Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
2 juni 2026

Onze referentie
IENW/BSK-2026/96424

Opgesteld door
DG Mobiliteit Dir. Wegen en Verkeersveiligheid

Beslistermijn
11-06-2026

Bijlage(n)
4

Aan Minister en Staatssecretaris

nota

BNC-fiches EU Passagierspakket

Aanleiding

Op 13 mei jl. presenteerde de Europese Commissie (hierna: EC) het *Passenger Package* (Passagierspakket). Dit betreft een pakket met drie voorstellen: 1) Een verordening voor Multimodale Boekingen (*Regulation on Multimodal Booking*, RMB)[1], (2) een verordening voor spoor kaartverkoop (*Rail Ticketing Regulation*, RTR)[2] en (3) een herziening van de verordening bescherming van passagiersrechten spoor (*Rail Passenger Rights Regulation*, RPRR)[3]. De EC heeft lang gewerkt aan dit pakket en Nederland heeft eerder in twee non-papers[4][5] aandacht gevraagd voor dit onderwerp.

RTR en RPRR zijn op het spoor gericht, RMB ook op andere modaliteiten. Omdat de herziening van de RPRR beperkt is en sterk gerelateerd aan de RTR, is hiervoor een gezamenlijk BNC-fiche opgesteld. Voor de RMB is een apart fiche opgesteld. IenW is penvoerder voor deze BNC-fiches. In de BNC-fiches is het kabinet over het algemeen positief over de voorstellen en de beoogde doelen, en steunt het de gekozen beleidsoptie. Conform de werkafspraken met de Tweede Kamer dient u uiterlijk op 11 juni akkoord te geven in verband met de agendering voor de Coördinatiecommissie (CoCo) van 16 juni, en het hiermee tijdig doorgeleiden van de concept BNC-fiches naar de ministerraad van 19 juni.

Geadviseerd besluit

1) U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met het concept BNC-fiche voor de verordening voor Multimodale Boekingen (domein minister) en, als er uit de interdepartementale bespreking geen bijzonderheden komen, met agendering in de CoCo

2) U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met het concept BNC-fiche voor de verordening voor spoort kaartverkoop en passagiersrechten spoor (domein staatssecretaris) en, als er uit de interdepartementale bespreking geen bijzonderheden komen, met agendering in de CoCo

[1] EU 2026/0113

[2] EU 2026/0115

[3] EU 2021/782

[4] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/04/bijlage-5-technisch-non-paper-mdms-sdbtr

[5] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/07/bijlage-non-paper-mdms

Datum
2 juni 2025

Onze referentie
IENW/BSK-2026/96424

Opgesteld door
DG Mobiliteit Dir. Wegen en Verkeersveiligheid

Aan
Minister en staatssecretaris

Bijlage(n)
4

Kernpunten

- EC presenteert het Passenger Package met als doel: "*one journey, one ticket, full rights*" waarbij de passagier centraal staat. Het voorstel zet zich in voor eenvoudiger en eerlijker grensoverschrijdend spoorvervoer, betere ticketverkoop en sterkere treinpassagiersrechten.
- Dit pakket is nodig volgens de EC om een gesloten markt te doorbreken en er een open en eerlijke markt van te maken. Reizigers hebben momenteel nog onvoldoende inzicht in de beschikbare treinverbindingen, (multimodale) tickets en hun passagiersrechten.
- De meest ingrijpende verplichtingen in het passagierspakket zijn de verplichtingen:
    - aan spoorvervoersaanbieders om commerciële contracten aan te gaan met verzoekende online ticketing dienstaanbieders, waardoor zij data dienen te delen zodat platforms hun tickets kunnen weergeven, doorlinken, doorverkopen of distribueren.
    - aan "onmisbare" online treinticketaanbieders (die onderdeel zijn van spoorwegondernemingen met >50% marktaandeel) geldt een verplichting om commerciële overeenkomsten aan te gaan met verzoekende spoorvervoersaanbieders om hun tickets op hun platforms te weergeven, ernaar doorlinken, doorverkopen of distribueren.
    - aan verkopers van "single tickets" om minimale overstaptijden te respecteren en passagiers bij treinreizen van meer dan 12 uur die onder één ticket zijn geboekt aanspraak te geven op compensatie.
- Daarnaast is er een verplichting aan online mobiliteitsplatforms om reisopties eerlijk en transparant weer te geven, data te delen met vervoersautoriteiten, en zijn er waarborgen opgenomen ter bescherming van vervoersaanbieders tegen dominante mobiliteitsplatforms tegen commerciële overeenkomsten met oneerlijke voorwaarden.
- Het kabinet is over het algemeen positief omdat het voorstel bereikbaarheid van Nederland, de connectiviteit binnen Europa, en de werking van de EU interne markt ten goede komt. Het kabinet stelt tegelijkertijd een aantal vragen bij een aantal specifieke punten, zoals een nadere verduidelijking door de Commissie van de FRAND-voorwaarden die binnen commerciële contracten gewaarborgd dienen te worden.[6]
- Ook wordt een verheldering gevraagd van de definities (zoals "single ticket") en op stroomlijning ervan met andere relevante voorstellen, zoals tussen de drie voorstellen in het pakket, en de verordening inzake passagiersrechten multimodale reizen.[7] In het BNC-fiche stelt het kabinet daarnaast dat het gebruik van nationale betaalsystemen zoals de OV-chipkaart en OV-pay mogelijk dient te blijven.
- Tot slot vraagt het kabinet aandacht voor de effecten op de regeldruk voor bedrijven en voor publieke uitvoerings- en handhavingslasten, en mogelijkheden om deze te verlichten. Aandachtspunt hierbij is ook de impact op NS, die als vervoerder met meer dan 50% marktaandeel in Nederland, op grond van deze verordening bijzondere verplichtingen heeft ten aanzien van kaartverkoop voor 3e partijen;

[6] Fair, Reasonable and Non-Discriminatory, oftewel eerlijk, redelijk en non-discriminatoir

[7] https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20240126/bnc_fiche_bij_voorstel_com_2023/document3/f=/vma7p4xlyhpf.pdf

- De concept BNC-fiches zijn tot stand gekomen in ambtelijke afstemming met EZ, FIN, ACM, IPO, ATR, IenW-HBJZ, IenW-FEZ, en Bevat persoonsgegevens
Bevat persoonsgegevens
- Het adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft voor beide BNC-fiches een apart advies uitgebracht over de effecten van de voorstellen op regeldruk voor burger en bedrijf. Deze adviezen vindt u in de bijlage. De kabinetsreactie op de adviezen zijn opgenomen in het BNC-fiche.
- Na uw akkoord worden de BNC-fiches verstuurd aan de interdepartementale Coördinatie Commissie (CoCo, 16 juni). Dit kan nog leiden tot aanpassingen in de fiches. Indien er nog significante wijzigingen volgen, zal dit uiteraard aan u worden voorgelegd. In de MR van 19 juni ligt de definitieve versie van de BNC-fiches ter akkoord aan het kabinet voor. BZ zal deze inbrengen.

Krachtenveld

Andere lidstaten

EC benadrukt dat het dossier veel politieke aandacht krijgt en hoge verwachtingen oproept, en ook op hoog niveau in de EC wordt gedragen. De standpunten van andere lidstaten zullen naar verwachting gedurende de onderhandelingen verder uitkristalliseren. Tot nu toe reageren de meeste lidstaten (gematigd) positief op de doelstellingen van het pakket, en onderschrijven het belang van eenvoudiger internationale treinreizen en betere consumentenbescherming. Lidstaten spreken over het belang van een goede balans tussen consumentenbescherming en administratieve lasten/regeldruk voor bedrijven en overheden. Verschillende lidstaten vragen om verduidelijking op de kernbepalingen, met name de definitie van een "single ticket", aansprakelijkheid bij gemiste aansluitingen, minimale overstaptijden en de gevolgen voor spoorwegbedrijven. De verdere behandeling van dit dossier wordt vanaf juli onder het Ierse voorzitterschap voortgezet.

Tweede Kamer

In de Tweede Kamer is herhaaldelijk aandacht gevraagd naar deze voorstellen, vooral voor toegankelijkheid voor internationaal personenvervoer. De Tweede Kamer heeft meerdere moties[8] aangenomen ter ondersteuning van een EU geharmoniseerd kader voor internationale ticketverkoop met het oog op het versterken van het internationaal spoorpersonenvervoer in Europa.

(Europese) sectorpartijen

Het pakket wordt door marktpartijen wisselend ontvangen; het openstellen van het kaartenaanbod ligt gevoelig. Dit raakt de grootste spelers op de markt en daarmee de partijen met de grootste politieke invloed. Europese spoorsectororganisaties -zoals CER en ALLRAIL- tonen grote interesse in dit voorstel, met tegengestelde belangen. De koepel van spoorvervoerders en infrabeheerders, CER, reageert kritisch en betwist de kwaliteit van de kosten-baten analyse. De consumentenkoepel ziet de voorstellen als positief voor consumenten en Europees vervoer. Reizigersorganisaties zijn positief, maar kritisch over uitvoeringsaspecten.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Verwijderd ivm lopende onderhandelingen

[8] De Hoop c.s. 29984-1167 (2023), De Hoop, Vedder 23645-826 (2024), Kröger c.s. 36563-6 (2025)

Verwijderd ivm lopende onderhandelingen

Toelichting

Verordening Trein Kaartverkoop (RTR)

De EC stelt dat de spoor ticketingmarkt niet optimaal functioneert en er niet voldoende tickets worden weergegeven van opkomende vervoersaanbieders op de (veelgebruikte) online platforms van gevestigde spoorwegondernemingen en andersom worden tickets van gevestigde spoorwegondernemingen te weinig weergegeven op onafhankelijke online ticketdienstaanbieders. Hierdoor hebben reizigers te weinig inzicht in het complete aanbod van vervoersopties.

De Europese Commissie stelt voor dat alle spoorvervoerders data delen met andere vervoerders en MDMS-aanbieders over dienstregeling, tarieven en voorwaarden (verplichting tot "delen"). Voor vervoerders met meer dan 50% marktaandeel in een lidstaat geldt een verplichting om tickets van derde vervoerders te verkopen die daarom verzoeken en daarover afspraken te maken op basis van FRAND-criteria (verplichting tot "hosten").

Het kabinet wil ter bevordering van internationaal personenvervoer per spoor werk maken van het wegnemen van barrières voor vervoerders. Integrale ticketverkoop en passagiersrechten zijn hierbij een punt van aandacht. Gelet op het internationale karakter adresseert het kabinet ticketverkoop voor internationaal treinvervoer actief op Europees niveau. In het BNC-fiche stelt het kabinet daarnaast dat het gebruik van nationale betaalsystemen als de OV-chipkaart of OV-pay mogelijk moet blijven.

Verordening Multimodale Boekingen (RMB)

De vergoeding voor diensten van de MDMS-aanbieders (*Multimodal Digital Mobility Services*) moet op basis van FRAND-criteria.

Het kabinet over het algemeen positief over het voorstel en de beoogde doelen, omdat het de internationale bereikbaarheid van Nederland ten goede komt, de connectiviteit binnen Europa verbeterd en het de mobiliteit van burgers verbeterd. De voorstellen sluiten aan bij het beleidsdoel van de Mobiliteitsvisie[9] om alle vervoerswijzen te integreren in een naadloos mobiliteitssysteem.[10] Ruimte bieden aan innovatieve nieuwe aanbieders past bij het kabinetsdoel dat het OV een serieus alternatief blijft voor de auto.[11] Het kabinet steunt het doel om het voor een reiziger makkelijker te maken om reizen te vinden en boeken, en reisopties van verschillende vervoersaanbieders of over verschillende modaliteiten te vergelijken op het basis van o.a. prijs, duur, vertrektijd, toegankelijkheid en duurzaamheidsaspecten.

[9] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/bijlage-hoofdlijnennotitie-mobiliteitsvisie-2050

[10] Zie brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2025, Kamerstuk 2024-2025 29984, nr. 1266

[11] Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland. Regeerakkoord 2026-2030. D66, VVD en CDA. Regeerakkoord 2026-2030

Het kabinet stelt tegelijkertijd vragen bij een aantal punten, zoals de voorwaarden voor eerlijke, redelijke en non-discriminatoire vergoedingen voor geleverde diensten van MDMS-aanbieders. We steunen de verplichting voor B2C MDMS-aanbieders om relevante data te delen met de publieke transportautoriteiten. Maar stellen vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de (wijze van berekening van de) verplichte vergoeding door autoriteiten aan MDMS-aanbieders voor de kosten van het delen van deze data. Dit moet beter uitgewerkt worden. Dat de verplichting alleen B2C MDMS-aanbieders met een significant marktaandeel en B2B MDMS-aanbieders betreft, is positief uit oogpunt van proportionaliteit, maar brengt transparantie- en handhavingsrisico's mee.

Herziening Verordening Passagiersrechten Spoor (RPRR)
De herziening van de RPRR beoogt grensoverschrijdend treinverkeer aantrekkelijker te maken door de bescherming van passagiers bij reizen met meerdere spoorwegondernemingen versterken, zodat reizigers ook bij vertragingen of gemiste aansluitingen aanspraak hebben op passende rechten voor de gehele reis. Het kabinet steunt het voorstel maar vraagt verdere uitwerking en stroomlijning van definities, en aandacht voor regeldruk, uitvoerings- en handhavingslasten.

Bijlagen

Volgnr	Naam	Informatie
02	BNC-fiche verordening trein ticketverkoop (RTR) en herziening verordening passagiersrechten spoor (herziening RPRR)	Het BNC-fiche vormt het kabinetsstandpunt op het spoor gedeelte van het passagierspakket.
03	BNC-fiche Verordening multimodale boekingen (MDMS)	Het BNC-fiche vormt het kabinetsstandpunt voor de verordening multimodale boekingen (MDMS).
04	Advies ATR BNC-Fiche RTR en RPRR	Het door de ATR opgestelde advies omtrent regeldruk
05	Advies ATR BNC-Fiche RMB	Het door de ATR opgestelde advies omtrent regeldruk