

Vergaderjaar 2024–2025

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1234

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2025

Het kabinet heeft in het Regeerprogramma het streven vastgelegd om in 2026 tot een besluit te komen over de principes van marktordening op het spoor na 2033, als de concessie voor het hoofdrailnet afloopt.¹ Met dit besluit wil het kabinet ervoor zorgen dat het spoorstelsel blijft bijdragen aan een goede bereikbaarheid van maatschappelijk-economische functies voor de reiziger en een veilig en duurzaam mobiliteitssysteem. Ook in de toekomst moet de treinreiziger snel, betrouwbaar, toegankelijk, comfortabel en betaalbaar kunnen reizen naar werk, school, ziekenhuis of winkels. Hiervoor is continu aandacht nodig voor een goed werkend spoorstelsel waarin de bestaande capaciteit optimaal wordt benut.

Conform een eerdere toezegging² wordt uw Kamer met deze brief geïnformeerd over de aanpak van het Programma Toekomstige Marktordening Spoor. In de eerste fase van dit programma worden de effecten onderzocht van vijf uiteenlopende studievarianten van marktordening op het kunnen realiseren van de bovengenoemde doelen, in lijn met de Mobiliteitsvisie 2050 en het Toekomstbeeld OV.

Uiteraard zal in dit programma rekening worden gehouden met de kaders van het Europese Vierde Spoorwegpakket. Met de richtlijnen en verordeningen uit dit pakket is de binnenlandse spoormarkt voor personenvervoer geliberaliseerd, en kunnen vervoerders ook zonder overheidsconcessie treindiensten voor eigen rekening en risico in open toegang rijden. Daarnaast stelt het Spoorwegpakket specifieke eisen aan het verlenen van concessies voor binnenlands spoorvervoer.

Het afgelopen jaar is verkend welke beleidsinstrumenten nodig zijn om bij vervoer in open toegang publieke belangen (zoals sociale veiligheid en laagdrempeligheid van het OV) effectief te kunnen borgen. Hierover wordt

¹ Kamerstuk 36 471, nr. 96.

² Kamerstuk 23 645, nr. 834.

in het voorjaar van 2025 een brief met uw Kamer gedeeld. De Europese Commissie (EC) heeft ook een voorstel gepubliceerd voor een verordening capaciteitsmanagement die kan leiden tot een aanpassing van de capaciteitsverdelingsregels. Dat kan van invloed zijn op de marktordening na 2033.³ Hierover vinden nu onderhandelingen plaats.

Dit alles samen vormt aanleiding en context om voor de periode na de huidige Hoofdrailnetconcessie (HRN-concessie) marktorderingsvarianten te onderzoeken, om tijdig een besluit te kunnen nemen over de principes van marktordening na 2033. Besluitvorming in 2026 is nodig om zowel overheden als de sector voldoende tijd te geven zich voor te bereiden op de marktordening na 2033.

Aanpak van programma TMS

Het programma kent drie fasen: 1. een onderzoek naar vijf studievarianten en het uitwerken van beleidsdoelen; 2. het opstellen en beoordelen van verschillende keuzevarianten (2025–2026); 3. het beschrijven van de maatregelen die nodig zijn om tot de beoogde marktordening in 2034 te komen en het voorbereiden van een kabinetsbesluit (2026). Deze brief gaat vooral in op de huidige, eerste fase.

Studievarianten

Op dit moment voeren Goudappel, Rebel en APPM in opdracht van het Ministerie van IenW een onderzoek uit naar de effecten van ordening op beleidsdoelen, governance en financiën. In deze effectanalyse worden verschillende studievarianten van marktordening onderzocht. Deze studievarianten verschillen van elkaar in de netwerkindeling van het spoor en in de marktbenadering. Deze studievarianten zijn theoretische varianten om van te leren, niet een menu waaruit het kabinet een keuze zal maken.

Alle netwerkindelingen gaan uit van de spoorinfrastructuur zoals die naar verwachting in 2034 beschikbaar is en van minimaal het huidige geplande volume aan treinen voor 2033.⁴ Om maximaal te leren over de effecten van de keuze voor een bepaalde marktordening wordt in de analyse een breed spectrum aan netwerkindelingen in beschouwing genomen. Het ene uiterste is één landelijk netwerk waarin het huidige hoofdrailnet met de regionale concessies zijn samengevoegd. Het andere uiterste is een open netwerk waarin vervoerders bepalen welke treinen zij willen rijden in open toegang. Treindiensten die niet commercieel worden gereden, kunnen via spoorconcessies worden verzorgd. Tussen deze uitersten bevinden zich het huidige hoofdrailnet (conform de HRN-concessie), waarbij ook een mogelijke verdere decentralisatie van enkele lijnen wordt meegenomen; een opdeling van het huidige hoofdrailnet in een beperkt aantal corridors; en een verdeling van treindiensten op het hoofdrailnet in één intercitypakket en meerdere (regionaal samenhangende) stoptrein-pakketten.

Bij de marktbenaderingen onderscheiden we concessie(s) onderhands gunnen, concessie(s) openbaar aanbesteden of open toegang.

Naast dit lopende onderzoek wordt een update gemaakt van het inno-V rapport dat is opgesteld voor het marktorderingsbesluit van 2020.⁵ De

³ COM(2023) 443 final.

⁴ De groeiambities voor het spoor uit het Toekomstbeeld OV 2040 vormen het uitgangspunt.

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 471, 12 juni 2020, plus bijlage Vervoersconcessie HRN, praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, Inno-V, mei 2020.

resultaten van dit onderzoek en het onderzoek van Goudappel, Rebel en APPM bieden belangrijke inzichten voor de tweede fase. Uw Kamer wordt dit najaar geïnformeerd over de resultaten van deze onderzoeken en de stappen die gezet zullen worden in de vervolgfases.

Beleidsdoelen

Parallel aan het onderzoek naar de effecten van de verschillende studievarianten worden de beleidsdoelen verder uitgewerkt en een afweegkader opgesteld.

Bij deze uitwerking worden de inzichten vanuit het onderzoek naar de studievarianten meegenomen.

Vervolg

In de tweede fase worden op basis van bovengenoemde twee onderzoeken en gesprekken met een breed spectrum van stakeholders enkele keuzevarianten van marktordening samengesteld en uitgewerkt, mede op basis van het afweegkader. Daarbij staat niet het leereffect voorop, zoals in fase één, maar het voorbereiden van keuzevarianten voor besluitvorming door het kabinet, met per keuzevariant inzicht in de randvoorwaarden. Deze keuzevarianten dienen juridisch, financieel en infrastructureel haalbaar en maakbaar te zijn.

In de derde en laatste fase (2026) wordt per keuzevariant een transitiepad beschreven: de maatregelen die nodig zijn om tot de beoogde marktordening in 2034 te komen. Vervolgens wordt een kabinetsbesluit voorbereid waarbij de keuzevarianten worden gewogen voor politiek bestuurlijke besluitvorming.

Het streven is om, op basis van alle informatie, in de loop van 2026 een besluit over de principes van marktordening op het spoor na 2033 voor te leggen aan het kabinet. Het besluit maakt duidelijk hoe het netwerk wordt ingedeeld, welke marktbenadering hierbij hoort en wat nodig is voor de governance: de organisatie, sturing en coördinatie van de sector. Na de besluitvorming in 2026 zal een start gemaakt worden met de implementatie van het besluit. Een marktanalyse of marktverkenning kan onderdeel van die fase zijn.

Indien dit besluit de bestaande, regionale spoorconcessies raakt, dan wordt hierover bestuurlijk overleg gepleegd met de betrokken decentrale overheden.

Tijdens het hele programma wordt regelmatig overlegd met belanghebbenden en experts vanuit de vervoerders, consumentenorganisaties, medeoverheden en de wetenschap. Deze gesprekken staan los van de lopende infractieprocedure en rechtszaken over de onderhandse gunning van de hoofdrailnetconcessie 2025–2033 en hebben geen invloed op de huidige marktordening op het spoor.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen