverklaring en een verklaring omtrent hun belangen, waarin alle directe en

indirecte belangen worden vermeld die afbreuk kunnen doen aan hun onafhankelijkheid en die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van enige functie. Voorgesteld wordt deze eis van het afleggen van een jaarlijkse verklaring te implementeren in artikel 3 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. De verklaring strekt zich daarmee niet alleen uit tot de spoorsector maar tot alle sectoren van het taakgebied van de ACM. Indien dat niet het geval zou zijn, zou onbedoeld het beeld kunnen ontstaan dat de onpartijdigheid van de leden van de ACM voor andere sectoren dan spoor van minder belang is, hetgeen ongewenst zou zijn. De verklaringen worden verstrekt aan en bewaard door de afdeling personeelszaken van de ACM. Dit zal worden vastgelegd in het Relatiestatuut ACM en Ministers 2013.

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