

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer V.P.G. Karremans LL.M., MSc
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATRBNC0011/2026-U094

Uw referentie

Datum

4 juni 2026

Onderwerp

Advies over concept-BNC-fiche bij verordeningen treinticketverkoop en passagiersrechten spoorvervoer

Geachte heer Karremans,

Op 29 mei 2026 ontving het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) het concept-BNC-fiche over de voorgestelde Europese verordening inzake treinticketverkoop (RTR) en de herziening van de Europese verordening inzake passagiersrechten bij spoorvervoer (herziening RPRR).¹ ATR geeft met dit advies aan in hoeverre de regeldrukeffecten, de werkbaarheid en de consequenties van uitvoering, handhaving en toezicht van de voorgenomen verordeningen voor Nederlandse partijen goed zijn weergegeven in het concept-BNC-fiche.

Context

De twee verordeningen zijn onderdeel van het zogenoemde *Passenger package* als voorstel van de Europese Commissie. Dit pakket bestaat uit drie verordeningen. Het doel hiervan is vereenvoudiging van het plannen en boeken van regionale, langeafstands- en grensoverschrijdende reizen, met name treinreizen waarbij meerder vervoerders betrokken zijn. Ook is het doel een betere bescherming te regelen voor treinreizigers gedurende de gehele reis. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het (uitgebreidere) recht op compensatie bij vertraging en het verkrijgen van gerichte informatie (vanuit een spoorvervoerder) bij wijzigingen van reizen.

Dit advies gaat over het BNC-fiche bij de twee verordeningen over treinticketverkoop en de herziening van de passagiersrechten inzake spoorvervoer. De andere verordening die behoort bij het *Passengers package*, betreft de *Regulation of the European Parliament and of the Council on multimodal booking and repealing Regulation (ec) No. 80/2009*. Die verordening wordt voorzien van een separaat BNC-fiche waarover ATR gelijktijdig en separaat advies uitbrengt.

¹ Bij de voorgestelde verordening over treinticketverkoop gaat het om de '*Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on Rail Ticketing*' (RTR). Bij de voorgestelde verordening over passagiersrechten inzake spoorvervoer gaat het om de '*Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 2021/782 as regards the protection of passengers with single tickets*' (RPRR).

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Inhoud van het EU-voorstel

De twee voorgestelde verordeningen over treinticketverkoop en passagiersrechten bevatten vier materiële wijzigingen met mogelijke regeldrukgevolgen. Allereerst regelen ze de verplichting voor alle spoorvervoerders om data over mogelijke treinreizen te delen met andere spoorvervoerders en multimodale (ticketverkoop)platforms ('relinking') zodat reizigers alle beschikbare reisopties te zien krijgen en zelf de keuze kunnen maken tussen reisopties. Daarnaast regelen de verordeningen de verplichting tot het hosten van ticketverkoopfaciliteiten door spoorwegondernemingen met een marktaandeel van minimaal 50% op de binnenlandse spoorpersonenvervoermarkt. Als derde worden alle spoorvervoerders verplicht de treinticketverkoop (eerder) open te stellen met een boekingshorizon² van 5 maanden. Als vierde regelen de verordeningen een herziening van passagiersrechten bij spoorvervoer, waarmee de rechten van reizigers worden verbeterd in het geval zij een treinreis maken met meerdere (trein)vervoerders.

Appreciatie BNC-fiche door ATR

Substantiële effecten:

Treinticketverkoop en multimodale verkoopplatforms

Het BNC-fiche bevat een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de kosten en baten van de maatregelen op Europees niveau. Voor de maatregelen inzake treinticketverkoop en de multimodale verkoopplatforms (de derde verordening) is daarbij geput uit de effect-beoordeling van de Europese commissie. De totale kosten hiervan worden geraamd op circa 306 miljoen euro (voor de periode 2028-2050). Ruim 42 miljoen euro van deze kosten betreft volgens het BNC-fiche aanpassingskosten voor spoorwegondernemingen om distributie van hun treintickets mogelijk te maken.

De totale baten van de maatregelen inzake spoorticketverkoop en multimodale verkoopplatforms bedragen voor de spoorvervoerders en de verkoopplatforms volgens het BNC-fiche circa 134 miljoen euro. De totale baten voor de maatschappij als geheel in de EU komen volgens het BCN-fiche uit op circa 37,6 miljard euro. Het fiche maakt niet duidelijk hoe deze baten van 134 miljoen euro en 37,6 miljard euro zijn opgebouwd.

Passagiersrechten

Uit de Europese effectbeoordeling van de maatregelen inzake passagiersrechten volgt dat de baten voor reizigers op EU-niveau in totaal 7,8 miljard euro bedragen (in de periode 2028-2050). De kosten op EU-niveau voor de spoorwegondernemingen worden geraamd op circa 2,1 miljard euro. De Commissie stelt daarbij dat de kosten van de voorgestelde regels voor spoorwegmaatschappijen relatief beperkt zijn, waarbij de Commissie er ook vanuit gaat dat deze kosten deels worden gecompenseerd door extra vraag, doordat de spoormarkt aantrekkelijker wordt voor reizigers. Het BNC-fiche maakt niet duidelijk hoe de 7,8 miljard euro aan baten voor reizigers en de 2,1 miljard euro aan kosten voor spoorvervoerders is opgebouwd. Naar verwachting zal een deel hiervan bestaan uit compensatie-middelen voor reizigers bij gemiste treinreizen, maar het BNC-fiche bevat hier geen toelichting of uitwerking van.

² De boekingshorizon is de maximale periode vooraf waarin een reis, accommodatie of dienst kan worden gereserveerd. Het geeft aan hoeveel dagen of maanden de agenda of het boekingssysteem vooruitkijkt.

Naar het oordeel van ATR zijn de regeldrukeffecten van de verordeningen en maatregelen naar verwachting substantieel. Daarbij kunnen grote verschillen bestaan tussen lidstaten en spoorvervoerders, mede naar gelang partijen nu al data over spoorreizen delen, grensoverschrijdende tickets aanbieden, en reizigers compenseren bij aansprakelijkheid.

Toereikend in kaart gebracht

Het BNC-fiche maakt geen doorvertaling naar de Nederlandse situatie van de kosten en baten die in de Europese effectbeoordeling worden genoemd. Voor de kosten voor bedrijven motiveert het BNC-fiche dit door te stellen dat het "doorgaans bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft en deze informatie niet bij het kabinet bekend is". Dit betekent dat het BNC-fiche niet duidelijk maakt wat de regeldrukeffecten van de maatregelen zijn voor Nederlandse spoorvervoerders en Nederlandse treinreizigers. Dit bemoeilijkt de beoordeling van de impact van de maatregelen en daarmee de Nederlandse inzet voor de onderhandelingen over de verordeningen.

Om de regeldrukgevolgen voor Nederlandse partijen (en het doelbereik van het voorstel) te kunnen beoordelen is van belang dat een vergelijking wordt gemaakt van de nieuwe situatie met de huidige situatie. Op dit moment maakt het concept-BNC-fiche deze vergelijking niet. Daardoor is niet duidelijk:

- a) In welke mate spoorvervoerders al data over mogelijke treinreizen delen met andere spoorvervoerders en platforms ('relinking').
- b) In welke mate al (single) tickets voor grensoverschrijdende/Europese treinreizen worden aangeboden, door bijvoorbeeld de grootste Nederlandse treinvervoerder.
- c) In welke mate en op welke onderdelen passagiersrechten concreet worden uitgebreid, en welke partijen voor welke situaties aansprakelijk kunnen zijn. Ook in de huidige situatie bestaan al de nodige aansprakelijkheidsrechten voor passagiers met vertraging.
- d) Hoe de voorgestelde boekingshorizon van 5 maanden zich verhoudt tot de huidige boekingshorizon voor grensoverschrijdende/Europese treintickets.

Het college onderkent dat een exacte becijfering van de regeldrukgevolgen voor Nederlandse partijen mogelijk niet opportuun is gegeven de bedrijfsvertrouwelijke aard van een deel van deze informatie. Gelet op de geschetste omvang van de regeldrukkosten op Europees niveau is het wel van belang om een indicatie te krijgen van de kosten voor bedrijven in Nederland. Vanwege de bedrijfsvertrouwelijke aard van de informatie geeft het college in overweging om daarbij te werken met bandbreedtes, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het aandeel van Nederland in de Europese vervoerssector en dat aandeel toe te passen op de uitkomsten van het Europese effectbeoordeling. Een andere optie is om de handelingen die bedrijven moeten verrichten te beschrijven, de tijdsduur daarvan in te schatten (of de kosten te ramen), en die te vermenigvuldigen met de standaardtarieven uit het Handboek Meting Regeldruk.³

Handhaving en toezicht

Het BNC-fiche geeft aan dat de nieuwe bepalingen over passagiersrechten volgens de Commissie niet resulteren in nieuwe rapportageverplichtingen. Het kabinet is voornemens hier vraagtekens bij de plaatsen vanwege de uitvoerbaarheid voor de toezichthouder om via de bestaande rapportages de gevraagde nieuwe informatie bij de Commissie aan te leveren. Deze vraagtekens

³ Aanvullend geeft het college in overweging om, indien de bedrijfsvertrouwelijkheid van de informatie dat vergt, een deel van deze informatie over de gevolgen voor bedrijven op te nemen in het besloten deel van het BNC-fiche.

vloeien voort uit een mogelijk gebrek aan data over de nieuwe elementen zoals het aantal verkochte tickets, en het aantal klachten en compensatiebetalingen. Als het moeten rapporteren over nieuwe elementen resulteert in extra informatie-uitvraag bij spoorvervoerders, ontstaan hierdoor (nieuwe) regeldrukgevolgen. Een inschatting van deze regeldrukgevolgen ontbreekt vooralsnog in het BNC-fiche. Uit het BNC-fiche volgt wel dat het kabinet reeds een beeld heeft bij de informatie die alsnog verkregen en gedeeld zal moeten worden. Tegen deze achtergrond acht het college het mogelijk een gerichte indicatie van de regeldrukgevolgen hiervan op te nemen in het fiche. De analyse van de regeldruk maakt het mede mogelijk om de proportionaliteit van (de lasten als gevolg van) de nieuwe informatieverplichtingen te beoordelen.

Aandacht voor werkbaarheid

Voor het bereiken van de doelen en voor de werkbaarheid van het voorstel is onder andere eenduidigheid van definities en begrippen van belang. Als partijen en lidstaten begrippen verschillend uitleggen kan dit tot onduidelijkheid en knelpunten in de praktijk leiden. Het voorstel van de Commissie geeft aanleiding tot zorgen over deze eenduidigheid. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe bepaalde 'typen' tickets zich tot elkaar verhouden. Hoe verschilt het in de verordening opgenomen 'single ticket' bijvoorbeeld van het huidige doorgaande ticket ('through-ticket'). In het fiche onderkent het kabinet het belang van eenduidige definities en stroomlijning van definities tussen de verschillende onderdelen van het passagierspakket en de relevante regelgeving. Om die reden bepleit het kabinet verduidelijking en verbetering van het voorstel.⁴ Het college onderschrijft het belang van eenduidige definities, te meer daar ze bepalend zijn voor de scope van de maatregelen en daarmee uiteindelijk ook voor de regeldrukgevolgen ervan.

Een tweede aspect dat voor de werkbaarheid en het doelbereik belangrijk is, betreft de data-uitwisseling tussen spoorvervoerders en ticketverkoopplatforms. Het college acht in het bijzonder de uniformiteit en kwaliteit van de data en de interoperabiliteit van de relevante systemen cruciaal. Als data van onvoldoende kwaliteit is of onvoldoende efficiënt wordt uitgewisseld, zorgt dit voor knelpunten in de praktijk. Dit geldt in het bijzonder als ook onduidelijk is welke partij in welke situatie verantwoordelijk is voor het moeten voldoen aan kwaliteits-vereisten inzake deze data(-deling). Onjuiste of niet tijdige (reis)informatie kan van invloed zijn op het halen of missen van treinreizen. Ook voor die situaties ontstaat dan de vraag naar verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Het BNC-fiche besteedt nauwelijks aandacht aan dit aspect. Wel vermeldt het dat "standaardisatie van data-uitwisseling tussen vervoerders en platforms dient bevorderd te worden via open en interoperabele standaarden", met daarbij een verwijzing naar de uitvoeringsverordening inzake interoperabiliteit bij telematica.⁵ Het college merkt hierbij op dat data-kwaliteit en interoperabiliteit een cruciale voorwaarde vormen voor een goede werking van het stelsel. De uitvoeringsverordening over dit onderwerp zal uniforme en gerichte regulering moeten bevatten.

⁴ Ten aanzien van de definities van de verschillende tickets merkt het concept-BNC-fiche op dat het onderscheid tussen de genoemde soorten tickets niet duidelijk is, terwijl dit een cruciaal deel is van de herziening van de passagiersrechten-verordening.

⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2026/253 van 6 februari 2026 over de vereisten van de Technische Specificatie Interoperabiliteit voor telematica.

Advies over het BNC-fiche

Het BNC-fiche zet de verschillende onderdelen van het voorstel uiteen die gevolgen kunnen hebben voor de regeldruk. Het geeft een kwalitatieve duiding van de effecten van de maatregelen op het bedrijfsleven en voor treinreizigers. Verder bevat het een kwantitatieve duiding van de kosteneffecten op Europees niveau op basis van de Europese effectbeoordelingen. Het BNC-fiche vertaalt deze regeldrukeffecten niet naar de Nederlandse situatie. Hierdoor is niet duidelijk wat de impact is van de maatregelen voor onder andere Nederlandse spoorvervoerders en treinreizigers. Verder maakt het BNC-fiche niet duidelijk hoe de huidige Nederlandse praktijksituatie zich verhoudt tot de nieuwe (voorgenomen) situatie. Ook bestaan nog onduidelijkheden over de werkbaarheid van de data-delingsplicht en de mogelijk extra aan te leveren gegevens vanwege de nieuwe rapportageverplichtingen.

Gelet hierop brengt ATR het volgende advies uit, om op te nemen in het BNC-fiche:

- 1. ATR adviseert toe te lichten hoe de nieuwe verplichtingen over passagiersrechten, datadeling, ticketverkoop en boekingshorizon zich verhouden tot de huidige praktijksituatie in Nederland en de huidige verplichtingen voor spoorvervoerders.**
- 2. ATR adviseert ten behoeve van de Nederlandse standpuntbepaling de regeldrukeffecten voor in Nederland actieve spoorwegondernemingen en treinreizigers kwantitatief in kaart te brengen en daarbij eventueel gebruik te maken van bandbreedtes.**
- 3. ATR adviseert om te verduidelijken hoe de regeldrukkosten als gevolg van de verbeterde passagiersrechten zijn opgebouwd.**
- 4. ATR adviseert te verduidelijken in hoeverre uniforme kwaliteitsbepalingen en interoperabiliteit (gaan) gelden voor data(-deling) tussen spoorvervoerders en verkoopplatforms en hoe naleving hiervan wordt gewaarborgd.**
- 5. ATR adviseert te verduidelijken welke data mogelijk ontbreekt om te voldoen aan de nieuwe rapportageverplichtingen en wat de regeldrukeffecten zijn als deze informatie alsnog door spoorvervoerders moeten worden aangeleverd.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris