

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
Den Haag

**Ministerie van Buitenlandse
Zaken**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
BZ2629493

Datum 19 juni 2026
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Bijlage(n)
3

Geachte voorzitter,

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Versterking van de wereldwijde veerkracht op gezondheidsgebied tegen de achtergrond van geopolitieke veranderingen.

Fiche 2: Verordening trein ticketverkoop (RTR); herziening Verordening passagiersrechten spoor (herziening RPRR).

Fiche 3: Verordening multimodale boekingen / MDMS.

De minister van Buitenlandse Zaken,

T.B.W. Berendsen

Fiche 1: Versterking van de wereldwijde veerkracht op gezondheidsgebied tegen de achtergrond van geopolitieke veranderingen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad versterking van de wereldwijde veerkracht op gezondheidsgebied tegen de achtergrond van geopolitieke veranderingen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

13 mei 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 197

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52026DC0197>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

2. Essentie voorstel

In september 2025 kondigde de voorzitter van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) de ontwikkeling van een *Global Health Resilience Initiatief (GHRI) aan*¹, waarmee Europa een voortrekkersrol moet gaan spelen op het gebied van mondiale gezondheid nu de wereld op de rand staat van een nieuwe gezondheidscrisis en andere spelers hun inzet afbouwen. De mededeling benadrukt dat internationale financiering een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan verbetering van wereldwijde volksgezondheid, maar steeds vaker wordt ingezet voor geopolitieke en geo-economische belangen.

Bilaterale transactionele benaderingen winnen hierdoor terrein, ten koste van de multilaterale samenwerking die noodzakelijk is voor een effectieve aanpak van grensoverschrijdende

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_25_2053

bedreigingen. Tegelijkertijd heeft de plotselinge afname van donorfinanciering met 21% in 2025 toegang tot gezondheidsdiensten in fragiele, lage- en middeninkomenslanden sterk onder druk gezet. Dit vormt een risico voor de wereldwijde volksgezondheid. Zwakke lokale gezondheidssystemen vergroten immers de kans dat infectie-uitbraken zich internationaal verspreiden.

Bouwend op bestaande EU-beleidskaders² richt het *GHRI* zich op vijf prioriteiten, met negen bijbehorende *Flagship* Initiatieven. De eerste prioriteit betreft inzet op een effectievere en minder versnipperde mondiale gezondheidsarchitectuur. De Commissie streeft naar een meer gestroomlijnd multilateraal stelsel met een centrale rol voor de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO), prioritering van kwetsbare groepen en versterking van de soevereiniteit van partnerlanden op het vlak van gezondheid. De Commissie zal daarom constructief deelnemen aan het door WHO georganiseerde proces³ dat moet uitmonden in een breed gedragen visie voor hervorming van de mondiale gezondheidsarchitectuur. Daarnaast wordt ingezet op versterkte samenhang van *Team Europe* inzet (waarbij de lidstaten en de EU gezamenlijk extern optreden).

De tweede prioriteit betreft ondersteuning van landgeleide veerkrachtige gezondheidssystemen die ook in crisissituaties universele toegang tot essentiële diensten kunnen waarborgen, waaronder seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). De Commissie benadrukt het belang van een *One Health*-benadering⁴ en het belang voor partnerlanden om voldoende binnenlandse financiering te mobiliseren voor de transitie naar zelfredzaamheid nu internationale financiering sterk afneemt. De Commissie wil deze transitieprocessen via een coherente Team Europe-benadering ondersteunen, met bijzondere aandacht voor fragiele landen, kwetsbare groepen, antimicrobiële resistentie (hierna: AMR) en met het oog op toekomstige toetreding tot de EU, ook Oekraïne en EU nabuurschapslanden.

De derde prioriteit betreft versterking van de capaciteit om mondiale gezondheidsdreigingen en -crises te voorkomen, te beheersen en te adresseren. Naast inzet op vroegtijdige opsporing, beoogt de Commissie de ontwikkeling en opschaling van diagnostiek, therapieën en vaccins te stimuleren via CEPI, de *European Vaccine Hub* en nieuwe structuren zoals de *Global Therapeutics Development Coalition*, de *European Therapeutics Hub* en de *European Diagnostics Hub*. In samenwerking met de WHO, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Wereldbank, zal ook de ontwikkeling van een *global health and resilience tracker* worden ondersteunt om financiering voor pandemie-inzet inzichtelijk te maken.

De vierde prioriteit betreft diversificatie van toeleveringsketens en de versterking van de ontwikkeling en productie van essentiële medische producten in partnerlanden op basis van

² Inclusief de [European Health Union](#), de [EU-strategie voor een paraatheidheidsunie](#), en de [EU Global Health Strategy; 'Better Health for All in a Changing World'](#)

³ [Reform of the global health architecture and the UN80 initiative](#)

⁴ Een *One Health*-benadering erkent en adresseert de verbondenheid van menselijke, dierlijke en ecologische gezondheid

wederzijdse belangen. Toenemende verstoringen van mondiale toeleveringsketens door pandemieën en geopolitieke spanningen onderstrepen volgens de Commissie het belang hiervan voor de veerkracht en strategische autonomie van Europa en partnerlanden. De Commissie zal in dat kader via de *Global Gateway Investment Hub*⁵ en de *Human Development Accelerator*⁶ (HDX) investeringskapitaal mobiliseren voor lokale en EU-bedrijven die gezamenlijk investeren in de ontwikkeling en productie van gezondheidsproducten in partnerlanden. Daarnaast wordt ingezet op stimulering van de vraag naar medische producten van uiteenlopende fabrikanten via strategische aanbestedingsmechanismen, afnamegaranties en het afbouwen van handelsbelemmeringen.

De vijfde prioriteit betreft versterking van maatschappelijke weerbaarheid door het vertrouwen in wetenschap te bevorderen en door des- en misinformatie te bestrijden, inclusief *FIMI*.⁷ De Commissie zet daarbij in op meer monitoring, gepersonaliseerde informatievoorziening en versterking van regelgeving inzake communicatie in partnerlanden. Ook wordt de strijd tegen vervalste geneesmiddelen en geneesmiddelen van lage kwaliteit geïntensiveerd, onder meer om de verdere verspreiding van AMR tegen te gaan. Tenslotte wordt beoogd wetenschappelijke databanken openbaar te maken, met genomische- en biomedische data die essentieel zijn voor onderzoek naar, en ontwikkeling van geneesmiddelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het coalitieakkoord (2026–2030), de beleidsbrief Volksgezondheid, Welzijn en Sport⁸ (2026) en de beleidsbrief Buitenlandse Zaken⁹ (2026) prioriteren inzet op mondiale gezondheid langs de lijnen van de Nederlandse Mondiale Gezondheidsstrategie¹⁰ (MGS). Die kent drie pijlers, te weten: (i) versterking van de mondiale gezondheidsarchitectuur en nationale gezondheidssystemen met een focus op versterkte multilaterale samenwerking, een centrale rol voor WHO als coördinerende en normstellende actor, en verbeterde toegang tot SRGR; (ii) verbetering van internationale pandemische paraatheid en minimalisering van grensoverschrijdende gezondheidsdreigingen met speciale aandacht voor wereldwijde toegang tot medicijnen en medische producten, inzet op AMR en inzet op zoönosenbeleid, en tenslotte; (iii) het adresseren van de impact van klimaatverandering op volksgezondheid en *vice versa*.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het GHRI als opportuun nu geopolitieke verschuivingen de eerder behaalde gezondheidswinst in het mondiale zuiden en de wereldwijde beheersing van

⁵ [Kamerstuk 22112-4204](#)

⁶ [Accelerating Human Development - International Partnerships](#)

⁷ Foreign Information Manipulation and Interference; Buitenlandse informatie-manipulatie en inmenging.

⁸ [Kamerstuk 36800-XVI-191](#)

⁹ [Kamerstuk 36800-V-103](#)

¹⁰ [Kamerstuk 36180-25](#)

grensoverschrijdende infectieziekten onder druk zetten. Het kabinet onderschrijft de visie van de Commissie dat consolidatie van EU-inzet een belangrijke bijdrage kan leveren aan de mitigatie van deze risico's, inclusief het risico op een grootschalige infectie-uitbraak die de volksgezondheid, economische stabiliteit en veiligheid van de EU en Nederland kan schaden. Het GHRI vormt een belangrijke stap in het verbinden van ontwikkelingssamenwerking gericht op universele toegang tot basisgezondheidszorg enerzijds, en internationale inzet op pandemische paraatheid anderzijds. Naast het belang voor mondiale gezondheid, biedt het GHRI mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven om internationale afzet te vergroten. Het GHRI biedt Europa bovendien de kans zich te positioneren als betrouwbare, voorspelbare en waardevolle leider op het vlak van mondiale gezondheid. De prioriteiten van het GHRI sluiten goed aan bij de pijlers van de Nederlandse MGS en het kabinet juicht toe dat veel van de kabinetsreactie op de openbare consultatie die de Commissie voorafgaand aan de totstandkoming van de mededeling heeft georganiseerd, is opgenomen in de mededeling. Desalniettemin geeft de mededeling geen inzicht in de looptijd, de voorziene financiering en de budgettaire dekking van dit initiatief.

Daarnaast ontbreekt duidelijkheid over de betrokkenheid van specifieke EU-instellingen bij de uitvoering, en over de mogelijkheden voor lidstaten om implementatie van het initiatief vorm te geven. Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op nadere verduidelijking op deze punten.

Het voornemen van de Commissie om toe te werken naar een minder gefragmenteerde, efficiëntere en effectievere mondiale gezondheidsarchitectuur, waarin de WHO haar centrale rol als coördinerende en normstellende autoriteit adequaat kan vervullen, sluit aan bij de inspanningen van het kabinet. Het kabinet steunt ook het voorstel van de Commissie om constructief deel te nemen aan het door de WHO georganiseerde proces om tot een breed gedragen visie op hervorming te komen. Dat geldt ook voor het streven van de Commissie om universele toegang tot basisgezondheidszorg, inclusief SRGR, duurzaam te borgen. Het kabinet deelt de ambitie van de Commissie om binnen hervormingsprocessen in te zetten op versterking van de soevereiniteit van partnerlanden en prioritering van kwetsbare groepen, evenals waarborging van een rechtenbenadering en versterking van samenhang en coördinatie van Europese inspanningen via een Team Europe-benadering.¹¹

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de Commissie dat robuuste, landgeleide gezondheidssystemen de basis vormen van universele gezondheidsdekking. Positief is dat de Commissie evenals het kabinet nadrukkelijk aandacht heeft voor universele toegang tot SRGR, inclusief tijdens crises zoals in Oekraïne. Ook de *One Health*-benadering sluit aan bij het kabinetsbeleid, evenals inspanningen om binnenlandse financiering voor volksgezondheid in partnerlanden en daarmee hun transitie naar zelfredzaamheid en nationale soevereiniteit te vergroten. Het kabinet benadrukt daarbij dat transitietrajecten realistisch moeten zijn, mede gezien de druk op publieke financiën in fragiele, lage- en middeninkomenslanden. Zelfredzaamheid

¹¹ Zie Kamerstuk 36180-25 (Nederlandse Mondiale Gezondheidsstrategie 2023–2030): *We kunnen en willen het ook niet alleen doen. Hierbij zullen we nog meer gebruik maken van de slagkracht van de EU en strategischer kijken hoe we synergie kunnen bereiken met de inzet van andere landen, zowel bilateraal als multilateraal.*

moet bovendien breder worden opgevat dan louter financiële onafhankelijkheid. Het omvat ook de capaciteit van landen om universele gezondheidsdekking te verwezenlijken, inclusief voor kwetsbare groepen waaronder vrouwen, meisjes en lhbtq+ personen. Het kabinet zal in de uitwerking van de mededeling dan ook inzetten op de verankering van mensenrechten en non-discriminatoire toegang tot gezondheidsdiensten als onderdeel van wat onder zelfredzaamheid en nationale gezondheidsoevereenkomst wordt verstaan.

Het kabinet deelt de ambitie van de Commissie om mondiale gezondheidsdreigingen en -crises te voorkomen, te beheersen en te adresseren. Het kabinet erkent het belang van innovatie en opschaling van diagnostiek en therapeutica. De mededeling bouwt voort op de EU-strategie voor medische tegenmaatregelen¹² (2025) en herbevestigt steun voor de Vaccine Hub en voor de ontwikkeling van een *Global Therapeutics Development Coalition*, een *European Diagnostics Hub* en een *European Therapeutics Hub*. Zoals aangegeven in het BNC-fiche¹³ met betrekking tot de medische tegenmaatregelenstrategie verwelkomt het kabinet deze initiatieven, maar erkent dat dit nadere uitwerking vergt.

Het voornemen van de Commissie om toeleveringsketens voor essentiële medische producten te diversifiëren en, bij wederzijds belang, de productiecapaciteit in partnerlanden te versterken, sluit aan bij het kabinetsbeleid zoals vastgelegd in de MGS.

Dat geldt ook voor de ambitie om de strategische autonomie van Europa en partnerlanden op dit vlak te versterken. Het kabinet zal inzetten op afstemming over de prioritering van essentiële medische producten, zodat duidelijk wordt welke producten vanuit het oogpunt van strategische autonomie het meest relevant zijn voor de EU en partnerlanden. Daarnaast zet zowel de Commissie en het kabinet in op het verbeteren en versterken van de Europese productiecapaciteit van voornamelijk kritieke geneesmiddelen, zoals via de Verordening Kritieke Geneesmiddelen. De MGS en dit beleid zijn complementair aan elkaar, waardoor een nauwkeurige balans tussen beide noodzakelijk is.

Het kabinet steunt ook de inzet op versterkte samenwerking tussen Europese en lokale publieke en private partijen bij de ontwikkeling en productie van medische producten in partnerlanden. Via de mogelijkheden die de mededeling biedt, zoals de *Team Europe Initiatives*, de *Global Gateway Investment Hub* en innovatieve financiële instrumenten (bijv. *Human Development Accelerator*) zal het kabinet zich inspannen om de positie van Nederlandse bedrijven binnen internationale waardeketens verder te versterken, bouwend op de bestaande levering van circa EUR 200–300 miljoen elk jaar aan multilaterale organisaties¹⁴ door Nederlandse bedrijven.

¹² [COM\(2025\) 529](#)

¹³ [Kamerstuk 22112-4161](#)

¹⁴ Voor aankoop door WHO, UNFPA, UNICEF en UNAIDS, zie: [VN website over aanbestedingen per land](#)

De inzet op de ontwikkeling van medische producten sluit aan bij de investeringen van het kabinet in Product Development Partnerships (PDPs) en CEPI, waarin partners uit Europa en het mondiale zuiden succesvol¹⁵ samenwerken. Om de vraag naar lokaal gefabriceerde producten te stimuleren, beoogt de Commissie in te zetten op strategische aanbestedingsmechanismen en afnamegaranties. Het kabinet ziet op dit vlak veel potentie, waarbij het kabinet eraan hecht dat relevante internationale handelsstandaarden in acht worden genomen, ontwikkelingsimpact en impact op mondiale gezondheid meegewogen wordt, en toegang tot de EU-markt voor bedrijven uit gelijkgezinde of partnerlanden van de EU behouden blijft.

Het kabinet waardeert het voornemen van de Commissie om des- en misinformatie op het terrein van volksgezondheid te bestrijden. In de context van mondiale gezondheid richt bestaand kabinetsbeleid zich primair op het verbeteren van de beschikbaarheid en toegang tot betrouwbare informatie over SRGR. Bouwend op de Strategie Effectieve Aanpak van Desinformatie¹⁶, zijn nationale inspanningen gericht op publieke communicatie en vertrouwen in gezondheidsinformatie, onder meer via het Ministerie van VWS, het RIVM en GGD's. Het kabinet acht versterkte internationale samenwerking in de bestrijding van mis- en desinformatie van belang, bouwend op bestaande kaders zoals WHO's *infodemic management* benadering¹⁷, de *EU Digital Services Act*¹⁸ en de Europese *Code of Practice on Disinformation*¹⁹. Het kabinet verwelkomt dat de mededeling daarnaast inzet op versterking van wetenschappelijke kennisdeling, regelgeving inzake communicatie en op doelgroepen toegesneden informatievoorziening. Waar de mededeling voornamelijk gericht is op digitale informatiestromen, zal het kabinet in de verdere uitwerking van deze prioriteit ook aandacht vragen voor het bestrijden van des- en misinformatie via formeel en informeel onderwijs. Verder zal het kabinet de Commissie ook vragen welke concrete actie ondernomen zal worden om de strijd tegen vervalste geneesmiddelen en geneesmiddelen van lage kwaliteit te intensiveren. Ook zal het kabinet verheldering vragen bij de Commissie of dit alleen betrekking heeft op de EU of wereldwijd.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De mededeling zal naar verwachting breed worden verwelkomd door een meerderheid van de lidstaten, met name gelijkgezinde landen die traditioneel actief zijn op het terrein van mondiale gezondheid. Naar verwachting kan de strategie op steun rekenen van het Europees Parlement.

¹⁵ Via deze PDPs is bijvoorbeeld in 2026 een baanbrekend geneesmiddel tegen slaapziekte ontwikkeld. In 2025 werd in Oeganda en met steun van WHO een kandidaatvaccin, dat via een PDP was ontwikkeld, ingezet om een uitbraak van de Sudan-variant van het Ebolavirus te beheersen.

¹⁶ [Kamerstuk 30821-173](#)

¹⁷ [WHO - Managing the COVID-19 infodemic - Call for Action](#)

¹⁸ [The Digital Services Act | Shaping Europe's digital future](#)

¹⁹ [The 2022 Code of Practice on Disinformation | Shaping Europe's digital future](#)

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft betrekking op de bescherming en verbetering van de volksgezondheid. Op het terrein van bescherming en verbetering van de volksgezondheid is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU (artikel 6, sub a Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)). De mededeling heeft ook betrekking op het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB). De mededeling betreft namelijk het agenderen van het gezondheidsbeleid bij internationale organisaties en stakeholders. Op het terrein van het GBVB is de EU bevoegd beleid te bepalen en te voeren (artikel 2, lid 4 VWEU). De lidstaten zijn op dit terrein bevoegd om extern naast de Unie op te treden voor zover dat het optreden van de Unie niet doorkruist.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De strategie heeft tot doel bij te dragen aan een betere gezondheid voor iedereen, in een wereld die geopolitiek aan het veranderen is. Aangezien gezondheidsuitdagingen in toenemende mate grensoverschrijdend zijn, is het van belang op EU-niveau krachten te bundelen. Verbeterde coördinatie en samenwerking op EU-niveau m.b.t. mondiale gezondheidsvraagstukken stelt Nederland in staat op meer coherente en doelgerichte wijze bij te dragen aan het verbeteren van de volksgezondheid wereldwijd. De EU heeft een centrale rol waar het gaat om het versterken van internationale samenwerking op gezondheidsvlak binnen de EU en ontwikkelt zich tot een steeds grotere speler op het gebied van mondiale gezondheid. Zo speelt de EU een belangrijke rol binnen VN-gezondheidsorganisaties (WHO, UNFPA, UNICEF, UNAIDS) en grote multilaterale fondsen (incl. het Global Fund, Gavi, het Pandemic Fund) en neemt het deel aan discussies en onderhandelingen binnen fora als de G7, de G20 en de Wereldbank. Op het gebied van mondiale gezondheid kan Nederland als EU-lidstaat meer bereiken door diplomatieke en/of operationele inspanning af te stemmen met EU partners en door het geopolitieke gewicht van de EU te benutten.

Een groot deel van de Nederlandse inzet op het gebied van mondiale gezondheid vindt daarom plaats in EU-verband. Om die redenen is optreden op het niveau van de Unie gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel bij te dragen aan een betere gezondheid voor iedereen, in een wereld die geopolitiek aan het veranderen is. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de weerbaarheid van het mondiale gezondheidstelsel wordt vergroot. Zo worden via de vijf prioriteiten en bijbehorende initiatieven bijvoorbeeld de capaciteit om mondiale gezondheidsdreigingen en -crises te voorkomen en beheersen versterkt en de maatschappelijke weerbaarheid wordt vergroot door des- en misinformatie tegen te gaan. Versterkte internationale samenwerking en coördinatie stelt het kabinet verder in staat om huidige en toekomstige mondiale gezondheidsuitdagingen beter te adresseren.

Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk. De mededeling richt zich namelijk (onder andere) op het ondersteunen van de zelfredzaamheid van partnerlanden op het vlak van volksgezondheid en versterking van de capaciteit om mondiale gezondheidsdreigingen en -crises te voorkomen en te beheersen. Lidstaten krijgen ook voldoende ruimte om binnen een meer gestroomlijnd en multilateraal stelsel te acteren op het gebied van mondiale gezondheid, bijvoorbeeld via een Team Europe benadering. De mededeling biedt echter geen inzicht in de looptijd, de voorziene financiering en de budgettaire dekking van dit initiatief. Daarnaast ontbreekt duidelijkheid over de betrokkenheid van specifieke EU-diensten bij de uitvoering van het initiatief en over de mogelijkheden voor lidstaten om implementatie van het initiatief vorm te geven. Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op nadere verduidelijking op deze punten.

d) Financiële gevolgen

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. De ambities van deze strategie vereisen wereldwijd belangrijke politieke en financiële toezeggingen. Effectieve financiering is daarom een belangrijk onderdeel van de strategie. De financiële bijdrage van de EU zal naar verwachting voornamelijk afkomstig zijn van de *Neighbourhood, Development and International Cooperation instrument (NDICI) - Global Europe*²⁰ en EU4Health²¹-begrotingen. Het kabinet zal de Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er is geen sprake van extra verplichte regelgeving. In de mededeling vormt mondiale gezondheid een essentiële pijler van het externe beleid van de EU, een kritieke sector in geopolitiek opzicht en centraal in de open strategische autonomie van de EU. Mede met behulp van deze aanpak probeert de Commissie ervoor te zorgen dat open strategische autonomie werkelijkheid wordt. Dit kan het kabinet mede helpen om de risico's van strategische afhankelijkheden te verminderen en onze publieke belangen beter te borgen, ook op het terrein van volksgezondheid.

In geopolitieke zin, is het *GHRI* een reactie van de Commissie op de dalende internationale financiering voor mondiale gezondheid en de teruglopende betrokkenheid van sommige belangrijke donoren bij multilaterale samenwerking die in combinatie eerder behaalde gezondheidswinst en beheersing van grensoverschrijdende infectieziekten onder druk zetten. Wereldwijd neemt daardoor het risico op grootschalige uitbraken van infectieziekten toe, met mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid, economische stabiliteit en veiligheid van de EU en Nederland. Middels het *GHRI* beoogt de Commissie de EU te positioneren als betrouwbare en voorspelbare leider op het gebied van mondiale gezondheid. Het initiatief biedt de Unie daarmee een kans om op een belangrijk thema als mondiale gezondheid, de relaties met partnerlanden in het mondiale zuiden te versterken.

²⁰ [Kamerstuk 22112, nr. 2682](#)

²¹ [EU4Health programme 2021-2027 – a vision for a healthier European Union - Public Health \(europa.eu\)](#)

Fiche 2: Verordening trein ticketverkoop (RTR); herziening Verordening passagiersrechten spoor (herziening RPRR)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstellen

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de verkoop van treintickets RTR).

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2021/782 wat betreft de bescherming van passagiers met geïntegreerde tickets (RPRR) ¹

b) Datum ontvangst Commissiedocument(en)

13 mei 2026

c) Nr. Commissiedocument(en)

COM(2026)232 en COM(2026)233

d) EUR-Lex

eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52026PC0232

eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52026PC0233

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SEC(2026)300, SWD(2026)300, SWD(2026)301, en SWD(2026)233

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Transport, Telecom en Energie (Transportraad)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 91, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

¹ (EU) 2021/782 van 29 april 2021

a) Inhoud voorstellen

Op 13 mei jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een pakket wetsvoorstellen (hierna het "Passagierspakket") die tot doel hebben het (boeken van) multimodale reizen binnen Europa te vergemakkelijken. Het passagierspakket bevat drie voorstellen: 1) Verordening betreffende multimodale boekingen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 80/2009 inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingssystemen en tot intrekking,² 2) Verordening over trein ticketverkoop (RTR), en 3) een beperkte herziening van de Verordening passagiersrechten spoor (RPRR)³ voor doorgaande tickets. Met deze voorstellen beoogt de Commissie het passagiers makkelijker te maken om eenvoudig een (internationaal) ticket te reserveren, boeken en betalen, en de rechten van reizigers te verbeteren. De voorstellen over multimodale boekingen en trein ticketverkoop moeten ervoor zorgen dat vervoersaanbieders ticket- en reisdata delen met mobiliteitsplatforms, zodat er een open en eerlijke markt ontstaat. De mobiliteitsplatforms moeten de reisopties van verschillende vervoersaanbieders eerlijk en transparant weergeven. In combinatie met de voorgestelde herziening van de RPRR zorgt dit er voor dat reizigers makkelijker een internationaal ticket kunnen kopen zonder hun rechten te verliezen bij verstoringen. Dit alles zou het makkelijker en aantrekkelijker moeten maken om multimodaal te reizen, ook over de grens.

Dit BNC-fiche gaat over RTR en de herziening RPRR. Over het voorstel voor de verordening multimodale boekingen wordt een apart BNC-fiche opgesteld. Zowel RTR als de herziening RPRR zijn van toepassing op zowel internationale als binnenlandse treinreizen. Stedelijk vervoer is uitgezonderd.. Het voorstel voor RTR legt verplichtingen op aan alle spoorvervoerders om data te delen tussen vervoerders en platforms (*relinking*) zodat reizigers alle beschikbare reisopties te zien krijgen en zelf de keuze kunnen maken welke reisopties voor hen het meest aantrekkelijk zijn om hun reis te plannen. Het voorstel voor RTR legt ook een verplichting op tot het hosten van ticketverkoopfaciliteiten aan verticaal geïntegreerde spoorwegondernemingen⁴ met een marktaandeel van minimaal 50% op de binnenlandse spoorpersonenvervoermarkt. Uitgangspunt voor het delen van data is de interoperabele standaard TSI Telematics (EU)2026/253 die per 2028 moet worden toegepast. Contracten met de partijen die een afspraak over hosting willen maken dienen binnen 8 maanden te worden afgesloten. Voorts worden alle spoorvervoerders, in lijn met de nieuwe verordening capaciteitsmanagement (EU)2026/1184 verplicht de treinkaartverkoop eerder open te stellen met een boekingshorizon van 5 maanden. Lidstaten worden verplicht een nationale autoriteit aan te wijzen die bemiddelt in geval van conflict tussen partijen. Het voorstel voor herziening RPRR betreft een update van de bestaande verordening voor doorgaande tickets om de rechten van reizigers bij het maken van treinreizen met meerdere vervoerders te verbeteren.

b) Impact assessment Commissie

² EU 2026/0133

³ EU 2021/782

⁴ Verticaal geïntegreerde spoorwegondernemingen zijn spoorwegondernemingen met zowel operationele vervoersdiensten als ticketdistributiediensten.

De Commissie heeft een gezamenlijke effectbeoordeling opgesteld voor de voorstellen RTR en multimodale boekingen. In deze effectbeoordeling heeft de Commissie vier combinaties van verschillende maatregelen onderzocht op basis van effectiviteit en efficiëntie. De eerste beleidsoptie betreft een lichte interventie die ervoor zorgt dat gegevens eerlijk worden verwerkt en vervoersaanbiedingen neutraal worden weergegeven op MDMS⁵-platforms. Daarnaast stelt deze optie voorwaarden aan contractuele distributieovereenkomsten op onmisbare MDMS-platforms en onmisbare spoorwegondernemingen. Beleidsoptie 2 voegt daar een verplichting aan toe voor onmisbare spoorwegondernemingen om de distributie van hun tickets mogelijk te maken op MDMS-platforms. Beleidsoptie 3 bouwt daarop voort met een verplichting voor onmisbare spoorwegondernemingen om de tickets van concurrenten te distribueren. Beleidsoptie 4 is de meest ingrijpende optie, met een scheiding van operationele en ticketdistributiediensten van onmisbare spoorwegondernemingen.

Beleidsoptie 3 bereikt volgens de Commissie de doelstellingen het beste, gebaseerd op de effectbeoordeling. Deze optie treft een balans tussen het bevorderen van een compleet aanbod en een proportionele marktinterventie enerzijds en het beperken van kosten anderzijds. Deze optie wordt gezien als het meest effectief in het bevorderen van een compleet aanbod, ook op de kaartverkoopplatforms van spoorwegondernemingen met meer dan 50% marktaandeel in een lidstaat, en het ondersteunen van een overgang naar duurzamere reismogelijkheden. Deze biedt netto voordelen in de kosten-batenanalyse en is volgens de Commissie de efficiëntste optie.

Met de keuze voor beleidsoptie 3 met een geharmoniseerd en direct toepasbaar kader voor trein ticketverkoop verwacht de Commissie een completer spooraanbod en een snellere overgang naar duurzamere reismogelijkheden te bereiken voor personenvervoer per spoor. Dit maakt volgens de effectbeoordeling van de Commissie een stijging mogelijk van het aantal via MDMS-platforms verkochte treintickets van 65 miljoen in 2019 naar 111 miljoen in 2030 en 230 miljoen in 2050. Daarnaast verwacht de Commissie dat het aandeel van treintickets verkocht via onafhankelijke MDMS-platforms zal toenemen van circa 3% van het totaal aantal verkochte treintickets in 2019 naar 4,1% in 2030 en 7,3% in 2050.

De Commissie heeft geen nieuwe effectbeoordeling opgesteld voor de herziening RPRR, maar een update gemaakt van de bestaande effectbeoordeling en kosten-batenanalyse voor de RPRR uit 2017⁶ op twee punten. Het eerste punt is de beleidsmaatregel over doorgaande tickets. Het tweede punt is de beleidsmaatregel dat doorgaande tickets aan de reiziger dienen te worden aangeboden als dit technisch mogelijk is. In de effectbeoordeling komt Commissie op Europees niveau op kosten voor de spoorvervoerders van €2,14 mrd tegenover baten voor de reizigers van €7,78 mrd (beide als netto contante waarde voor de periode 2028-2050).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

⁵ Multimodal Digital Mobility Services

⁶ SWD (2017)318 final

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de Mobiliteitsvisie⁷ zet het kabinet beleidsdoelen uiteen om alle vervoerswijzen te integreren in het mobiliteitssysteem en krachten en kansen van alle vervoerswijzen te benutten. Het kabinet zet zich actief in voor de ontwikkeling van het internationaal personenvervoer per spoor en de Europese agendering van dit onderwerp.⁸ Het verbeteren van de connectiviteit binnen Europa is een doelstelling die het kabinet onderschrijft.⁹ 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 van dit vraagstuk adresseert het kabinet ticketverkoop voor internationaal treinvervoer actief op Europees niveau.¹⁰ Het kabinet wil ruimte geven aan innovatieve nieuwe aanbieders op het spoor, specifiek voor nachttreinen en internationale spoorverbindingen.¹² Uit Eurostat data uit 2021 blijkt dat binnen Europa gemiddeld slechts 0,65% van alle treinreizen grensoverschrijdend is, al vertegenwoordigen deze treindiensten in Europa gemiddeld wel 5% van het totale aantal reizigerskilometers per trein. Hoewel internationale treinreizen een relatief klein aandeel¹³ van het totale Nederlandse personenvervoer per trein betreft, vervullen internationale treindiensten wel een wezenlijke rol.¹⁴ De Tweede Kamer heeft meerdere moties aangenomen ter ondersteuning van de totstandkoming en afronding van EU-wetgeving voor een Europees treinboekings- en ticketsysteem met het oog op het versterken van het internationaal spoorpersonenvervoer in Europa.¹⁵

Het kabinet hecht in algemene zin veel waarde aan passagiersrechten. Het kabinet zet zich in voor een hoog niveau van consumentenbescherming, zoals artikel 38 van het Handvest van de grondrechten van de EU ook voorschrijft.¹⁶ Daarnaast zet het kabinet zich in voor versterking van de Europese interne markt.¹⁷

In de Europese consultatiefase van de voorstellen heeft het kabinet twee non-papers ingestuurd,¹⁸ waarin wordt gepleit voor toepassing van FRAND¹⁹-voorwaarden die een gelijk speelveld creëren, interoperabiliteit en standaardisatie, het benutten van de opgedane ervaringen met de Mobility as

⁷ [Mobiliteitsvisie 2050 Hoofdpijnennotitie | Rijksoverheid.nl](#)

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 918, kamerstuk 29 984, nr. 950, en kamerstuk 29 984, nr. 994

⁹ Zie brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2025, Kamerstuk 2024-2025 29984, nr. 1266

¹⁰ Zie reactie op initiatiefnota «Alle seinen op groen» van 29 november 2024

¹¹ Zie brief aan Tweede Kamer van 4 november 2025, Kamerstuk 2024-2025 29984, nr. 1266

¹² Coalitieakkoord 2026-2030

¹³ Hoewel internationale treinreizen een relatief klein aandeel²⁸ van het totale Nederlandse personenvervoer per trein betreft, vervullen internationale treindiensten wel een wezenlijke rol.

¹⁴ [Internationaal personenvervoer over het spoor - Analyse ten behoeve van een visie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁵ De Hoop c.s. 29984-1167 (2023), De Hoop, Vedder 23645-826 (2024), Kröger c.s. 36563-6 (2025)

¹⁶ OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj.

¹⁷ Kamerstukken II, 2021-2022, 22112, nr.3437.

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/04/bijlage-5-technisch-non-paper-mdms-sdbtr> en ook [Reactie op wetgevend voorstel Multimodale Digitale Mobiliteitsdiensten \(MDMS\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁹ Fair Reasonable and non Discriminatory

a Service (MaaS) pilots in Nederland²⁰, en het verbeteren van doorgaande tickets. Verbetering van rail ticketing is ook een belangrijk onderdeel is van de Actieagenda Trein en Luchtvaart.²¹

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de doelstelling van de Commissie om het spoorvervoer voor personen te bevorderen, zowel nationaal als grensoverschrijdend. Het kabinet ziet de voorstellen van de Commissie als positief en acht deze van groot belang omdat het spoorvervoer een belangrijk middel is in de klimaattransitie en het de internationale bereikbaarheid van Nederland bevordert. Internationaal spoorvervoer dient een aantrekkelijk alternatief te worden voor korte vluchten.

Betreffende de voorgestelde RTR onderschrijft het kabinet het belang van een EU-geharmoniseerd kader voor internationale ticketverkoop ter ontwikkeling van het internationaal spoorpersoneenvoer in Europa. Het verplicht delen van data tussen vervoerders en platforms (*relinking*) is belangrijk zodat reizigers alle beschikbare reisopties te zien krijgen en zelf de keuze kunnen maken welke reisopties voor hen het meest aantrekkelijk zijn om hun reis te plannen. Dit vermindert een barrière voor nieuwe aanbieders op het spoor. Voor de consument die een internationale treindienst wil boeken zijn er in de praktijk namelijk onvoldoende mogelijkheden om zijn treintickets via één verkoopkanaal en met behoud van passagiersrechten te boeken. Het kabinet is van mening dat de regels dienen te gelden voor alle platforms en vervoerders omdat dit duidelijkheid schept voor de reiziger. Ook is het van belang vanuit het oogpunt van non-discriminatie en een gelijk speelveld op de interne markt. In het (internationale) spoorvervoer is er sprake van veelal slechts één spoorvervoerder voor bepaalde relaties van herkomstbestemmingen of een zeer beperkt aantal van spoorvervoerders. Het kabinet steunt daarom dat verplichtingen voor data delen over spoorticketverkoop worden toegepast op alle vervoerders zodat het volledige spoorticketaanbod, van de vervoerders die daarom vragen, beschikbaar is op de platforms. Dit is nodig om internationale reizen van meerdere vervoerders te kunnen boeken. De omzet van de gehele spoorwegmarkt kan hierdoor toenemen, en dat is positief. Neutrale weergave van data waarbij verschillende opties transparant worden weergegeven is daarbij van belang voor de reiziger. Zij hebben recht op een compleet overzicht van alle tarieven.²²

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie voor het mogelijk maken van volledige integratie van systemen waarbij plannen en boeken voor internationaal spoorpersoneenvoer mogelijk is via websites/apps van derden (*reselling*). Ook dit vermindert een barrière voor nieuwe aanbieders op het spoor. Het kabinet kijkt positief naar het voorstel dat derde partijen op grond van dit voorstel gecombineerde treintickets van meerdere spoorvervoerders kunnen verkopen. Ook is het kabinet positief over het eerder openstellen van de treinkaartverkoop met een voorgestelde boekingshorizon van 5 maanden. Zo wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de

²⁰ Als onderdeel van de MaaS-pilot Limburg is een applicatie ontwikkeld die is uitgerold naar de internationale verbinding richting Aken/Keulen.

²¹ Kamerstuk 29 984, Nr 31 936 Nr 916 van 20 november 2020

²² Vervoerders dienen te voldoen aan de vereisten van de Technische Specificatie Interoperabiliteit voor telematica (uitvoeringsverordening (EU) 2026/253 van 6 februari 2026).

beschikbaarheid en continuïteit van (internationaal) geïntegreerde treinkaarten en kan de omzet van de gehele spoorwegmarkt toenemen. De verplichting voor het hosten van ticketverkoopfaciliteiten geldt alleen voor verticaal geïntegreerde spoorwegondernemingen met een marktaandeel van minimaal 50% op de binnenlandse spoorpersonenvervoermarkt. Hiermee wordt voorkomen dat kleinere spoorwegondernemingen moeten fungeren als ticketplatform, terwijl zij in de eerste plaats een spoorvervoerder zijn. Vanuit proportionaliteitsoogpunt is dit positief want marktinterventie gaat niet verder dan noodzakelijk en de administratieve lasten voor bedrijven en toezichthouders worden zo beperkt. Verder hecht het kabinet aan beschikbaarheid op langere termijn van spoorticketverkoop voor reizigers die gebruik maken van meerdere spoorvervoerders. Dat kan bijvoorbeeld door de aanwijzing van vervoerders of de contracten van dienstverleners met die vervoerders voor een termijn langer dan een jaar van toepassing te maken. In het voorstel RTR van de Commissie kan de toepassing tot een jaar beperkt zijn als de vervoerder na dat jaar nog minder dan 50% binnenlands marktaandeel heeft.

Het kabinet vindt dat gebruik van nationale betaalsystemen als de OV-chipkaart en OVPay mogelijk dienen te blijven. Deze betaalsystemen zijn verenigbaar met de voorstellen van de Commissie. Het kabinet bepleit het gebruik van heldere definities²³ in de RTR en stroomlijning van definities tussen de RTR en het voorstel multimodale boekingen. Het kabinet bepleit een heldere uitwerking in of op basis van de door de Commissie in de RTR voorgestelde toepassing van FRAND-principes. Beide punten zijn van belang voor zowel spoorvervoerders als de toezichthouder en zijn nu onvoldoende uitgewerkt. Duidelijke voorwaarden voor het bepalen van vergoeding voor geleverde diensten, gelden als waarborg tegen machtsmisbruik door multimodale platforms. Kostenoriëntatie is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Voorts zijn duidelijke regels nodig voor klachten en compensatie, met name als er sprake is van vervoerders en platforms in verschillende lidstaten. Aandachtspunt is de impact van het voorstel op additionele administratieve lasten voor het bedrijfsleven inclusief de impact op de vervoerder met meer dan 50% marktaandeel met de hostingverplichting. Tijdens de onderhandelingen zal het kabinet aandacht besteden aan proportionaliteit van lasten voor de toezichthouder. Standaardisatie van data-uitwisseling tussen vervoerders en platforms dient bevorderd te worden via open en interoperabele standaarden.²⁴

Betreffende de voorgestelde verordening RPRR, hecht het kabinet waarde aan verbetering van de dienstverlening en consumentenbescherming ten opzichte van huidige situatie voor met name de internationale treinreiziger. Het kabinet staat daarom achter de verbetering van passagiersrechten spoor voor een gehele reis (die kan bestaan uit meerdere vervoerders) via de voorgestelde herziening RPRR. Het kabinet zet in op verduidelijking van de voorgestelde definities. Het onderscheid tussen een enkelvoudig (*single*) ticket en een doorgaand ticket is bijvoorbeeld niet duidelijk, terwijl dit een cruciaal deel is van de herziening van de RPRR. Ook bepleit het kabinet stroomlijning van definities tussen de RPRR en het voorstel multimodale passagiersrechten,²⁵ waarover EU-onderhandelingen gaande zijn. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op

²³ Bijvoorbeeld voor spoorproducten, ticket, enkelvoudig ('single') ticket, online ticket distributeur.

²⁴ TSI telematica (EU) 2026/253

²⁵ [Fiche 1 Verordening over passagiersrechten multimodale reizen | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

verduidelijking over aansprakelijkheid in het geval van vertraging of annulering bij het boeken van een gehele reis. Partijen in de keten dienen zicht te hebben op hun aansprakelijkheid bij aansluitende verbindingen. Voorts dienen voor deze aansprakelijkheid de kosten evenredig te worden verdeeld over de verschillende betrokken partijen in de gehele reis. Profiteurgedrag tussen partijen dient te worden ontmoedigd om te voorkomen dat een enkele vervoerder onevenredig opdraait voor compensatiekosten. Hiermee wordt bijvoorbeeld bedoeld dat een verkopende partij een combinatie van tickets verkoopt, maar niet opdraait voor compensatiekosten in het geval van een verstoring. Het kabinet steunt de hierbij behorende mitigatiebepalingen in het voorstel over het respecteren van minimale overstaptijden door kaartverkopers en *tour operators*. Het kabinet zal om verduidelijking vragen over het voorgestelde onderscheid tussen reizen korter of langer dan 12 uur en de uitzondering voor nachttreinen.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Meerdere lidstaten zullen het belang van het versterken van de concurrentiepositie van het spoorvervoer ten aanzien van andere modaliteiten onderschrijven, zowel nationaal als grensoverschrijdend, evenals het belang voor de klimaattransitie. Lidstaten steunen in het algemeen de doelstelling van de voorstellen, maar stellen naar verwachting wel vragen en kritische opmerkingen over onder andere het openstellen van kaartverkoop door de gevestigde (*incumbent*) vervoerders in de voorstelde RTR, kosten en aansprakelijkheid van partijen in de voorstelde RTPR, de extra taken en kosten voor de toezichthouder.

Het Europees Parlement heeft via een verzoek voor een studie naar internationale (nacht)treinen, en de besluitvorming over het Europees jaar van het spoor 2021,²⁶ zijn steun voor de ontwikkeling van grensoverschrijdend spoorvervoer uitgesproken. De verwachting is dat het Europees Parlement positief zal zijn over de voorstellen en mogelijk zal vragen om meer ambitie. De voorstellen zullen behandeld worden door de commissie Transport en Toerisme van het Europees Parlement. De rapporteur is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden in overeenstemming met de EU-verdragen, toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de EU is voor beide voorstellen (trein ticketverkoop en herziening RPRR) positief. Het voorstel RTR is gebaseerd op artikel 91, eerste lid, sub d, VWEU. Het voorstel herziening RPR is gebaseerd op artikel 91, eerste lid, VWEU. Op grond van artikel 90 VWEU worden de doelstellingen van de EU-Verdragen voor wat betreft vervoer nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Op grond van artikel 91, lid 1, VWEU is de EU bevoegd om ter uitvoering van artikel 90 VWEU onder meer de gemeenschappelijke regels vast te stellen voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten, en de

²⁶ Besluit EU(2020)2228 van 23 december 2020 over het Europees jaar van het spoor.

voorwaarden voor toelating van vervoerders tot nationaal vervoer in een lidstaat waar zij niet woonachtig zijn. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de beoordeling of de EU mag optreden volgens de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van beide voorstellen (RTR en herziening RPRR) is positief. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel om de groei en de concurrentiepositie van spoorvervoer, zowel nationaal als grensoverschrijdend, te bevorderen via het eenvoudiger boeken van een (internationaal) ticket en het gebruik van doorgaande tickets te bevorderen. Bij een substantiële toename van grensoverschrijdend spoorvervoer kan een gelijk speelveld binnen de Europese interne markt onvoldoende door de lidstaten op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-raamwerk wel nodig. Omdat internationale reizigers ook gebruik maken van (deels geheel) binnenlandse treinen is van belang dat ook de verkoop van nationale treintickets onder de verordening RTR vallen. Door beide voorstellen wordt het gelijk speelveld op het terrein van grensoverschrijdend treinverkeer verbeterd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit voor de RTR is positief. Het voorstel heeft tot doel het passagiers makkelijker te maken om eenvoudig een (internationaal) ticket te reserveren, boeken en betalen. Het voorgestelde optreden is wel geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat de verplichtingen voor data delen over spoorticketverkoop worden toegepast op alle vervoerders. Dit is voor de reiziger nodig om internationale reizen van meerdere vervoerders te kunnen boeken. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk omdat bij de verplichting voor het hosten van ticketverkoopfaciliteiten voor andere vervoerders kleine en middelgrote ondernemingen met een marktaandeel van minder dan 50% worden ontzien. Daarmee worden de administratieve lasten voor deze partijen beperkt.

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit voor de herziening RPRR is positief. Het voorstel heeft tot doel reizigers beter te beschermen wanneer zij een treinreis maken met meerdere vervoerders waarbij deze reis in één keer is gekocht via een boekingsplatform. De

Commissie wil vooral een einde maken aan het huidige probleem dat passagiers vaak géén volledige rechten hebben wanneer zij een aansluiting missen bij een internationale of langeafstandstreinreis met verschillende spoorbedrijven. Het voorgestelde optreden is wel geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat een balans wordt nagestreefd in het voorstel tussen enerzijds de verbetering van passagiersrechten en anderzijds het voorkomen van onnodige administratieve lasten voor ondernemingen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat de nodige mitigatiemaatregelen worden voorgesteld.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het totaal van administratieve kosten voor de Commissie bij de gepresenteerde maatregelen voor de RTR wordt geraamd op terugkerend 0.398 miljoen euro per jaar met een totaal van €2.786 miljoen euro voor de periode 2028-2034.²⁷ Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Het voorstel voor herziening RPRR heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Aan de Autoriteit Consument & Markt (ACM) is gevraagd een uitvoerbaarheidstoets (UHT) uit te voeren over het voorstel RTR en de verordening multimodale boekingen (MBR) voor de Nederlandse situatie, inclusief de financiële consequenties.²⁸ Een formele UHT zal later volgen, maar een eerste impactanalyse is opgeleverd op 8 juni 2026. De ACM verwacht dat toezicht op beide verordeningen veel capaciteit zal vergen door het grote aantal betrokken partijen en de toepassing van de open FRAND-norm. Daarnaast zijn actieve monitoring, klachtbehandeling, samenwerking met buitenlandse toezichthouders en kennisopbouw nodig om de regels effectief te handhaven.

De ACM schat de nodige capaciteit van de ACM vooralsnog in op structureel 7,5 fte in totaal vanaf inwerkingtreding van de verordeningen (verordening multimodale boekingen en RTR). Dit aantal fte sluit aan bij de schatting van de toezichtskosten die de Commissie maakt in haar impact assessment.²⁹ Dit komt neer op een integrale kostprijs van €967.000 per jaar.

Voor de RTR schat de ACM de benodigde capaciteit in op 4,5 fte. De ACM merkt op dat de toezichtskosten mogelijk kunnen worden gereduceerd als de FRAND-regels concreter worden vastgelegd en het toezicht vooral klachtgestuurd wordt ingericht, zonder actieve monitoring of

²⁷ Voor 2 FTE bij de Commissie.

²⁸ De ministeries van IenW en EZK hebben in het relatiestatuu ACM en ministers 2015 afspraken gemaakt over de kosten van de toezichtstaken van de ACM, waarbij conform het relatiestatuu IenW betaalt voor de werkzaamheden die voortvloeien uit de wetgeving op het gebied van vervoer.

²⁹ Commission staff working document, impact assessment report, 13 mei 2026 (SWD(2026) 300 final), zie p. 44. De EC schat de benodigde middelen voor directe toezichtstaken, zonder integrale kostprijsopslag, op 5 FTE per toezichthouder.

bewustwordingsverplichtingen. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verordeningen verwacht de ACM vanaf het einde van 2026 1 fte aan capaciteit nodig te hebben om de uitvoering van beide taken voor te bereiden. In de uiteindelijke uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets zal de ACM de consequenties verder uitwerken.

Het voorstel RTR bevat geen nieuwe rapportageverplichtingen, omdat het gebruik maakt van bestaande verplichtingen onder uitvoeringshandeling (EU) 2015/1100. Het voorstel bevat in artikel 12 wel notificatiebepalingen voor de lidstaten over boetemaatregelen en boetebepalingen. Deze boetebepaling is nieuw en ziet specifiek toe op overtreding van de RTR.

Aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is gevraagd een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren over de herziening RPRR voor de Nederlandse situatie, inclusief de financiële consequenties. Aan de toets wordt momenteel nog gewerkt. Deze zal op een later moment worden opgeleverd en gedeeld met de Tweede Kamer.

Het voorstel herziening RPRR bevat geen nieuwe rapportageverplichtingen. Het kabinet stelt wel vraagtekens bij de uitvoerbaarheid voor de ILT om via de bestaande rapportages³⁰ de gevraagde nieuwe informatie bij de Commissie aan te leveren vanwege een mogelijk gebrek aan data over de nieuwe elementen.³¹

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. De totale uitvoeringskosten voor alle nationale overheden, inclusief toezichthouders, worden in de EU effect beoordeling eenmalig geschat op €0.03 miljoen euro op EU niveau, inclusief klachtenafhandeling. Voor de uitvoerings- en administratieve kosten is geen budget gereserveerd op de begroting van IenW en implementatie van dit voorstel vergt daarom een herprioritering binnen de middelen op die begroting. Gezien de beperkte financiële ruimte op het Mobiliteitsfonds zal een herprioritering zeer waarschijnlijk ten koste gaan van andere projecten of beleidsdoelen.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De Commissie heeft in de effectbeoordeling verschillende analyses gepresenteerd van de gevolgen het bedrijfsleven en de burger. Hieronder worden de cumulatieve kosten en opbrengsten gepresenteerd op basis van berekeningen via verschillende modellen. Omdat het een EU-brede analyse betreft kunnen de daadwerkelijke effecten per lidstaat en sector alsnog verschillen. Er is geen nationale doorberekening van de kosten en baten voor bedrijven, omdat dit doorgaans bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft en deze informatie niet bij het kabinet bekend is. Europese effectbeoordelingen spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van onnodige regeldruk van EU-wetgeving en waar mogelijk het verminderen daarvan. Vanuit dat perspectief bezien

³⁰ In de huidige passagiersrechtenverordening (2021/782) is opgenomen dat de nationale handhavingsinstanties om de twee jaar een verslag met statistieken over hun activiteiten, met inbegrip van de opgelegde sancties publiceren (artikel 32, lid 3).

³¹ Aantal verkochte enkelvoudige/doorgaande tickets, aantal klachten en compensatiebetalingen.

beschouwt het kabinet een Europese effectbeoordeling als een noodzakelijk ondersteunend instrument in het besluitvormingsproces.

De kosten voor het bedrijfsleven betreffen inhoudelijke nalevingskosten om aan de regelgeving te voldoen, zoals eenmalige en terugkerende materiele kosten en aanpassing van werkprocessen. Deze zijn het gevolg van volledig nieuw beleid op het gebied van (internationale) ticketverkoop en van een uitbreiding van bestaand beleid op het gebied van passagiersrechten spoor. In Nederland valt een zestal spoorvervoerders nu onder de voorgestelde bepalingen van RTR en RPRR. Hieronder vallen zowel binnenlandse als internationale treindiensten. De regeldruk wordt beperkt doordat de verplichting in RTR voor het hosten van ticketverkoopfaciliteiten alleen geldt voor verticaal geïntegreerde spoorwegondernemingen met een marktaandeel van minimaal 50% op de binnenlandse spoorpersonenvervoermarkt. De Commissie zal een besluit nemen op welke spoorvervoerder dit in Nederland van toepassing is op basis van data aangeleverd door de lidstaten.

De baten voor de burgers (reizigers) schat het kabinet positief is op basis van de onderstaande baten-kostenverhouding in de Europese effectbeoordeling. Deze baten zijn eveneens het gevolg van volledig nieuw beleid op het gebied van (internationale) trein ticketverkoop en van een uitbreiding van bestaand beleid op het gebied van passagiersrechten spoor. Voor hen wordt het boeken van een (internationaal) ticket eenvoudiger en worden de reizigersrechten, zoals het recht op compensatie, versterkt.

De Commissie schat in de gezamenlijke effectbeoordeling bij de voorstellen RTR en multimodale boekingen de totale kosten op €306 miljoen euro (2028-2050 gerelateerd aan de baseline). Hiervan zijn 40% eenmalige en terugkerende kosten voor multimodale platforms voor IT aanpassingen, geschat op €122.3 miljoen euro. Aanpassingskosten voor spoorwegondernemingen om distributie van hun tickets mogelijk te maken bedragen 14% van de totale kosten, geschat op €42.2 miljoen euro. De totale uitvoeringskosten voor alle nationale overheden, inclusief toezichthouders, worden in de EU-effectbeoordeling geschat op €106.5 miljoen euro (35% van de totale kosten), en de administratieve kosten voor geschilbeslechting en notificaties worden geschat op €28.9 miljoen euro, en zijn 9% van de totale kosten (2028-2050 gerelateerd aan de baseline).

In de gezamenlijke effectbeoordeling bij de voorstellen RTR en multimodale boekingen schat de Commissie de baten voor multimodale platforms en vervoerders in totaal in de EU op €134 miljoen euro (2028-2050 gerelateerd aan de baseline). De totale baten voor de maatschappij als geheel in de EU worden geschat op €37.6 miljard euro (2028-2050 gerelateerd aan de baseline). De netto baten van beleidsoptie 3 uit de effectbeoordeling worden geschat op €37.3 miljard euro. De Commissie gaat er van uit dat de spoormarkt in zijn geheel aantrekkelijker wordt voor reizigers. Voor het Midden en Klein Bedrijf (MKB) volgen geen verplichtingen vanuit de voorstellen, maar de Commissie verwacht wel baten voor deze categorie ondernemingen. De baten voor MKB multimodale platforms worden geschat op €90.5 miljoen euro, en de baten voor MKB bedrijven op

€96.1 miljoen euro. De baten-kostenverhouding, inclusief besparing van externe kosten, van beleidsoptie 3 wordt geschat op 123 (2050 gerelateerd aan de baseline).

In de effectbeoordeling herziening RPRR heeft de Commissie de baten voor reizigers op EU-niveau gekwantificeerd. Over de periode 2028-2050 gerelateerd aan de baseline worden de totale baten voor reizigers ingeschat op €7.78 miljard euro. Ongeveer 73% van deze totale baten zijn gerelateerd aan *re-routing* (voortzetting van de reis via een andere route). In de effectbeoordeling herziening RPRR worden de kosten op EU-niveau voor de spoorwegondernemingen in totaal ingeschat op €2.14 miljard euro (2028-2050 gerelateerd aan de baseline). De Commissie stelt dat de kosten van de voorgestelde regels voor spoorwegmaatschappijen relatief beperkt zijn. Bovendien zouden sommige kosten waarschijnlijk sowieso gemaakt worden, aangezien de sector heeft aangekondigd te blijven werken aan verbeteringen van sectorinitiatieven.³² Verder gaat de Commissie er van uit dat deze kosten deels worden gecompenseerd door extra vraag, omdat de spoormarkt in zijn geheel aantrekkelijker wordt voor reizigers. De totale netto baten worden geschat op €5.63 miljard euro (2028-2050 gerelateerd aan de baseline). De baten-kostenverhouding wordt geschat op 3.6.

Reactie op advies ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche RTR en herziening RPRR:

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 de regeldrukeffecten voor Nederlandse 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.

Effectbeoordelingen spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van onnodige regeldruk van EU-wetgeving en waar mogelijk het verminderen daarvan. Vanuit dat perspectief gezien beschouwt het kabinet een effectbeoordeling als een noodzakelijk ondersteunend instrument in het besluitvormingsproces. Het kabinet constateert dat kwantificering van de regeldrukeffecten van het voorstel voor het Nederlandse bedrijfsleven en reizigers niet mogelijk is zonder nader onderzoek, gezien de effectbeoordeling van de Commissie slechts beperkt de regeldrukeffecten kwantificeert

³² Bijvoorbeeld de 'Agreement on Journey Continuation (AJC)'.

en slechts een EU-brede analyse maakt. Het kabinet heeft in het BNC-fiche onderdelen van de verordening multimodale boekingen (MBR) geïdentificeerd die ofwel opgehelderd moeten worden of waar tegengaan van regeldruk extra aandacht vereist in de onderhandelingen. In overeenstemming met het advies van het ATR pleit het kabinet in het BNC-fiche ook voor het blijven meewegen en in kaart brengen van de regeldruk van verschillende voorstellen, maar vooral ook hoe deze regeldruk verminderd kan worden. Het kabinet zal hier op blijven toezien bij de verdere onderhandelingen over het voorstel.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie heeft in de effectbeoordeling de gevolgen voor de concurrentiekracht van de EU opgenomen. De Commissie verwacht dat het voorstel een positieve impact zal hebben op MDMS, vervoersbedrijven, concurrentiekracht van het spoorvervoer, het functioneren van de interne markt en innovatie. Daarnaast verwacht de Commissie specifiek positieve effecten van toegenomen multimodaliteit op de concurrentiekracht van de Europese toerismesector. Toepassing van RTR en de herziening RPRR zullen bijdragen aan het bevorderen van een gelijk speelveld in de EU. Dit is positief. Ten aanzien van de geopolitieke aspecten zijn de implicaties van het voorstel gering omdat het voorstel intra-EU reizigersverkeer betreft.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorstellen zijn verordeningen. Op grond van artikel 288 VWEU is een verordening in haar geheel verbindend en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Er is derhalve geen omzetting in nationale wet- en regelgeving voorgeschreven. Daarentegen rust op de lidstaten wel de verplichting effectief uitvoering te geven aan de verplichtingen van de verordeningen en dient nationale wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijken die in strijd zijn met de verplichtingen van het voorstel weggehaald te worden. Er bestaat nu geen nationale wet- en regelgeving op het gebied van (internationale) trein ticketverkoop. De EU verordening passagiersrechten spoor is al rechtstreeks van toepassing en passagiersrechten zijn vastgelegd in de Wet personenvervoer 2000. Implementatiewetgeving dient te worden opgesteld om de ACM aan te wijzen als toezichthouder voor de RTR.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel RTR bevat geen bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het voorstel RTR bevat wel bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikelen 6 en 7).

Het betreft de bevoegdheid voor de Commissie in artikel 6, lid 5, om de uitwerking van de FRAND principes in commerciële overeenkomsten nader te definiëren en harmoniseren; de bevoegdheid voor de Commissie in artikel 7, lid 3, om een besluit te nemen over het toewijzen van spoorwegondernemingen met een dominante positie; en de bevoegdheid voor de Commissie in artikel 7, lid 4, over wijziging van een dergelijk besluit. Het toekennen van deze bevoegdheden is wel mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van

de bevoegdheid in artikel 6, lid 5, acht het kabinet wel wenselijk, omdat heldere uitwerking van FRAND principes van belang zijn voor effectief toezicht door de toezichthouder. Toekenning van de bevoegdheden in artikel 7, lid 3 en 4, acht het kabinet wel wenselijk, omdat het duidelijkheid verschaft aan de vervoerders en de toezichthouder en zo de uitvoerbaarheid van het RTR voorstel vergroot. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het in artikel 6, lid 5, om uitvoering van de handeling volgens eenvormige voorwaarden gaat, en in artikel 7, lid 3 en lid 4, om een aanwijzingsbesluit gericht op een adressant in een lidstaat en een mogelijkheid tot wijziging van een dergelijk besluit. De Commissie stelt in artikel 6, lid 5, en in artikel 7, lid 3 en lid 4, voor om de uitvoeringshandelingen vast te stellen volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011. Deze artikelen verwijzen naar artikel 13, lid 2, waarin deze raadplegingsprocedure wordt genoemd. Toepassing van deze procedure is in artikel 7, lid 3 en lid 4, volgens het kabinet wel op zijn plaats omdat het om een (wijziging van een) aanwijzingsbesluit gaat dat niet van algemene strekking is. Toepassing van deze procedure is in artikel 6, lid 5, volgens het kabinet niet op zijn plaats omdat het om een handeling volgens eenvormige voorwaarden gaat, waarbij het kabinet vanwege het belang voor de uitvoerbaarheid van het voorstel en de rol van de toezichthouder een voorkeur heeft voor de onderzoeksprocedure in artikel 5 van Verordening 182/2011. Hierbij is de lidstaat betrokken bij het opstellen van de uitvoeringshandeling en oefent het een zwaardere controle uit in het SERA-comité (als genoemd in artikel 13, lid 1, over de comitologie procedure). Het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen om nadere motivering vragen, en inzetten op toepassing van de onderzoeksprocedure in artikel 6, lid 5. Tevens is het kabinet van mening dat de 'no-opinion clause' dient te worden toegevoegd in artikel 13 over de comitologie procedure.

Het herziening RPPR voorstel bevat geen nieuwe bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen, noch nieuwe bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Commissie stelt 2028 voor als datum van inwerkingtreding van de RTR, met volledige implementatie 12 maanden na de datum van inwerkingtreding. Het kabinet vindt 12 maanden redelijk omdat vervoerders eind 2028 ook aan de EU TSI Telematica verplichtingen voor treinkaartverkoop dienen te voldoen. De Commissie stelt directe inwerkingtreding voor van de herziening RPPR. Het kabinet vindt dit redelijk indien de FRAND voorwaarden voldoende duidelijk zijn gedefinieerd en omdat het om een beperkte herziening van een bestaande verordening gaat.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel voor de RTR bevat naar de mening van het kabinet een passende evaluatiebepaling, namelijk dat de verordening in 5 jaar na het einde van de implementatieperiode, door de Commissie wordt geëvalueerd. Het voorstel herziening RPPR bevat geen nieuwe evaluatiebepaling.

e) Constitutionele toets

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De ACM heeft een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd op het voorstel RTR vanuit de rol van de toezichthouder. De ACM geeft hierin aan dat zij de door de Commissie gesignaleerde problemen op de markt voor de online kaartverkoop onderschrijft. De aanpak van de problemen via enerzijds verplichtingen voor vervoerders en anderzijds verplichtingen voor onmisbare kaartverkoopaanbieders, acht de ACM een effectieve aanpak. De ACM heeft nog wel een aantal onduidelijkheden en verbeterpunten in de wetgevingsvoorstellen in kaart gebracht. De ACM adviseert om in de onderhandelingen over de wetgevingsvoorstellen in de Raad de genoemde punten te laten verduidelijken en verbeteren. De ACM acht één onduidelijkheid dermate essentieel dat dit de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid schaadt. Dit betreft de formulering van de reikwijdte van de verplichting voor vervoerders om hun treindiensten aan te bieden via kaartverkopers die daarom verzoeken. Volgens artikel 4 RRT moet dit voor de treindiensten van de vervoerders (*'its rail products'*). De ACM acht onvoldoende duidelijk of het gaat om alle treindiensten van vervoerders inclusief de aanbiedingen, kortingen en abonnementen. De ACM acht de RRT effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar indien de hiervoor geschetste onduidelijkheid in de reikwijdte van de verplichting voor vervoerders wordt weggenomen.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) werkt aan een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets over de herziening RPRR. Deze zal op een later moment worden opgeleverd en worden gedeeld met de Tweede Kamer. Het kabinet verwacht dat bij de handhaving verduidelijking van de voorgestelde definities van belang is. Het onderscheid tussen een enkelvoudig (*'single'*) ticket en een doorgaand ticket dient duidelijk te zijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen voorziene implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

Fiche 3: Verordening multimodale boekingen / MDMS

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende multimodale boekingen en tot het intrekken van Verordening (EG) nr. 80/2009

b) Datum ontvangst Commissiedocument(en)

13 mei 2026

c) Nr. Commissiedocument(en)

COM(2026) 231

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52026PC0231 - EN - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

(SEC(2026) 300) – (SWD(2026) 300) – (SWD(2026) 301)

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Transport, Telecom en Energie (Transportraad)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 91, lid 1, punt (d) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 100(2) van Titel VI.

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstellen

Op 13 mei jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een pakket wetsvoorstellen (het "Passagierspakket") bestaande uit drie voorstellen: 1) Verordening betreffende multimodale boekingen (RMB)¹; 2) Verordening betreffende Trein ticketverkoop (RTR)²

¹ EU 2026/0113

en 3) een relatief kleine herziening van de EU verordening passagiersrechten spoor (RPRR)³. Met het RMB-voorstel wordt de bestaande verordening inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingssystemen⁴ ingetrokken. Hiermee beoogt de Commissie het makkelijker te maken om een internationaal ticket te reserveren, boeken en betalen, en het gebruik van doorgaande tickets⁵ te bevorderen, met duidelijke passagiersrechten. Het pakket moet ervoor zorgen dat mobiliteitsplatforms vervoersopties eerlijk en transparant weergeven, inclusief informatie over klimaatimpact, zodat reizigers meer keuze en duidelijkheid hebben. Om hierop toe te zien dienen lidstaten een nationale autoriteit in te stellen voor geschilbemiddeling. Dit BNC-fiche gaat over de inzet van het kabinet op het RMB-voorstel. Voor de RTR en de herziening RPRR wordt een apart BNC-fiche opgesteld. Het voorstel beoogt de ticketmarkt transparanter en eerlijker te maken door een gelijk speelveld te creëren voor aanbieders van mobiliteitsdiensten. Hierdoor moeten reizigers eenvoudiger toegang krijgen tot alle beschikbare (multimodale) reisoptyes. De Commissie verwacht dat dit de concurrentie versterkt en bijdraagt aan de verduurzaming van de mobiliteitssector.⁶

Het voorstel legt verplichtingen op aan online mobiliteitsplatforms (*Multimodal Digital Mobility Services*, MDMS). Dit geldt zowel voor B2C (*business-to-consumer*) als voor B2B (*business-to-business*). Onder het voorstel is sprake van een "MDMS-aanbieder" wanneer een digitale dienst reisinformatie verstrekt en vervoerproducten van twee of meer vervoerders binnen dezelfde vervoersmodaliteit (spoor, luchtvaart, bus/coach of vervoer over water) aanbiedt, distribueert of daarnaar doorverwijst voor reizen binnen, naar of vanuit de EU. Voor B2B MDMS gaat het om diensten die aan zakelijke gebruikers worden aangeboden voor het reserveren of beheren van vervoerproducten namens klanten. Online zoekmachines en het MKB zijn uitgezonderd.

MDMS-aanbieders dienen vervoersopties neutraal, non-discriminatoire en transparant weer te geven, met criteria voor de standaardweergave van reisoptyes op basis van o.a. prijs, duur, vertrektijd, toegankelijkheid, en broeikasgas- en CO₂-uitstoot. Platforms mogen additionele filteropties aanbieden. De uiteindelijke prijs van de reisoptye moet eerlijk en transparant worden weergegeven aan de gebruiker. Een reisoptye mag een prominente plaatsing krijgen, mits transparant weergegeven dat het om betaalde voorkeursplaatsing gaat. Voor alle MDMS-aanbieders geldt een verplichting om geanonimiseerde en geaggregeerde marketing-, boeking- of verkoopdata tijdig te delen op verzoek van een vervoersaanbieder, wanneer zij een commerciële overeenkomst hebben. B2C MDMS-aanbieders dienen op verzoek van een transportautoriteit (wanneer actief binnen het gebied waarvoor de transportautoriteit verantwoordelijk is) geanonimiseerde en geaggregeerde data te delen over passagiersvolumes. Deze data mag alleen gebruikt worden voor het verbeteren van transport- en duurzaam mobiliteitsbeleid. Hierbij dienen de autoriteiten de redelijkerwijs gemaakte kosten voor de data-overdracht te dragen.

² EU 2026/0115

³ EU 2021/782

⁴ EU 2009/80

⁵ Dit betreft tickets die één overeenkomst omvatten, ook bij een reis met meerdere vervoerders.

⁶ In lijn met de Strategie voor slimme en duurzame mobiliteit, COM/2020/789 final.

Voor “onmisbare”⁷ MDMS-aanbieders geldt een aanvullende verplichting omdat zij door hun positie invloed kunnen uitoefenen op toegang tot de online ticketverkoopmarkt, bijvoorbeeld door nieuwe toetreders uit te zonderen of oneerlijke contractuele voorwaarden op te nemen. Zij dienen aan voorwaarden te voldoen voor eerlijke behandeling van vervoersaanbieders wanneer zij met hen een commerciële overeenkomst aangaan, zoals het op FRAND-criteria⁸ baseren van de vergoeding voor diensten van MDMS-aanbieders; het niet verstrekken van commercieel gevoelige data; en het niet opnemen van exclusiviteitsclausules of andere oneerlijke voorwaarden.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft één gezamenlijke effectbeoordeling uitgevoerd voor de voorstellen voor multimodale boekingen en voor trein ticketverkoop, met vier beleidsopties. Optie 1 is een lichte interventie die ervoor zorgt dat gegevens eerlijk worden verwerkt en vervoersaanbiedingen neutraal worden weergegeven op MDMS-platforms. Met voorwaarden aan contractuele distributieovereenkomsten op onmisbare MDMS-platforms en onmisbare spoorwegondernemingen. Optie 2 voegt de verplichting toe voor onmisbare spoorwegondernemingen om distributie van hun tickets mogelijk te maken op MDMS-platforms. Optie 3 voegt een verplichting toe voor onmisbare spoorwegondernemingen om tickets van concurrenten te distribueren. Optie 4 is de meest ingrijpende, met een verplichte scheiding van operationele en ticketdistributiediensten van onmisbare spoorwegondernemingen.

Volgens de Commissie bereikt beleidsoptie 3 de doelstellingen het beste. Het combineert een completer aanbod en proportionele marktinterventie met beheersbare kosten, ondersteunt duurzamere reismogelijkheden en levert volgens de kosten-batenanalyse de grootste netto voordelen op. De Commissie verwacht een efficiëntere werking van MDMS-platforms en een beter geïntegreerd aanbod van multimodale reismogelijkheden. Volgens de effectbeoordeling stijgt het aantal tickets verkocht via MDMS-platforms van 433 miljoen in 2019 naar 520 miljoen in 2030 en 854 miljoen in 2050. Daarnaast neemt het aantal multimodale passagiers toe van 91 miljoen in 2019 naar 94,4 miljoen in 2030 en 130,8 miljoen in 2050. De Commissie verwacht een toename van het aandeel tickets dat via onafhankelijke MDMS-platforms wordt verkocht. Voor de luchtvaart verwacht de Commissie een verschuiving van ticketverkoop via centrale reserveringssystemen (CRS-platforms) naar B2C-platforms en alternatieve distributieplatforms. Zo zou het voorstel bijdragen aan een efficiëntere, meer geïntegreerde duurzamere EU-markt voor personenvervoer.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

⁷ In het B2C-segment zijn dit MDMS-aanbieders die voldoen aan de drempelcriteria in de bijlage I en II (ten minste 10% van de EU-markt of 30% van een nationale markt, gemeten naar de totale waarde of het totale volume van verkochte tickets binnen een vervoersmodaliteit). In het B2B-segment worden alle MDMS-aanbieders (waaronder computerreserveringssystemen en nieuwe contentaggregatoren) als onmisbaar beschouwd vanwege hun strategische rol als intermediair tussen reisbureaus en vervoersbedrijven.

⁸ ‘Fair, Reasonable and Non-Discriminatory’ oftewel eerlijk, redelijk en niet-discriminerend

De bereikbaarheid van Nederland is cruciaal voor burgers en bedrijfsleven, de open economie, het verdienvermogen en het aanbod voor reizigers. Hierbij is naadloos en multimodaal deur-tot-deurvervoer van cruciaal belang, niet alleen om de mobiliteit van burgers te verbeteren, maar ook om bij te dragen aan bredere beleidsdoelen zoals duurzaamheid, toegankelijkheid, inclusiviteit en efficiëntie. Het verbeteren van de connectiviteit binnen Europa is een doelstelling die het kabinet onderschrijft.⁹ Het voorstel sluit aan bij het beleidsdoel uit de Mobiliteitsvisie¹⁰ om alle vervoerswijzen te integreren in een naadloos mobiliteitssysteem, waarbij de reiziger kan kiezen voor de juiste modaliteit op het juiste moment. Het kabinet wil ruimte geven aan innovatieve nieuwe aanbieders, specifiek voor nachttreinen en internationale spoorverbindingen.¹¹¹² Het kabinet zet zich actief in voor de ontwikkeling van het internationaal personenvervoer en Europese agendering van dit onderwerp.¹³ Optimale benutting van spoor en luchtvaart in goede samenhang maakt het mogelijk om het aantal korte afstandsvluchten te reduceren.¹⁴ Transparantie over en eerlijke weergave van verschillende multimodale vervoersopties op online platforms draagt hieraan bij. Integrale ticketverkoop en bescherming van passagiersrechten is hierbij een punt van aandacht. Daarnaast zet het kabinet zich in voor versterking van de Europese interne markt.¹⁵

Digitale platforms spelen een centrale rol in de manier waarop reizigers hun reis plannen en boeken.¹⁶ Het delen van digitale mobiliteitsinformatie tussen vervoerders en platforms is een belangrijke randvoorwaarde voor een integraal en multimodaal mobiliteitssysteem. Multimodale reisinformatie ondersteunt het kabinetsdoel dat het openbaar vervoer een serieus alternatief blijft voor de auto en korte vluchten.¹⁷¹⁸ Met digitale mobiliteitsinformatie kan de reiziger naadloos verschillende vervoerswijzen combineren. Daarom heeft het kabinet in 2022 het Digitaal Stelsel Mobiliteitsdata (DSM) opgezet¹⁹ met als doel om mobiliteitsdata met een publiek belang beschikbaar en vindbaar te maken voor marktpartijen en medeoverheden, zodat de juiste informatie bij de reiziger terecht komt. Conform de Europese Richtlijn Intelligente Vervoerssystemen (ITS) en het voorstel voor een Verordening voor Multimodale Reisinformatiediensten (MMTIS) zet het kabinet in op het digitaal toegankelijk maken van statische en dynamische informatie over vervoerswijzen.²⁰ Met het vergemakkelijken van multimodaal reizen kan de capaciteit van het netwerk efficiënter benut worden.²¹

⁹ Zie brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2025, Kamerstuk 2024-2025 29984, nr. 1266

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/bijlage-hoofdpijnennotitie-mobiliteitsvisie-2050>

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

¹² Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland. Regeerakkoord 2026-2030. D66, VVD en CDA. [Regeerakkoord 2026-2030](#)

¹³ Kamerstuk 29 984, nr. 918, kamerstuk 29 984, nr. 950, en kamerstuk 29 984, nr. 994

¹⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 916

¹⁵ Kamerstukken II, 2021-2022, 22112, nr. 3437.

¹⁶ Zie de Smart Mobility Monitor 2025 in Kamerstuk 31305, nr. 519.

¹⁷ Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland. Regeerakkoord 2026-2030. D66, VVD en CDA. [Regeerakkoord 2026-2030](#)

¹⁸ Kamerstuk 29984, nr. 1266

¹⁹ Kamerstuk 31305, nr. 403.

²⁰ Kamerstuk 31305, nr. 529.

²¹ Kamerstuk 31305, nr. 403.

In de consultatiefase van de voorstellen heeft Nederland twee non-papers ingestuurd^{22,23}, waarin is gepleit voor FRAND-voorwaarden die een gelijk speelveld creëren, interoperabiliteit en standaardisatie, het benutten van de opgedane ervaringen met de MaaS-pilots²⁴ in Nederland en het verbeteren van doorgaande tickets. De evaluatie van het Nationale MaaS-programma toont aan dat een aantal randvoorwaarden op orde moeten zijn om MaaS verder te brengen. Dit betreft in de eerste plaats het creëren van een gelijk speelveld op de interne markt waarin MDMS-platforms tickets van vervoersaanbieders door kunnen verkopen tegen gelijke tarieven en voorwaarden als de vervoerder zelf. Ook goed georganiseerd toezicht is van belang, waarbij Europese wet- en regelgeving helpt met grensoverschrijdende regels en afspraken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de algemene doelstelling van de Commissie om via dit pakket aan maatregelen multimodale reizen te bevorderen -zowel nationaal als grensoverschrijdend- door middel van het vergemakkelijken van het online boeken van één ticket voor een reis met verschillende vervoersaanbieders, met bijbehorende passagiersrechten. Het verplicht delen van data tussen vervoerders en platforms en het mogelijk maken van verkoop van tickets door derden is belangrijk, zodat reizigers alle beschikbare reisopties kunnen kiezen. Het is nu voor reizigers moeilijk om tickets voor regionale en langeafstandsreizen binnen de EU te vinden, vergelijken, combineren en boeken. Dit komt mede doordat er onvoldoende mogelijkheden bestaan om via één verkoopkanaal tickets van meerdere vervoerders met behoud van passagiersrechten te boeken.

Een neutrale en transparante weergave van data is van belang voor de reiziger. Het kabinet steunt het doel om het voor reizigers makkelijker te maken om reizen te vinden en boeken, en reisopties van verschillende aanbieders of verschillende modaliteiten te vergelijken. Dit maakt opschaling van multimodale boeking- en ticketingplatforms mogelijk, zodat het potentieel van verschillende modaliteiten en de combinatie ervan beter kan worden benut. In markten met meerdere middelgrote vervoerders -zoals Nederland- is dit essentieel om reizigers een compleet en non-discriminatoir overzicht van reisopties te bieden. Het kabinet zal vragen stellen over hoe het voorstel ervoor zal zorgen dat MDMS-aanbieders alle relevante vervoerders weergeven, inclusief vervoerders met minder dan 50% marktaandeel. Doordat er nu geen verplichting is tot het aangaan van commerciële contracten, slechts tot het verwerken van informatie op neutrale wijze, is het niet duidelijk voor de reiziger welke opties buiten beschouwing blijven.

Het voorstel zet duidelijke criteria uiteen voor de standaardweergave van reisopties om neutrale weergave te garanderen waarbij platforms aanvullende filteropties mogen aanbieden. Reizigers hebben recht op een compleet overzicht van tarieven.²⁵ Het kabinet zal vragen naar waarborgen voor prijstransparantie om te voorkomen dat internationale tariefconstructies of commerciële

²² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/04/bijlage-5-technisch-non-paper-mdms-sdbtr>

²³ [Reactie op wetgevend voorstel Multimodale Digitale Mobiliteitsdiensten \(MDMS\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

²⁴ Mobility as a Service, de integratie van verschillende mobiliteitsmodaliteiten op één digitaal mobiliteitsplatform

²⁵ Vervoerders dienen namelijk te voldoen aan de vereisten van de Technische Specificatie Interoperabiliteit voor telematica (uitvoeringsverordening (EU) 2026/253 van 6 februari 2026)

afspraken tussen vervoerders ertoe leiden dat prijsweergave of standaardselecties op platforms goedkopere of efficiëntere alternatieven wegdrukken.

Het kabinet steunt het doel van het voorstel voor multimodale boekingen om een gelijk speelveld te creëren door het beschermen van kleinere vervoersaanbieders wanneer zij een commerciële overeenkomst aangaan met MDMS-aanbieders, door het uiteenzetten van duidelijke FRAND-voorwaarden waar de contracten aan dienen te voldoen, en het respecteren van kosten. Dat deze verplichting enkel geldt voor B2C MDMS-aanbieders met een significant marktaandeel en B2B MDMS-aanbieders, is vanuit proportionaliteitsoogpunt positief. Dit beperkt de administratieve lasten voor bedrijven en toezichthouders. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat bij discussie over mogelijke toepassing van deze verplichting op alle MDMS-aanbieders een balans wordt gevonden tussen een gelijk speelveld, proportionaliteit, administratieve lasten en regeldruk.

Ten behoeve van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid bepleit het kabinet een nadere verduidelijking van de voorwaarden door de Commissie voor eerlijke, redelijke en non-discriminatoire vergoeding voor geleverde diensten van MDMS-aanbieders, waarbij kostenoriëntatie als uitgangspunt geldt. Dit moet gelden als een waarborg tegen machtsmisbruik en een onevenredige beperking van het verdienvermogen van MDMS-aanbieders voorkomen. Het kabinet zet tevens in op verheldering van de definities en op stroomlijning ervan met andere relevante voorstellen zoals het spoor kaartverkoop-voorstel en het voorstel voor multimodale passagiersrechten.²⁶ Het kabinet vindt dat gebruik van nationale betaalsystemen als de OV-chipkaart en OV-Pay mogelijk dient te blijven. Deze betaalsystemen zijn verenigbaar met het voorstel van de Commissie.

Het kabinet steunt de voorwaarden voor het delen van marketing-, boeking- en verkoopdata door MDMS-aanbieders met deelnemende vervoersaanbieders. Het kabinet steunt de verplichting voor B2C MDMS-aanbieders om relevante data te delen met de transportautoriteiten. Het kabinet acht nadere uitwerking van de berekeningswijze van de vergoeding voor datadeling noodzakelijk voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het kabinet steunt verdere standaardisatie voor interoperabiliteit en markttoegang, en hecht eraan dat de invulling van open en interoperabele standaarden aansluit op het lopende EUDIT-project,²⁷ het EU-kader voor multimodale reisinformatie (MMTIS) en interoperabiliteit van sectorspecificaties conform TSI Telematics.²⁸

Onder het voorstel dienen B2C MDMS-aanbieders jaarlijks informatie te delen over verkochte tickets per modaliteit en de ticketwaarde, met de Commissie (EU) en de nationale toezichthouder. Daarnaast dient een B2C-platform op verzoek van de toezichthouder binnen twee maanden

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/11/29/fiche-1-verordening-inzake-passagiersrechten-multimodale-reizen>

²⁷ In opdracht van de Commissie en gefinancierd via het European Innovation Council and SMEs Executive Agency wordt binnen CEN/TC 278/WG 3 gewerkt aan een Europese standaard voor API-specificaties voor ticketdistributie.

²⁸ EU/2016/797

informatie aan te leveren over of zij voldoen aan de voorwaarden voor het hebben van een significant marktaandeel. Een MDMS-aanbieder die is aangewezen als partij met significant marktaandeel, hoeft zulke informatie niet opnieuw aan te leveren. Het kabinet zal aandacht vragen voor effecten op regeldruk en mogelijkheden deze te verlichten.

Tijdens de onderhandelingen zal het kabinet letten op proportionaliteit van lasten voor handhavingsautoriteiten en de aanbieders. De Nederlandse inzet is erop gericht om de kosten zo laag mogelijk te houden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Meerdere lidstaten onderschrijven het belang van het versterken van de interne concurrentiepositie van het spoorvervoer t.o.v. andere modaliteiten. Naar verwachting zullen in de onderhandelingen uiteenlopende nationale belangen en de impact op bestaande marktstructuren nadrukkelijk naar voren komen. Ook stellen lidstaten vragen over bevoegdheden van de Commissie, extra taken en kosten voor toezichthouders, en implementatietermijnen van het voorstel. De verwachting is dat het Europees Parlement grotendeels positief zal zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden in overeenstemming met de EU-verdragen, toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toebedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de EU is positief. Artikel 91 (VWEU) en artikel 100, lid 2 (VWEU) geven de EU de bevoegdheid om de doelen van de verdragen voor vervoer na te streven in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Op grond van artikel 91, lid 1, VWEU is de EU bevoegd om ter uitvoering van artikel 90 VWEU onder meer de gemeenschappelijke regels vast te stellen voor internationaal vervoer vanuit of naar of over het grondgebied van één of meer lidstaten, en de voorwaarden voor toelating van vervoerders tot nationaal vervoer in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn. De markt van vervoersbewijzen is voor de Commissie gekoppeld aan vervoersdiensten en valt daarmee onder artikel 91, sub d, overige dienstige bepalingen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de beoordeling of de EU mag optreden volgens de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het doel van het

voorstel is om transparantie, eerlijke voorwaarden en een gelijk speelveld in de digitale vervoersticketmarkt te bevorderen, zodat reizigers eenvoudig alle reisopties kunnen vinden en de concurrentie op de mobiliteitsmarkt wordt versterkt.

Bij een substantiële toename van grensoverschrijdend multimodaal vervoer kan een gelijk speelveld binnen de EU onvoldoende door de lidstaten op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak doeltreffender. Discrepancies tussen lidstaten zouden de markt verder kunnen fragmenteren en het vrij verkeer kunnen belemmeren. Optreden op EU-niveau is dan ook gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief. Het doel van het voorstel is om transparantie, eerlijke voorwaarden en een gelijk speelveld op de interne digitale vervoersticketmarkt te bevorderen, zodat reizigers eenvoudig alle reisopties kunnen vinden en de concurrentie op de mobiliteitsmarkt wordt versterkt. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat de actie op EU-niveau beperkt blijft tot dat wat nodig is om een duidelijk falen van de markt aan te pakken. De strengste wettelijke verplichtingen worden namelijk uitsluitend opgelegd aan entiteiten die aanzienlijke potentieel oneerlijke commerciële invloed kunnen uitoefenen op vervoersbedrijven. Daarnaast verplicht het MDMS-aanbieders niet om commerciële overeenkomsten aan te gaan, maar creëert het een kader om eerlijkheid in overeenkomsten te waarborgen. Hiervoor is wel verdere uitwerking van voorwaarden nodig, zoals de bepaling van een redelijke vergoeding voor geleverde diensten van MDMS-aanbieders.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het totaal van kosten voor de Commissie bij de gepresenteerde maatregelen wordt geraamd op 398.000 euro, jaarlijks terugkerend voor de periode 2028-2034. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden moeten worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2028-2034 en dat ze passen bij een prudente ontwikkeling van de begroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2034.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Aan de Autoriteit Consument & Markt (ACM) is gevraagd een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren de voorstellen RTR en RMB voor de Nederlandse situatie, inclusief de financiële consequenties.²⁹ Een formele UHT zal later volgen, maar een eerste impactanalyse is opgeleverd op 8 juni 2026. De

²⁹ De ministeries van IenW en EZK hebben in het relatiestatuuut ACM en ministers 2015 afspraken gemaakt over de kosten van de toezichtstaken van de ACM, waarbij conform het relatiestatuuut IenW betaalt voor de werkzaamheden die voortvloeien uit de wetgeving op het gebied van vervoer.

ACM verwacht dat het toezicht op beide voorstellen veel capaciteit zal vergen door het complexe regelgevingskader, het grote aantal betrokken partijen en de toepassing van de open FRAND-norm.

Daarnaast zijn actieve monitoring, klachtbehandeling, samenwerking met buitenlandse toezichthouders en kennisopbouw nodig om de regels effectief te handhaven. Vertaalt naar financiële middelen is de integrale kostprijs 967.000 euro per jaar. Dit aantal FTE sluit aan bij de schatting van de toezichtskosten die de EC maakt in haar effectbeoordeling.³⁰ De ACM schat de nodige capaciteit van de ACM vooralsnog in op structureel 7,5 fte in totaal vanaf de inwerkingtreden van de voorstellen, waarvan 3 fte voor de RMB. De ACM merkt op dat de toezichtskosten mogelijk kunnen worden gereduceerd als de FRAND-regels concreter worden vastgelegd en het toezicht vooral klachtgestuurd wordt ingericht, zonder actieve monitoring of bewustwordingsverplichtingen. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verordeningen verwacht de ACM vanaf het einde van 2026 1 fte aan capaciteit nodig te hebben om de uitvoering van beide taken voor te bereiden. In de uiteindelijke uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets zal de ACM de consequenties verder uitwerken.

De totale uitvoeringskosten voor alle nationale overheden, inclusief toezichthouders, worden in de EU-effectbeoordeling geschat op €106,5 miljoen euro (35% van de totale kosten), en de administratieve kosten voor geschilbeslechting en notificaties worden geschat op €28.9 miljoen euro, en zijn 9% van de totale kosten (2028-2050 gerelateerd aan de baseline). De totale extra (eenmalige en terugkerende) administratieve lasten voor nationale autoriteiten worden geraamd op EUR 1,86 miljoen per jaar. Deze lasten vloeien voort uit de verplichting om meldingen van platforms met een significante marktpositie te verwerken en deze informatie aan de Commissie door te geven, en uit geschilbeslechting. De handhavingskosten voor het toezicht op de uitvoering van de wetgeving worden geraamd op EUR 6,1 miljoen per jaar. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Voor uitvoerings- en administratieve kosten is geen budget gereserveerd op de begroting van IenW, implementatie van dit voorstel vergt daarom een herprioritering binnen die begroting. Gezien de beperkte financiële ruimte op het Mobiliteitsfonds zal dat zeer waarschijnlijk ten koste gaan van andere projecten of beleidsdoelen. Dit zal het kabinet aankaarten bij de Commissie.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De Commissie heeft in de effectbeoordeling de cumulatieve kosten en opbrengsten uiteengezet op basis van berekeningen via modellen voor de gevolgen voor , burger en bedrijfsleven. In een eerdere Nederlandse effectbeoordeling (MDMS-impactanalyse)³¹ is nog geen kwantitatieve inschatting van kosten en baten gemaakt, omdat het voorstel niet voldoende concreet was.

³⁰ Commission staff working document, impact assessment report, 13 mei 2026 (SWD(2026) 300 final), zie p. 44. De EC schat de benodigde middelen voor directe toezichtstaken, zonder integrale kostprijsopslag, op 5 FTE per toezichthouder.

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/13/impactanalyse-europees-voorstel-mdms-voor-nederland>

Daarnaast is de informatie niet bij het kabinet bekend, omdat dit bedrijfsgevoelig kan zijn. Stakeholders zien technische koppelingen als een belangrijke uitvoerings- en kostenpost. Standaardisatie kan helpen, maar één verplichte Europese standaard wordt niet wenselijk geacht. Bovendien vergt samenwerking ook organisatorische capaciteit. De totale baten voor de maatschappij als geheel in de EU worden geschat op €37.6 miljard euro (2028-2050 gerelateerd aan de baseline). De baten-kostenverhouding, inclusief besparing van externe kosten, wordt geschat op €37.3 miljard euro netto baten (2028-2050 gerelateerd aan de baseline). Dat bedrag bestaat niet alleen uit regeldrukbesparing, maar een verwachte stijging van verkoop van (trein)tickets.

Voor bedrijven geldt dat de regeldruk naar verwachting toeneemt, terwijl deze voor burgers afneemt. Voor zowel MDMS-aanbieders als vervoersaanbieders schat de Commissie in dat zij op netto baten uitkomen. De Commissie schat in de gezamenlijke effectbeoordeling bij de voorstellen de totale kosten op € 306 miljoen euro (2028-2050 gerelateerd aan de baseline). Hiervan zijn 40% eenmalige en terugkerende kosten voor multimodale platforms voor IT-aanpassingen, geschat op €122.3 miljoen euro. De baten voor multimodale platforms en vervoerders worden in totaal in de EU geschat op €134 miljoen euro (2028-2050 gerelateerd aan de baseline).

Voor MDMS-aanbieders worden zowel eenmalige als terugkerende kosten verwacht als gevolg van nieuwe verplichtingen. De grootste kostenposten vloeien voort uit IT-aanpassingen en het opzetten en onderhouden van technische infrastructuur. De belangrijkste kosten ontstaan door het ontwikkelen en onderhouden van API's³² voor het delen van niet-persoonsgebonden data met publieke autoriteiten ten behoeve van mobiliteitsbeheer; IT-aanpassingen voor neutrale en transparante weergave van vervoersopties; en het delen van marketing- en boekingsdata. Er zijn ook verwachte besparingen die voortkomen uit efficiëntere en meer gestandaardiseerde onderhandelingen tussen MDMS-platforms en vervoerders over commerciële overeenkomsten. De netto baten worden geschat op 11.3 miljoen euro voor MDMS-aanbieders. Gelet op de voorgestelde uitzonderingen voor mkb-ondernemingen en de relatief hoge drempelwaarden voor significante marktdeelname, lijkt het voorstel zich in de Nederlandse context voornamelijk te richten op een beperkt aantal grote distributieplatforms. De regeldruk wordt verminderd doordat naast MKB, ook zijn uitgezonderd: vervoerders die uitsluitend hun eigen tickets verkopen, algemene zoekmachines en metasearchplatforms, en partijen die alleen betaal- of technische infrastructuur aanbieden zonder zelf vervoerproducten te distribueren.

Naar verwachting leiden de voorgestelde maatregelen voor vervoerders zowel tot kosten als tot besparingen. De belangrijkste eenmalige kosten vloeien voort uit verplichtingen voor vervoerders om ticketdistributie via MDMS-platforms mogelijk te maken en daarvoor nieuwe commerciële overeenkomsten aan te gaan. Tegenover kosten staan volgens de Commissie grotere besparingen doordat regels voor commerciële overeenkomsten en gegevensdeling onderhandelingen tussen

³² Application Programming Interface, een softwarekoppeling waarmee twee verschillende applicaties met elkaar kunnen communiceren en gegevens kunnen uitwisselen

vervoerders en MDMS-platforms efficiënter en minder complex maken. Voor vervoersaanbieders worden de netto baten door de Commissie geschat op 91.8 miljoen euro.

De baten voor de burgers (reizigers) schat het kabinet positief in op basis van de onderstaande baten-kosten verhouding in de Europese effectbeoordeling. Naar verwachting leveren de voorgestelde maatregelen voordelen op voor reizigers doordat vervoersopties eenvoudiger via één platform kunnen worden gevonden, vergeleken en geboekt. Er wordt verwacht dat meer concurrentie tussen mobiliteitsplatforms en vervoerders leidt tot innovatie, betere dienstverlening en mogelijk lagere prijzen. De verbetering van de regeldruk voor reizigers in Nederland wordt echter ingeperkt doordat bepaalde veelgebruikte mobiliteitsplatforms worden uitgezonderd vanwege MKB-status. Het is door de uitzondering niet voldoende duidelijk voor reizigers welke MDMS-aanbieders onder de scope vallen. Daarom zal het kabinet vragen in hoeverre het beoogde doel bereikt wordt onder deze uitzondering, en aandacht vragen voor consequenties voor effectiviteit, o.a. door bovengenoemde consequenties op regeldruk voor burgers.

Reactie op advies Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

ATR kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. ATR adviseert om meer aandacht te besteden aan de werkbaarheid voor reizigers bij beantwoording van de vraag of de bezochte MDMS-aanbieder valt onder de verplichtingen van het voorstel of niet.
2. ATR adviseert om toe te lichten op welke wijze het kabinet voorkomt dat eventuele aanvullende verplichtingen van de ACM leiden tot een disproportionele toename in de regeldruk.
3. ATR adviseert om de regeldrukberekening, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, toe te spitsen op de Nederlandse bedrijven en daarbij buiten beschouwing te laten de eventuele toename in ticketverkoop.
4. ATR adviseert om de regeldrukgevolgen voor reizigers in beeld te brengen, overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, en daarbij rekening te houden met de beperkingen van het voorstel.

Effectbeoordelingen spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van onnodige regeldruk van EU-wetgeving en waar mogelijk het verminderen daarvan. Vanuit dat perspectief gezien beschouwt het kabinet een effectbeoordeling als een noodzakelijk ondersteunend instrument in het besluitvormingsproces. Het kabinet constateert dat kwantificering van de regeldrukeffecten van het voorstel voor het Nederlandse bedrijfsleven en reizigers niet mogelijk is zonder nader onderzoek, gezien de effectbeoordeling van de Commissie slechts beperkt de regeldrukeffecten kwantificeert en slechts een EU-brede analyse maakt. Het kabinet heeft in het BNC-fiche onderdelen van de RMB geïdentificeerd die ofwel opgehelderd moeten worden of waar tegengaan van regeldruk extra aandacht vereist is in de onderhandelingen. In overeenstemming met het advies van het ATR pleit het kabinet in het BNC-fiche ook voor het blijven meewegen en in kaart brengen van de regeldruk van verschillende voorstellen, maar vooral ook hoe deze regeldruk verminderd kan worden. Het kabinet zal hier op blijven toezien bij de verdere onderhandelingen over het voorstel.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Een EU-breed geharmoniseerd kader voor ticketverkoop kan concurrentie, innovatie en eerlijke samenwerking stimuleren, en hiermee het functioneren van de interne markt.

Het voorstel zal naar verwachting de concurrentiekracht van het spoorvervoer versterken, en mogelijk ook van de Europese toerismesector. Als het voorstel leidt tot economische groei binnen de interne markt, versterkt dit de internationale concurrentiekracht van de EU. De maatregelen gelden voor alle platforms die actief zijn op de EU-markt en leiden naar verwachting niet tot handelsverstoringen. De geopolitieke impact is beperkt, omdat het voorstel intra-EU reizigersverkeer betreft.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel is een verordening. Op grond van artikel 288 VWEU is een verordening in haar geheel verbindend en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Er is derhalve geen omzetting in nationale wet- en regelgeving voorgeschreven. Wel rust op de lidstaten de verplichting effectief uitvoering te geven aan de verplichtingen van de verordening. Nationale wet- en regelgeving of uitvoering in strijd met de verplichtingen van het voorstel dienen weggehaald te worden. Er bestaat nu geen nationale wet- en regelgeving op het gebied van (internationale) ticketverkoop.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Uitvoerings- en gedelegeerde handelingen zijn toegewezen in artikel 4, lid 7 en 9, en artikel 11, lid 1. Het vaststellen van uitvoeringshandelingen is gebonden aan de comitéprocedure uitgezet in artikel 17, lid 2. Het vaststellen van gedelegeerde handelingen is afgebakend door de uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie in artikel 16.

In artikel 4, lid 7 is een bevoegdheidsgrondslag opgenomen voor de Commissie om via een uitvoeringshandeling (Artikel 291 VWEU) B2C MDMS-aanbieders met een aanzienlijke marktpositie in de Unie aan te wijzen op nationaal of EU-niveau. Het toekennen van deze uitvoeringsbevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft, namelijk de administratieve handeling van het aanwijzen van een B2C MDMS met significant marktaandeel op basis van de drempelwaarden in Annex 1. Toekenning van de bevoegdheid is wenselijk, omdat het door de Commissie aanwijzen moet zorgen voor een eerlijk en duidelijk proces zonder politieke inmenging. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, omdat er geen sprake is van het wijzigen of aanvullen van de wetgeving zelf, maar van de uniforme uitvoering van de verordening binnen de Unie. Uit artikel 17, lid 2, van de verordening volgt dat de uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening (EU) nr. 182/2011. Het kabinet acht dit de passende procedure omdat het slechts gaat om een administratieve handeling.

In artikel 4, lid 9,³³ is de bevoegdheid voor de Commissie opgenomen om gedelegeerde handelingen vast te stellen in overeenstemming met Artikel 290 VWEU, en overeenkomstig artikel 16, tot de wijziging van de drempelwaarden in bijlage I vanwege ontwikkelingen in de B2C MDMS-markt, ter vaststelling van B2C MDMS-aanbieders met een significant marktaandeel op nationaal of EU-niveau. Het toekennen van de delegatiebevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft, namelijk het wijzigen van drempelwaarden in de bijlage I. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat flexibiliteit nodig is om in te spelen op ontwikkelingen in de markt. Artikel 16 bakent de bevoegdheden deels voldoende af, namelijk een periode van 5 jaar; de gedelegeerde bevoegdheid kan te allen tijde door het Europees Parlement (EP) of door de Raad worden ingetrokken; na consultatie van lidstaten, en met mogelijkheid tot objectie door het EP of de Raad. Echter, de bevoegdheid dient in artikel 16 of de bijlage I nader te worden afgebakend door de wijze waarop de drempelwaarden worden berekend duidelijk op te nemen. Hoewel het wenselijk is dat de hoogte van de drempelwaarden worden aangepast aan veranderende marktomstandigheden, dient de onderliggende methodiek ongewijzigd te blijven. Delegatie in plaats van uitvoering ligt voor de hand, omdat het gaat om wijziging van de basishandeling, niet om eenvormige uitvoering daarvan.

Artikel 11, lid 1, voorziet in de bevoegdheid voor de Commissie om, bij oneerlijke behandeling van Europese luchtvaartmaatschappijen in een derde land, van B2B MDMS-aanbieders die in de Unie actief zijn via een uitvoeringshandeling te eisen dat zij luchtvaartmaatschappijen uit dat derde land op een gelijkwaardige wijze behandelen als hoe luchtvaartmaatschappijen uit de Unie in dat derde land worden behandeld. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. De Commissie mag alleen in een concreet geval vaststellen dat er sprake is van oneerlijke behandeling. Daarnaast is het toekennen van deze uitvoeringsbevoegdheid wenselijk, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de Unie snel, uniform en effectief kan optreden tegenover oneerlijke handelspraktijken van derde landen. Artikel 17, lid 2, bepaalt dat de uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de raadplegingsprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011. Deze bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend in overeenstemming met de comitologieverordening.³⁴ Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat dit de gangbare procedure op dit beleidsterrein is.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Commissie stelt nog geen datum voor als datum van inwerkingtreding van de Verordening. De gebruikelijke termijn van 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie is al wel opgenomen. Voor de volledige implementatie na de datum van inwerkingtreding is nog geen termijn opgenomen. Het lijkt logisch dat dit gekoppeld zal worden aan de implementatietermijn van de spoor kaartverkoop-verordening, een termijn van 12 maanden zou dan passen. Dat

³³ In artikel 16 van het voorstel abusievelijk naar verwezen als artikel 4, lid 10

³⁴ Verordening (EU) nr. 182/2011 tot vaststelling van de voorschriften en algemene beginselen betreffende de mechanismen voor controle door de lidstaten op de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie.

financiële aspecten vanaf het volgende MFK (2028-2034) zijn opgenomen, suggereert geen gewenste inwerkingtreding voor 2028. Het kabinet beoordeelt dit als een redelijke termijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel zal uiterlijk vijf jaar na de start van de uitvoering van de wetgeving worden beoordeeld. Dit is een passende evaluatiebepaling volgens het Kabinet.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De ACM geeft in de eigen impactanalyse aan dat zij de door de Commissie gesignaleerde problemen op de markt voor de online kaartverkoop onderschrijft. De aanpak van de problemen via enerzijds verplichtingen voor vervoerders en anderzijds verplichtingen voor onmisbare kaartverkoopaanbieders, acht de ACM een effectieve aanpak. De ACM heeft nog wel een aantal onduidelijkheden en verbeterpunten in de wetgevingsvoorstellen in kaart gebracht. De ACM adviseert om in de onderhandelingen over de wetgevingsvoorstellen in de Raad de genoemde punten te laten verduidelijken en verbeteren. De ACM twijfelt aan de proportionaliteit van de strengere verplichtingen voor B2B MDMS-aanbieders en B2C MDMS-aanbieders met SMP, FRAND-normen en een verbod op exclusiviteitsclausules, omdat de probleemanalyse van de EC op dit punt algemeen blijft. Ook acht de ACM de drempels voor het aanwijzen van B2C MDMS met SMP onvoldoende gespecificeerd. De ACM acht de RRT effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar indien de hiervoor geschetste onduidelijkheid in de reikwijdte van de verplichting voor vervoerders wordt weggenomen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen voorziene implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.



Aan
Van
Via
Kopie aan
Afgestemd met

R

Bescherming persoonlijke levenssfeer

TER BESLISSING

Datum

29 mei 2026

Onze referentie

BZ2628726

Opgesteld door

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Uiterlijk bij

4 juni 2026

Plandatum / Deadline

Kamer

19 juni 2026

Binnengekomen op

19 mei 2026

Bijlage(n)

2

nota

BNC Fiche Global Health Resilience Initiative

Aanleiding

Mededeling van de Europese Commissie (CIE): *Reinforcing global health resilience amidst geopolitical change*

Geadviseerd besluit

Uw akkoord op bijgevoegd BNC-fiche ter bespreking in de BNC op 8 juni, de CoCo op 16 juni en de MR op 19 juni.

Kernpunten

- Het EU *Global Health Resilience Initiative* (GHRI) is het strategische kader van de EU om mondiale gezondheid te versterken in een context van geopolitieke verschuivingen die het risico op mondiale gezondheids crises vergroten en eerder behaalde gezondheidswinst in het mondiale zuiden onder druk zetten.
- Het initiatief bouwt voort op bestaande EU-beleidskaders zoals de Mondiale Gezondheidsstrategie van de EU, de Europese Gezondheidsunie en de EU-strategie voor een paraatheidheidsunie.
- Inzet van het initiatief is dat Europa een voortrekkersrol moet gaan vervullen op het gebied van mondiale gezondheid, omdat de wereld op de rand staat van een nieuwe gezondheids crisis en andere spelers hun inzet op dit terrein afbouwen.
- In de mededeling over het GHRI van 13 mei wordt deze strategie verder uitgewerkt.
- Het GHRI biedt Europa de kans zich te positioneren als betrouwbare, voorspelbare en waardevolle leider op het vlak van mondiale gezondheid.
- Het GHRI sluit aan bij de Nederlandse gezondheidsprioriteiten zoals vastgelegd in de Mondiale Gezondheidsstrategie 2023-2030, en bij de inzet zoals verwoord in de beleidsbrief Buitenlandse Zaken (2026) en de beleidsbrief Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2026).
- Daarnaast biedt het GHRI mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven om afzet te vergroten.
- De mededeling biedt geen inzicht in de looptijd, de voorziene financiering en de budgettaire dekking van het GHRI. Daarnaast ontbreekt duidelijkheid over de

betrokkenheid van specifieke EU-diensten bij de uitvoering van het initiatief. Het kabinet zal bij de CIE aandringen op nadere verduidelijking op deze punten.

- Het fiche is door BZ opgesteld, in nauwe samenwerking met VWS.

Datum

29 mei 2026

Onze referentie

BZ2628726

Toelichting

- Het GHRI zet in op 5 prioriteiten, te weten:
 - 1) Inzet op een effectievere en minder versnipperde mondiale gezondheidsarchitectuur,
 - 2) Ondersteuning van landgeleide inspanningen om de weerbaarheid van nationale gezondheidssystemen te versterken,
 - 3) Versterking van de capaciteit om mondiale gezondheidsdreigingen en -crises te voorkomen, te beheersen en te adresseren,
 - 4) Diversificatie van toeleveringsketens en, waar sprake is van wederzijds belang, versterking van de capaciteit in partnerlanden voor de ontwikkeling en productie van essentiële medische producten, en
 - 5) Versterking van maatschappelijke weerbaarheid door het vertrouwen in wetenschap te bevorderen en door des- en misinformatie tegen te gaan.

Bijlagen

- Mededeling over het *Global Health Resilience Initiative* | ref.: COM(2026)197
- BNC fiche over de mededeling met betrekking tot het *Global Health Resilience Initiative*



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 Boeking (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-papers⁴⁵ 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 Boeking (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>

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 dienstverleners, 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 handavingslasten, 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 3^e partijen;

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

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

⁷https://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](#)
- 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.

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

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 moties⁸ 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 kaartaanbod 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 i/vm lopende onderhandelingen](#)

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

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

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 ticketdientaanbieders. 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 Boeking (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 Mobiliteitsvisie⁹ 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 reisoptyes 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-hoofdpijnennotitie-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.

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

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