

Vergaderjaar 2020–2021

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 930

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2021

Op 23 december jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de vervolgstappen ten aanzien van de marktordening op het spoor in de komende jaren.¹ In deze brief heb ik onder meer toegezegd uw Kamer dit voorjaar het beleidsvoornemen voor de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet toe te sturen. U vindt het beleidsvoornemen bijgevoegd². Het beleidsvoornemen leg ik, conform de procedure in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000), aan uw Kamer voor.³ Hieronder ga ik in op de belangrijkste onderdelen uit het beleidsvoornemen. Ook ga ik in op de inbreng van stakeholders en de wijze waarop ik daarmee ben omgegaan bij het opstellen van het beleidsvoornemen.

Nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet

Zoals vorig jaar toegelicht per brief aan uw Kamer⁴ is het kabinet voornemens de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (HRN), inclusief het binnenlandse vervoer op de HSL-Zuid, onderhands aan NS te gunnen. Om te komen tot een nieuwe concessie doorloop ik een aantal formele stappen, die zijn vastgelegd in de Wp2000. De eerste stap hierin is het beleidsvoornemen, waarin ik de eisen, ambities en voorwaarden die ik wil realiseren met de nieuwe HRN-concessie heb uitgewerkt. Hierna volgt het programma van eisen, waarin deze eisen, ambities en voorwaarden nader worden uitgewerkt. Het programma van eisen wordt naar verwachting in het voorjaar van 2022 door het kabinet aan uw Kamer voorgelegd. Na het programma van eisen volgen de ontwerp-concessie en uiteindelijk de definitieve concessieverlening. In de concessie staat concreet opgenomen welke prestaties van NS kunnen worden verwacht.

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 919.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Zie artikel 66, vierde en vijfde lid, van de Wet personenvervoer 2000. De betreffende procedure wordt daarnaast toegelicht in hoofdstuk 5 van het beleidsvoornemen.

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 899.

De concessieverlening verwacht ik eind 2023 af te hebben gerond. Het voorliggende beleidsvoornemen betreft dus de eerste stap in het concessieverleningsproces. Daarmee beoog ik transparant en voorzienbaar te zijn over de wijze waarop ik de concessie in de komende jaren ga vormgeven en de onderwerpen die ik daarin betrek.

In het beleidsvoornemen wordt de betrokken markt beschreven. Hierbij ga ik enerzijds in op de wijze waarop de geografische omvang van het hoofdrailnet waarvoor de concessie een exclusief recht⁵ zal bevatten, wordt vormgegeven. Anderzijds schets ik de manier waarop de hoeveelheid treindiensten die binnen deze geografische omvang zijn voorzien (het volume) wordt vastgesteld.

Ik ben voornemens de geografische omvang van het hoofdrailnet, die is vastgelegd in het Besluit hoofdrailnet, bij aanvang van de nieuwe concessieperiode opnieuw vast te stellen en daarbij de meest recente inzichten over de omvang van het hoofdrailnet, en de proportionaliteit daarvan, te betrekken. Ik verwacht hier bij het programma van eisen al nadere helderheid over te kunnen geven. Zaken die daarbij in elk geval een rol spelen zijn de aangekondigde decentralisatie van de sprinter-diensten tussen Zwolle en Leeuwarden en de aangekondigde veranderingen op het gebied van internationaal spoorvervoer (waarbij ik meer ruimte wil geven aan spoorvervoerders die op basis van open toegang internationale verbindingen willen aanbieden).

Voor wat betreft het volume van de concessie geldt dat, als gevolg van open toegang en de voorwaarden uit de PSO-verordening, in de nieuwe concessie specifiekere dan in de huidige concessie het geval is, wordt omschreven hoeveel treindiensten binnen de concessie worden voorzien. Dit is dus een vereiste om de nieuwe concessie in overeenstemming met de (Europese) regelgeving te kunnen gunnen. Het precieze volume van de concessie wordt gedurende het concessieverleningsproces bepaald, maar het doel daarbij is het faciliteren van de verwachte vervoervraag van de reizigers op het hoofdrailnet. De omvang van de concessie wordt op basis van die behoefte vastgesteld.

Tot de aanvang van de coronacrisis was er een duidelijk stijgende lijn in zowel de kwaliteit van het spoorvervoer als de hoeveelheid reizigers. Recentere rapporten laten zien dat die groei zich na de coronacrisis naar verwachting weer herstelt.⁶ Met de voortzetting van NS als vervoerder op het hoofdrailnet zet ik in op verdere verbetering van de kwaliteit en betrouwbaarheid voor de reiziger, ook bij toenemende reizigers aantallen, en is de continuïteit van de treindiensten op het hoofdrailnet na 2024 gewaarborgd. In het beleidsvoornemen is uitgewerkt aan welke doelstellingen de nieuwe concessie invulling moet geven. Dit betreft:

- i. Het bieden van een zo goed mogelijk vervoerproduct aan de reiziger;
- ii. Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur-tot-deur kunnen reizen;
- iii. Het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel;
- iv. Het komen tot een verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS.

⁵ Dit exclusief recht staat er overigens niet aan in de weg dat derde spoorweginvesteringen kunnen verzoeken om toelating tot de spoorweginfrastructuur teneinde passagiersvervoer per spoor als bedoeld in Richtlijn 2012/34/EU («SERA-richtlijn») aan te bieden tussen aan het hoofdrailnet gelegen stations («open toegang»).

⁶ Zie de Kerncijfers Mobiliteit 2020 van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, te vinden via www.kimnet.nl.

Een verdere uitwerking van deze doelen is opgenomen in het beleidsvoornemen. Met deze doelen borg ik dat wordt voldaan aan de gewijzigde eisen binnen de PSO-verordening. Die verlangt immers dat specificaties worden vastgelegd voor de openbaredienstverplichtingen en het toepassingsgebied ervan⁷, dat de beleidsdoelen zoveel mogelijk op een kostenefficiënte manier worden verwezenlijkt⁸, en dat zoveel mogelijk (financieel) gegarandeerd wordt dat het huidige aanbod openbaar vervoer kwalitatief en kwantitatief in stand blijft of verbetert⁹.

In het beleidsvoornemen is nog geen concrete looptijd van de concessie opgenomen. Uw Kamer heeft op 11 februari jl. de motie van de leden Laçin en Kröger¹⁰ aangenomen, waarin wordt uitgesproken dat de concessie voor het hoofdrailnet voor minimaal tien jaar aan NS gegund moet worden met een tussenevaluatie na vijf jaar. Zoals ik in het AO Spoorordening van 9 september jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 901) al heb toegelicht, heb ik gehoord dat uw Kamer een voorkeur heeft voor een looptijd van de concessie van tien jaar. Tegelijkertijd heb ik ook gehoord dat uw Kamer de balans wil aanbrengen tussen onderhands gunnen en een optimale prestatie in het belang van reiziger én belastingbetaler. Ik neem daarom als uitgangspunt dat ik eerst ga kijken wat er in een dergelijke lange looptijd te realiseren zou moeten zijn, voordat ik besluit over de looptijd van de concessie. Daarnaast moet ik voldoen aan de juridische voorwaarden uit de Europese PSO-verordening. Hierin zijn bindende eisen gesteld aan openbaredienstcontracten die onder het overgangsrecht (uiterlijk 24 december 2023) gegund worden.¹¹ Uiteraard moet aan deze eisen worden voldaan bij het opstellen van de nieuwe HRN-concessie. Dit gehele proces wil ik in alle redelijkheid doorlopen. Het logische moment om een besluit te nemen over de looptijd van de concessie is dan ook wanneer we concreet zicht hebben op de prestaties die we met NS kunnen afspreken. Dat is pas later in het concessieverleningsproces het geval. Conform de eisen uit de PSO-verordening zal ik de looptijd van de concessie uiterlijk een jaar voor de beoogde gunning publiceren in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Betrokkenheid stakeholders bij het beleidsvoornemen

Ten behoeve van een zorgvuldige totstandkoming, heb ik partijen uit de OV-sector de gelegenheid geboden te reageren op een conceptversie van het beleidsvoornemen. Dit betreft, conform de procedure in de Wp2000, de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov, en daarnaast NS, ProRail, FMN, Allrail, ACM, DOVA en het KiM. De volledige reacties van deze partijen en de wijze waarop ik daarmee ben omgegaan vindt u in de bijlage¹². Hieronder vindt u de belangrijkste punten.

Diverse partijen hebben positief gereageerd op de conceptversie van het beleidsvoornemen. De gekozen doelen worden door veel partijen herkend en onderschreven, maar tegelijkertijd zijn er diverse vragen gesteld over de precieze uitwerking ervan. Deze opmerkingen hebben in veel gevallen niet geleid tot aanpassingen van het beleidsvoornemen, omdat ze hiervoor in deze fase te gedetailleerd waren. Uiteraard worden ze wel nader bezien bij de vervolgstappen in het concessieverleningsproces, te beginnen met het programma van eisen.

⁷ Artikel 2bis, eerste lid, van de PSO-verordening.

⁸ Artikel 2bis, tweede lid, onder a, van de PSO-verordening.

⁹ Artikel 2bis, tweede lid, onder b, van de PSO-verordening.

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 907.

¹¹ Artikel 5, zesde lid, van de PSO-verordening.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De opmerkingen van de verschillende partijen hebben op twee thema's geleid tot verduidelijkingen en aanpassingen in het beleidsvoornemen. Dit betreft de paragraaf over het volume van de concessie en de paragraaf over het eerder in deze brief genoemde doel (iii) om de publieke investeringen in het spoorstelsel maatschappelijk optimaal te benutten.

- In de paragraaf over het volume van de concessie is verduidelijkt dat de wijze van sturen op het voldoen aan de verwachte vervoervraag nader wordt onderzocht. Diverse partijen hadden namelijk vragen en suggesties bij het vormgeven van het in de conceptversie benoemde voorstel om een bandbreedte te hanteren met een onder- en een bovengrens van het aantal treindiensten dat NS binnen de HRN-concessie kan rijden. In het definitieve beleidsvoornemen wordt deze bandbreedte als optie genoemd, maar is verduidelijkt dat deze nader wordt onderzocht. Daarnaast is benoemd dat de sturing op het voldoen aan de verwachte vervoervraag wordt gedaan op basis objectieve en transparante criteria. Indicatoren die daarvoor geëigend lijken te zijn, zijn de verwachte reizigersaantallen, de frequenties (aantal treindiensten per uur per baanvak) en het aantal zit- en/of vervoerplaatsen dat NS levert. In het programma van eisen zie ik nader hoe ik daar invulling aan geef.
- Bij de paragraaf over het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel werden verschillende vragen gesteld over de wijze waarop lenW dat concreet wil gaan doen. Naar aanleiding daarvan heb ik in het beleidsvoornemen verduidelijkt wat ik met dit doel wil bereiken. Dit betreft bijvoorbeeld het via de concessie borgen dat bij investeringsbeslissingen integraal gekeken wordt het spoorstelsel als geheel en het zo goed mogelijk inzicht verkrijgen in de consequenties van voorgestelde oplossingen. Ik wil daarom in de concessie opnemen dat investeringsbeslissingen van NS niet alleen aan de Minister van Financiën als aandeelhouder, maar ook aan lenW als concessieverlener en systeemverantwoordelijke worden voorgelegd. In het programma van eisen werk ik deze systematiek nader uit.

FMN en Allrail zijn kritisch op de voorgenomen onderhandse gunning van de nieuwe HRN-concessie en de juridische grondslag waarop dat gebeurt. Omdat dit beleidsvoornemen een eerste uitwerking betreft van het reeds aangekondigde voornemen, heeft dit niet tot wijzigingen in het beleidsvoornemen geleid. Op basis van artikel 5, zesde lid, van de PSO-verordening mag Nederland ervoor kiezen om uiterlijk 24 december 2023 de HRN-concessie onderhands te gunnen. Zoals vorig jaar met uw Kamer is gewisseld, wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Zoals hiervoor al toegelicht staat de precieze omvang van de concessie nog niet vast. Uiteraard zal de concessie binnen de kaders van de Europese regelgeving blijven.

Tot slot

Met het bijgevoegde beleidsvoornemen zet ik de eerste stap in het verlenen van de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Zoals aangegeven volgt hierna de nadere uitwerking in het programma van eisen. Ik verwacht dit programma van eisen in het voorjaar van 2022 aan uw Kamer toe te sturen, nadat ik uiteraard eerst – net als met het beleidsvoornemen het geval is geweest – een zorgvuldig proces met stakeholders uit de OV-sector heb doorlopen.

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