

Vergaderjaar 2018–2019

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 849

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2019

Eind mei 2018 heb ik u geïnformeerd over de bouwstenen en de planning om te komen tot een besluit in 2020 over de ordening op het spoor na 2024.¹ Ik heb uw Kamer toegezegd om tussentijds met een actuele planning te komen in de aanloop naar het besluit in 2020.² In deze brief geef ik u de actuele stand van zaken. Naar aanleiding van de motie van lid Ziengs³ heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een update uitgevoerd van de quickscan van de spoormarkt voor het personenvervoer uit 2013. Deze update treft u bijgevoegd aan⁴. Tevens treft u, zoals toegezegd, de definitieve onderzoeksopzet aan voor het onderzoek effecten openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer⁵.

Hoofddlijn van het besluit

Het uitgangspunt bij het nemen van een integraal besluit over de ordening op het spoor, is het belang van de reiziger en de verlader. Die moet snel, comfortabel en veilig van A naar B kunnen reizen. De toekomstige ordening op het spoor moet daarbij de gewenste ontwikkelrichting uit het Toekomstbeeld OV 2040 faciliteren.

Het rapport *Kiezen voor een goed spoor*⁶ onderstreept het belang van een consistente ordening en sturing in de spoorsector en adviseert om met stapsgewijze wijzigingen de sterktes van het Nederlandse spoorvervoer verder te ondersteunen en zwaktes te verhelpen. In overeen-

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 768

² Algemeen Overleg Spoorordening van 6 december 2018, Kamerstukken II, 2018/19, 29 984, nr. 812.

³ Kamerstuk 29 984, nr. 759.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 713; reactie op het rapport, Kamerstuk 29 984, nr. 733.

stemming met mijn reactie⁷ op het rapport wil ik het besluit over de ordening op het spoor zorgvuldig opbouwen met een lerende aanpak om de transitierisico's en kosten voor onder andere de belastingbetaler te kunnen beperken. Daarom werk ik bouwstenen uit zodat ik in 2020 een integraal besluit kan nemen dat weloverwogen en goed onderbouwd is.

Het belangrijkste element van het besluit is de keuze of de nieuwe vervoerconcessie na 2024 voor het hoofdrailnet onderhands aan NS wordt gegund of wordt aanbesteed. Sinds de gunning van de huidige HRN-vervoerconcessie in 2014 is de Europese regelgeving veranderd. Met de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket is het uitgangspunt geworden *aanbesteden, tenzij*, maar onderhands gunnen behoort nog wel tot de mogelijkheden mits een besluit daartoe goed wordt onderbouwd. Bij het besluit over de nieuwe vervoerconcessie na 2024 is ook van belang welke omvang het hoofdrailnet dan heeft. Daarvoor kijk ik naar de mogelijke decentralisatie van sprinterdiensten uit het regeerakkoord en de positie van de HSL-Zuid in het hoofdrailnet. Voorop staat het borgen van de continuïteit op het spoor: ook na 2024 moet de reiziger erop kunnen rekenen dat de treinen rijden.

Daarnaast kijk ik, conform afspraken in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34), naar de verschillende opties voor het eigendom en de exploitatie van de stations. En ik zie in hoeverre randvoorwaardelijke maatregelen nodig zijn om het gelijke speelveld op de spoormarkt te blijven borgen en de gevolgen van de Europese introductie van open toegang tot het binnenlandse netwerk in goede banen te leiden. Tot slot betrek ik de resultaten van het onderzoek naar de effecten van openbaar aanbesteden van het openbaar vervoer bij het integrale besluit.

Bouwstenen en planning

Om een weloverwogen besluit te nemen, werk ik verschillende bouwstenen uit waarvoor ik onderzoek laat doen. Ik ben daar al volop mee aan de slag. Bij de uitvoering van de onderzoeken worden belanghebbenden uit de sector betrokken en geconsulteerd. Daarnaast zal ik in aanloop naar mijn besluit belanghebbenden op bestuurlijk niveau betrekken, om te toetsen op draagvlak en signalen uit de sector op te halen. In de bijlage treft u een bijgewerkte planning van de bouwstenen.

Update quickscan personenvervoer door ACM

Op verzoek van de motie Ziengs heeft de ACM een update uitgevoerd van de quickscan van de spoormarkt voor het personenvervoer uit 2013 (Kamerstuk 29 984, nr. 759). Ik ben de ACM zeer erkentelijk voor deze update.

De ACM heeft op een tiental onderwerpen de risico's op een verstoring van het gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen van spoorvervoer onderzocht. De ACM gaat daarbij ook in op de vraag in hoeverre de huidige beheersmaatregelen die risico's in voldoende mate ondervangen. De ACM constateert dat de bestaande beheersmaatregelen veelal voldoen, en dat een aantal aanvullende beheersmaatregelen verder kunnen bijdragen aan een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen (zie de overzichtstabel in bijlage 2 van de update).

De komende maanden bekijk ik hoe ik opvolging ga geven aan de aanvullende beheersmaatregelen die op mijn beleidsterrein liggen. Daarvoor consulteer ik belanghebbenden uit de sector (o.a. decentrale

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 733

overheden, reizigersorganisaties en vervoerders) over die beheersmaatregelen. Ik verwacht uw Kamer in het najaar een inhoudelijke reactie op het rapport te sturen.

Op verzoek van lid Ziengs besteedt de ACM in de update uitvoerig aandacht aan kruissubsidiëring in het kader van mogelijke verlieslatende biedingen bij regionale spooraanbestedingen. De ACM concludeert dat de meest effectieve bestaande maatregel tegen verlieslatende biedingen (en kruissubsidiëring) de Mededingingswet is op basis waarvan de ACM toezicht houdt op de spoormarkt. Volgens de ACM kan ook de Minister van Financiën als aandeelhouder van NS een belangrijke rol vervullen om kruissubsidie te voorkomen. De aandeelhouder toetst nu bij investeringen van meer dan 100 miljoen euro of het verwachte rendement van NS bij een regionale spoorconcessie voldoende is. De ACM doet daarom de suggestie om deze toets ook uit te voeren bij alle biedingen van NS op regionale concessies onder de 100 miljoen euro. Aangezien dit de verantwoordelijkheid is van de Minister van Financiën zal ik dit met hem bespreken.

Open toegang

Het onderzoek naar de kansen en bedreigingen van het recht op toegang (open toegang) tot de spoorweginfrastructuur van de Nederlandse spoormarkt wordt momenteel uitgevoerd. De resultaten worden besproken in een klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de ov- en spoorsector. Dit onderzoek gaat vergezeld van een quickscan naar de ervaringen die diverse Europese lidstaten al hebben met open toegang. Ik verwacht de resultaten van het onderzoek in de zomer beschikbaar te hebben. In het najaar van 2019 ben ik voornemens uw Kamer een reactie toe te sturen nadat ik relevante belanghebbenden heb kunnen consulteren over de te nemen maatregelen om open toegang op het Nederlandse spoor in goede banen te kunnen leiden.

Onderzoek decentralisatie sprinterdiensten uit regeerakkoord

Begin april heb ik u geïnformeerd over de stappen die worden gezet met de betrokken provincies om decentralisaties van sprinterdiensten uit het regeerakkoord te onderzoeken.⁸ Naast het vaststellen van mogelijke verbeteringen voor de reiziger is een belangrijke vraag onder welke (financiële) voorwaarden decentralisatie zou kunnen plaatsvinden.

Mijn inzet is om rond de zomer met de nieuwe provinciale colleges te bespreken of de decentralisaties kansrijk zijn en welke voorwaarden nog moeten worden ingevuld. Of dat lukt is ook afhankelijk van het tempo van de collegevorming in de betrokken provincies. Bij de gesprekken wordt ook het Toekomstbeeld OV betrokken. Ik zal u informeren over de uitkomsten van de gesprekken met de betrokken provincies. Het besluit om definitief tot decentralisatie van één of meerdere lijnen uit het regeerakkoord over te gaan vormt onderdeel van het integrale besluit in 2020.

Onderhands gunnen of aanbesteden vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

Ik onderzoek nader wat het vergt om een hoofdrailnet aan te besteden dan wel onderhands te gunnen, en welke gevolgen een dergelijke keuze heeft voor de reiziger en de wijze waarop de continuïteit in de spoorsector (bijvoorbeeld voor materieel en personeel) kan worden geborgd. Daarbij

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 828

betrek ik ook de strengere eisen die het Europese Vierde Spoorwegpakket aan onderhands gunnen stelt. Ik kijk daarbij naar zowel ervaringen als plannen van de andere EU-lidstaten.

Effecten openbaar aanbesteden van openbaar vervoer

Voor de opzet van het onderzoek effecten openbaar aanbesteden van het openbaar vervoer⁹ heeft uw Kamer een aantal extra accenten, aandachtspunten en aanvullingen aangedragen die worden meegenomen in het onderzoek. De onderzoeksopzet heb ik ook voorgelegd aan belanghebbenden. Vanuit de landelijke OV- en Spoortafels hebben verschillende partijen suggesties gedaan voor aanvullingen die – voor zover deze passen binnen de reikwijdte van het onderzoek – zijn meegenomen. U treft de definitieve onderzoeksopzet als bijlage aan bij deze brief.

Opties voor eigendom en exploitatie stations

Het onderzoek naar de verschillende opties voor het eigendom en de exploitatie van stations is inmiddels gestart. Op verzoek¹⁰ van uw Kamer onderzoek ik ook de optie dat het eigendom en de exploitatie van stations in handen komt van NS en neem ik in alle opties¹¹ mee of en zo ja welke rol pensioenfondsen zouden kunnen spelen. De resultaten van dit onderzoek zijn onderdeel van het integrale besluit en daarom informeer ik uw Kamer in het voorjaar van 2020 over de resultaten.

Midterm review vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

Dit jaar voer ik de midterm review (MTR) van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet uit. Hiermee evalueer ik de prestaties van NS in de eerste helft van de concessieperiode (2015–2019). Getoetst wordt of de uitvoering van de concessie heeft geleid tot de voor de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) noodzakelijke verbetering. Onderdeel van de MTR is de 1-meting van de gedecentraliseerde stoptreindiensten in Limburg. De resultaten van de evaluatie kunnen aanleiding geven tot aanpassingen van de bestaande concessie voor de tweede helft van de concessieperiode (2020–2024). Aanpassingen in de concessie vergen instemming van IenW én NS.

De MTR vormt ook een belangrijke bouwsteen voor het besluit over de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet na 2024. Op onderdelen kan de MTR informatie geven over verdere verbeteringen die buiten de reikwijdte van de huidige concessie vallen. Ook geeft de MTR zicht op mogelijke andere manieren van sturing en sanctionering van de toekomstige vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Daarmee geef ik uitvoering aan de moties Ziengs¹² en Amhaouch¹³ over deze onderwerpen. De resultaten van de MTR geven mij mede de informatie die ik nodig heb in voorbereiding op de toekomstige vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Daarmee wil ik na het besluit in 2020 starten.

⁹ Kamerstuk 23 645, nr. 682.

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 768 d.d. 30 mei 2018.

¹¹ In mijn brief van 30 mei 2018 heb ik geschetst welke opties ik voor de stations laat onderzoeken: de optie «Alles naar ProRail», de optie waarin ProRail en NS Stations in een aparte stationsorganisatie op meer afstand van de beide moederbedrijven de stations integraal aansturen en de optie waarbij binnen bestaande eigendoms- en verantwoordelijkheden de rol en taakverdeling tussen de NS en ProRail op stations verhelderd wordt. (Kamerstuk 29 984, nr. 768 d.d. 30 mei 2018).

¹² Kamerstuk 29 984, nr. 749.

¹³ Kamerstuk 34 914, nr. 15.

Ik verwacht de resultaten van de MTR in het voorjaar van 2020 aan uw Kamer te sturen. Dit zal voor het besluit over de ordening en sturing op het spoor na 2024 zijn.

Ik vertrouw erop met deze brief uw Kamer inzicht te hebben gegeven in de huidige planning in aanloop naar het integrale besluit over de (markt)ordening op het spoor in 2020.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Planning bouwstenen in de tijd	
1. Update quick scan gelijk speelveld door ACM n.a.v. motie Ziengs	Mei 2019
2. Onderzoek naar effecten open toegang op spoorordering en treinconcessies en onderzoek buitenlandse ervaringen met open toegang	Zomer 2019
3. Uitkomst gesprekken met de provincies over decentralisatie van één of meer spoorlijnen uit het regeerakkoord	Rond de zomer 2019
4. Reactie op rapport open toegang na consultatie belanghebbenden	Najaar 2019
5. Reactie op update quick scan gelijk speelveld door ACM n.a.v. motie Ziengs	Najaar 2019
6. Onderzoeken onderhands gunnen of aanbesteden HRN-concessie en HSL	Voorjaar 2020
7. Onderzoek naar effecten openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer	Voorjaar 2020
8. Onderzoek naar de verschillende opties voor stations	Voorjaar 2020
9. Midterm review NS-vervoerconcessie over het hoofd railnet (inclusief onderzoek gevolgen van de decentralisaties van stoptreindiensten in Limburg, en prestaties over de HSL-Zuid)	Voorjaar 2020
Besluiten in de tijd	
10. Geactualiseerde vervoerconcessie 2015–2024 voor het HRN	Brief naar Kamer Voorjaar 2020
11. Omvang en gunning HRN na 2024 (inclusief decentralisaties, HSL, stations)	Brief naar Kamer Voorjaar 2020
