Conceptbesluit beantwoordingstermijn voor verzoeken om toegang tot, en levering van diensten in een dienstvoorziening

Conceptversie

De Autoriteit Consument en Markt

Gelet op artikel 70, derde lid, van de Spoorwegwet,

Besluit:

Artikel 1 – Begripsbepalingen
In dit besluit wordt verstaan onder:

a. Dienstvoorziening: dienstvoorziening als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet;
b. Exploitant: exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet;
c. Spoorwegonderneming: spoorwegonderneming als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet;
d. Toegangsverzoek: verzoek van een spoorwegonderneming aan een exploitant om toegang tot, en levering van diensten in een dienstvoorziening als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

Artikel 2 –Toegangsverzoek
Een toegangsverzoek van een spoorwegonderneming bevat alle gegevens die nodig zijn voor een exploitant om tijdig een onherroepelijk aanbod te kunnen maken met daarin opgenomen alle (tarief-) voorwaarden.

Artikel 3 – Beantwoording toegangsverzoek

1. De exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, e, f, g en i, van richtlijn 2012/34/EU stelt binnen 5 werkdagen na ontvangst van een toegangsverzoek vast of dit toegangsverzoek voldoende gespecificeerd is en alle gegevens bevat als bedoeld in artikel 2.
2. De exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, f, g en i, van richtlijn 2012/34/EU beantwoordt een voldoende gespecificeerd toegangsverzoek als bedoeld in artikel 2 binnen 20 werkdagen na ontvangst van dit toegangsverzoek.
3. De exploitant van een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder e, van richtlijn 2012/34/EU beantwoordt een voldoende gespecificeerd toegangsverzoek als

bedoeld in artikel 2 binnen 30 werkdagen na ontvangst van dit toegangsverzoek.

4. De exploitant kan een toegangsverzoek honoreren of weigeren. Honorering van een toegangsverzoek vindt plaats door middel van een onherroepelijk en voldoende gespecificeerd aanbod.

Artikel 4 – Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit beantwoordingstermijn voor verzoeken om toegang tot, en levering van diensten in een dienstvoorziening.

Artikel 5 – Inwerkingtreding

1. Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.
2. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na publicatie in de Staatscourant.

Den Haag,
Datum:

De Autoriteit Consument en Markt,

C.A. Fonteijn,
Bestuursvoorzitter.

F.J.H. Don,
Bestuurslid.

C.M.L. Hijmans van den Bergh
Bestuurslid.

Nota van toelichting

I. ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

Richtlijn 2012/34/EU (herschikking) tot instelling van één Europese spoorwegruimte[1] is op 15 december 2012 in werking getreden. Deze richtlijn is grotendeels geïmplementeerd in de gewijzigde Spoorwegwet die op 15 december 2015 in werking is getreden en in het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte. Daarnaast vindt implementatie plaats in dit besluit.

Met dit besluit geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) invulling aan de bevoegdheid om de redelijke termijn vast te stellen op grond van artikel 70, derde lid, van de Spoorwegwet. Het gaat om de redelijke termijn waarbinnen de exploitant van een dienstvoorziening en/of de dienst in deze dienstvoorziening (hierna: dienst(-voorziening)) moet antwoorden op een verzoek van een spoorwegonderneming om toegang tot, en levering van diensten in een dienstvoorziening als bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU.

2. AFWIJZINGSGRONDEN

De exploitant mag een toegangsverzoek op twee gronden afwijzen. Ten eerste mag de exploitant een verzoek weigeren als er een levensvatbaar alternatief beschikbaar is.[2] Indien een exploitant een dienst(-voorziening) [3] uit bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU beheert en de toegang daartoe weigert, moet hij zijn afwijzing schriftelijk motiveren.[4] Daarnaast is de exploitant niet verplicht om te investeren in middelen of voorzieningen teneinde aan alle verzoeken van spoorwegondernemingen tegemoet te komen.[5]

3. HET AANBOD

Voor exploitanten geldt een aantal publicatieverplichtingen. Daardoor kan iedere spoorwegonderneming zich in beginsel een beeld vormen van de tarieven en voorwaarden voor te leveren dienst(-voorziening)en als bedoeld in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU. Op grond van de Spoorwegwet zijn exploitanten van, onder meer, de in bijlage II, punt 2, van richtlijn 2012/34/EU bedoelde dienstenvoorzieningen in de eerste plaats verplicht om de infrastructuurbeheerder over de toegang tot en de tarieven voor deze voorzieningen en de aangeboden diensten in deze voorzieningen in kennis te stellen.[6] De infrastructuurbeheerder is

[1] 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).
[2] Artikel 15, tweede lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.
[3] Een exploitant als bedoeld in artikel 14, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte jo. Bijlage II, punt 2, onder a, b c, d, g en i, van richtlijn 2012/34/EU.
[4] Artikel 15, derde lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.
[5] Artikel 15, vierde lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.
[6] Artikel 68a, eerste lid, van de Spoorwegwet.

verplicht een afdeling met deze informatie op te nemen in de actuele Netverklaring.[7] Daarnaast maakt een exploitant van een passagiersstation als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, van richtlijn 2012/34/EU jaarlijks door middel van een stationsportfolio kenbaar welke diensten zij levert op dat station en onder welke voorwaarden en tegen welke vergoeding toegang wordt verleend.[8] Exploitanten van bepaalde dienst(-voorziening)en hebben ten slotte ook de plicht om onverwijld informatie te verstrekken over de voorwaarden en tarieven van hun dienst(-voorziening)en aan de spoorwegondernemingen die hierom verzoeken.[9]

De hierboven genoemde publicatieverplichtingen betekenen echter nog niet dat de toegangsvraag van een spoorwegonderneming is beantwoord. Bij het beantwoorden van de toegangsvraag gaat het namelijk om de zekerheid dat de gevraagde dienst kan worden afgenomen. De beantwoordingstermijn zoals die in dit besluit wordt vastgesteld, ziet nu juist op de redelijke termijn die nodig is om een voldoende gespecificeerd en onherroepelijk aanbod te maken.

4. BELANG REDELIJKE TERMIJN

Voor effectieve concurrentie tussen spoorwegondernemingen is het belangrijk dat zij tijdig toegang kunnen verkrijgen tot de dienst(-voorziening)en die nodig zijn voor het exploiteren van treindiensten.

Daarbij is het van essentieel belang dat aan spoorwegondernemingen een onherroepelijk en voldoende gespecificeerd aanbod wordt gedaan. Dit voorkomt dat de exploitant terug kan komen op zijn aanbod. Onder een voldoende gespecificeerd aanbod wordt een concrete uitwerking verstaan van de toegangsvraag in termen van hoeveelheid, prijs, kwaliteit en bijkomende voorwaarden.

5. UITWERKING REDELIJKE TERMIJN

Om te bepalen of dienst(-voorziening)en kunnen worden aangeboden is het essentieel dat het verzoek voldoende is gespecificeerd. Pas in dat geval kan een aanbod worden opgesteld. Dit betekent dat voor de definitieve beantwoording van een toegangsverzoek bij een onvoldoende gespecificeerd verzoek nog zal worden gevraagd naar additionele informatie aan de spoorwegonderneming. In de praktijk is dus in de eerste plaats een tijdig antwoord vereist op de vraag of een toegangsverzoek voldoende gespecificeerd is en daarnaast is er een tijdig antwoord vereist op een voldoende gespecificeerd toegangsverzoek. De ACM ziet daarom een noodzaak tot het vaststellen van twee verschillende typen redelijke termijnen: 1) een termijn om vast te stellen of een verzoek voldoende is gespecificeerd en 2) een termijn voor het definitief beantwoorden van een voldoende gespecificeerd verzoek.

De ACM heeft bij het vaststellen van een redelijke termijn voor het beantwoorden van een toegangsverzoek voor de meeste dienst(-voorziening)en geen differentiatie gemaakt op grond

[7] Artikel 58, tweede lid onder a, van de Spoorwegwet jo. bijlage IV, punt 6, van richtlijn 2012/34/EU.
[8] Artikel 18, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.
[9] Artikel 68, tweede lid, van de Spoorwegwet.

van de complexiteit van de verschillende dienst(-voorziening)en. Gezien de grote verscheidenheid aan soorten diensten en exploitanten met ieder hun eigen werkwijze, zou naar mening van de ACM een onderscheid in verschillende termijnen per dienst in beginsel te complex worden voor zowel exploitanten als spoorwegondernemingen. Voor wat betreft onderhoudsvoorzieningen is het naar het oordeel van de ACM echter noodzakelijk om een langere termijn vast te stellen. Uit gesprekken met de exploitanten van onderhoudsvoorzieningen en een aantal vervoerders bleek dat de aanbiedingen voor onderhoudsvoorzieningen aanzienlijk meer tijd kosten dan de aanbiedingen voor de overige dienstvoorzieningen. Dit heeft vooral te maken met het feit dat elk type trein een andere vorm van onderhoud vergt. Het gaat dan ook om een grotere hoeveelheid gegevens die noodzakelijk zijn om een passend en onherroepelijk aanbod te kunnen maken.

Bovenstaande leidt er toe dat de ACM een uiterlijke termijn heeft vastgesteld om een toegangsverzoek te beantwoorden van 20 werkdagen voor de dienstvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder a, b, c, d, f, g, h en i, van richtlijn 2012/34/EU. Voor onderhoudsvoorzieningen als bedoeld in bijlage II, punt 2, onder e, van richtlijn 2012/34/EU geldt een termijn van 30 werkdagen. Enkele grote exploitanten van dienstvoorzieningen hebben bevestigd dat beide termijnen voor hen doorgaans haalbaar zijn.

Ondanks het vaststellen van de maximumtermijnen blijven met betrekking tot toegangsverzoeken de non-discriminatieverplichtingen uit de Spoorwegwet onverkort gelden. Het vaststellen van de redelijke termijnen betekent dan ook niet dat de exploitant gelijke toegangsverzoeken ongelijk mag behandelen.

6. HET DEFINITIEVE ANTWOORD

Een exploitant kan een verzoek om toegang afwijzen of honoreren. Het afwijzen bestaat uit een ondubbelzinnige afwijzing van het toegangsverzoek. Het honoreren vindt plaats door middel van een onherroepelijk en voldoende gespecificeerd aanbod. Dit definitieve aanbod kan echter wel voorwaardelijkheden bevatten. Deze voorwaardelijkheden worden onder meer veroorzaakt door de afhankelijkheid van derde partijen bij bijvoorbeeld vergunningstrajecten en verbouwingen, en de op dat moment beschikbare kennis.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

EERSTE AFDELING – ALGEMEEN

Toelichting bij artikel 1 – begripsomschrijvingen

Een dienstvoorziening in de zin van de Spoorwegwet (artikel 1, eerste lid) is overeenkomstig artikel 3, onderdeel 11, van richtlijn 2012/34/EU de installatie, inclusief terrein, gebouw en uitrusting, die in haar geheel of gedeeltelijk speciaal ingericht voor het verrichten van een of meer diensten als bedoeld in bijlage II, punt 2.

Een exploitant van een dienstvoorziening in de zin van de Spoorwegwet (artikel 1, eerste lid) is overeenkomstig artikel 3, onderdeel 12, van richtlijn 2012/34/EU iedere publieke of privaatrechtelijke entiteit die verantwoordelijk is voor het beheer van een of meer dienstvoorzieningen of voor het verrichten van een of meer diensten voor spoorwegondernemingen als bedoeld in bijlage II, punt 2.

Een spoorwegonderneming in de zin van de Spoorwegwet (artikel 1, eerste lid) is overeenkomstig artikel 3, onderdeel 1, van richtlijn 2012/34/EU iedere publiek- of privaatrechtelijke onderneming die in het bezit is van een vergunning overeenkomstig deze richtlijn en waarvan de voornaamste activiteit bestaat uit het verlenen van spoorwegvervoerdiensten voor goederen en/of voor passagiers, waarbij die onderneming voor de tractie zorgt; hiertoe behoren ook ondernemingen die uitsluitend voor tractie zorgen alsmede iedere andere onderneming die gebruikt maakt of beoogt te maken van de spoorweg en daarvoor de beschikking heeft over tractie.

Het toegangsverzoek waar op grond van dit besluit de beantwoordingstermijn voor geldt, is het verzoek van een spoorwegonderneming om toegang tot, en levering van diensten in, de in punt 2 van bijlage II bij richtlijn 2012/34/EU bedoelde dienstvoorziening.

TWEEDE AFDELING – DE TERMIJNEN

Toelichting bij artikel 2 – Toegangsverzoek
Dit artikel bepaalt welk verzoek gezien moet worden als een toegangsverzoek in de zin van artikel 15, eerste lid, van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

Toelichting bij artikel 3 – Beantwoordingstermijn
Wanneer een exploitant van een dienst(-voorziening) een toegangsverzoek ontvangt, bevestigt hij die aan de spoorwegonderneming. Vervolgens stelt de exploitant vast of aan de hand van de aan hem toegestuurde gegevens tijdig, dat wil zeggen binnen 20 dan wel 30 werkdagen, een volledig en onherroepelijk aanbod kan worden gemaakt. Indien naar mening van de exploitant gegevens ontbreken, heeft hij maximaal 5 werkdagen de tijd om aan een verzoekende spoorwegonderneming aanvullende informatie te vragen. Indien het verzoek voldoende is gespecificeerd, bepaalt de exploitant of het verzoek wordt gehonoreerd of - en op welke gronden - wordt geweigerd. Een afwijzing vindt limitatief plaats op grond van 1) het beroep op een levensvatbaar alternatief[10] of 2) de mededeling dat de exploitant moet investeren om aan het verzoek te kunnen voldoen. Indien het verzoek wordt gehonoreerd, wordt door de exploitant een passend aanbod opgesteld. Dit aanbod dient onherroepelijk en voldoende gespecificeerd te zijn.

[10] Een exploitant als bedoeld in artikel 14, van het Besluit tot implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte jo. Bijlage II, punt 2, onder a, b c, d, g en i, van richtlijn 2012/34/EU onderbouwt zijn weigering door middel van een schriftelijk gemotiveerd weigeringsbesluit.

DERDE AFDELING – SLOTBEPALINGEN

Toelichting bij artikel 4 – Citeertitel
Het vaststellen van de redelijke termijn is een bevoegdheid die aan de ACM is geattribueerd door de Spoorwegwet. Voorts zijn de vastgestelde maximumtermijnen naar buitende werkende, voor herhaalde toepassing vatbare zelfstandige normen die exploitanten rechtstreeks binden. Daarnaast zijn de normen algemeen naar plaats, tijd en persoon. Dit besluit bevat dan ook een algemeen verbindend voorschrift en dient dan ook als zodanig aangehaald te worden.

Toelichting bij artikel 5 – Inwerkingtreding
In overeenstemming met artikel 70, derde lid, van de Spoorwegwet moet deze redelijke termijn in de Staatscourant worden gepubliceerd. Overeenkomstig hetgeen omtrent besluiten in de Algemene wet bestuursrecht is bepaald, treedt dit besluit in werking na de bekendmaking in de Staatscourant.