Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
11 augustus 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/195913

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Beslistermijn
17-08-2023

Bijlage(n)
9

Aan Staatssecretaris

nota

Aanbieding ontwerpconcessie Hoofdrailnet 2025-2033

Aanleiding

In de ministerraad van 14 juli jl. is besloten om de ontwerpconcessie voor het Hoofdrailnet (HRN) 2025-2033 met een brief aan de TK en EK aan te bieden. Met deze nota worden de beide brieven ter ondertekening aangeboden.

Geadviseerd besluit

1) Kennisnemen van de Nota van Antwoord en de reactie op het aanvullend advies van de consumentenorganisaties.
2) Kennisnemen van de ontwerpconcessie, inclusief algemene en artikelsgewijze toelichting.
3) Instemmen met het versturen van bijgevoegde Kamerbrieven, voorzien van de relevante bijlagen.

Hieronder volgt per beslispunt een toelichting.

Kernpunten

1. Nota van Antwoord

In de maanden mei en juni is de concept-ontwerpconcessie geconsulteerd onder dertien stakeholders. Die consultatie heeft veel reacties opgeleverd. In de Nota van Antwoord (NvA) is de inbreng per artikel(lid) van een reactie voorzien. Bij de NvA na consultatie van het Programma van Eisen (PvE) vorig jaar was een algemene reactie op de stakeholderreacties gegeven. Diverse stakeholders gaven toen aan dat de reactie niet meer herleidbaar was tot de gerichte opmerkingen die zijn gemaakt. Daarom hebben we er voor gekozen om iedere opmerking separaat te beantwoorden en in te delen per artikel. Zo kunnen de stakeholders per opmerking terugzien wat IenW met de inbreng heeft gedaan. De NvA wordt meegestuurd met de ontwerpconcessie aan de Tweede Kamer. Vanuit de consultatie zijn enerzijds positieve reacties binnengekomen: meerdere stakeholders zien de nieuwe HRN-concessie als een solide basis en een sterke ruggengraat voor het Nederlandse OV, met een ambitieus eindbeeld. Aan de andere kant hebben stakeholders ook zorgen geuit, bijvoorbeeld over de rechtmatigheid en reikwijdte van de concessie, over de betaalbaarheid voor reizigers en de aansturing van NS als beoogd concessiehouder. Waar relevant is de tekst van de ontwerpconcessie aangepast.

Na deze consultatieronde zijn de twee wettelijk verplichte stakeholders om aanvullend advies gevraagd: de consumentenorganisaties (Locov) en ProRail. De

vragen gingen specifiek over tarieven en de nadere uitwerking van de bodem- en streefwaarden. Alleen Locov heeft een aanvullend advies uitgebracht. In reactie op dit aanvullende advies is een separate reactie opgesteld, die ook wordt meegestuurd aan de Tweede Kamer. Naar aanleiding van het advies van Locov is in de ontwerpconcessie explicieter opgenomen dat IenW en NS een kader opstellen om voorstellen voor een nieuw tariefstelsel te kunnen toetsen. In het kader worden de eisen die in de concessie wordt gesteld nader uitgewerkt.

2. Ontwerpconcessie
De ontwerpconcessie is op enkele punten aangescherpt ten opzichte van de versie die in de ministerraad van 14 juli is besproken. Het gaat daarbij o.a. om het verwerken van risicoverdelingsafspraken tussen IenW en NS (afspraken over de verdeling van het risico van afwijkende reizigerskilometers ten opzichte van de prognoses), de mogelijkheden voor een nieuw tariefstelsel en de bepalingen op het gebied van de dienstregeling (borging dat de minimale stationsbediening niet lager is dan in 2024).

3. Kamerbrieven
De brief aan de Tweede Kamer is besproken in de ministerraad van 14 juli. In de periode daarna is de brief geactualiseerd en zijn de teksten over de reikwijdte van de concessie, de tarieven en de dienstregeling aangescherpt. De grote lijn is echter hetzelfde als de ministerraad-versie. Deze brief is vervolgens afgestemd met FIN.

U heeft de Tweede Kamer op 6 juli in de brief over het tariefstelsel laten weten dat u bij het aanbieden van de ontwerp-concessie de Kamer zou informeren over de financiële consequenties voor reizigers van de verschillende opties op het gebied van tarieven. In de voorliggende conceptbrief aan de Tweede Kamer is opgenomen dat NS ruimte krijgt om een nieuw tariefstelsel uit te werken en dat u pas meer duidelijkheid over de financiële consequenties kunt geven als het voorstel verder is uitgewerkt.

Met deze brief stuurt u de ontwerpconcessie mee, samen met de NvA en de reactie op het aanvullend advies van de consumentenorganisaties en ProRail.

De brief aan de Eerste Kamer is kort procedureel. De wet schrijft voor dat de Eerste Kamer parallel moet worden geïnformeerd.

Krachtenveld
De ontwerpconcessie is door een onbekende bron naar de Volkskrant gelekt. Diverse media hebben vervolgens op 11 augustus jl. bericht over de ontwerpconcessie, vooral over een spitstoeslag/gedifferentieerd tariefstelsel en over de internationale verbindingen.

Het is de verwachting dat het introduceren van een spitstoeslag dan wel een gedifferentieerd tariefstelsel politiek gevoelig ligt. Op dat punt is een procesvoorstel vastgelegd: NS kan werken aan een voorstel voor een nieuw tariefstelsel dat aan een aantal (in de concessie vastgelegde) eisen moet voldoen, moet dat bespreken met regionale vervoerders en decentrale overheden en de consumentenorganisaties om advies vragen. Daarna bespreekt NS het voorstel met IenW, zodat kan worden getoetst of de plannen van NS voldoen aan de concessie-eisen. Ten behoeve van die toetsing zal IenW samen met NS een kader ontwerpen, waarin de eisen die aan het nieuwe tariefstel zijn gesteld, nader

worden uitgewerkt. Pas daarna kan er van invoering sprake zijn. Er worden op dit punt dus geen onomkeerbare stappen gezet. De demissionaire status van het kabinet onderstreept het belang van een zorgvuldig consultatie- en implementatieproces.

Te verwachten is dat de Tweede Kamer afwijzend reageert op uw voornemen om het grootste deel van de internationale langeafstandsverbindingen aan open toegang te laten. De Kamer heeft vorig jaar november in twee motie opgeroepen om deze verbindingen in de concessie op te nemen. In reactie op de moties heeft u de Kamer afgelopen februari laten weten dat u de moties uitvoert als blijkt dat er per 14 juni 2023 geen of geen geschikte opentoegangmeldingen bij de ACM zijn ingediend. U schreef dat er juridisch geen goede rechtvaardiging is om de moties direct uit te voeren; uit de marktverkenning blijkt dat het aannemelijk is dat de internationale verbindingen in open toegang tot stand komen. Met de opentoegangmeldingen die afgelopen juni zijn gedaan bij de ACM, lijkt dat inderdaad het geval te zijn. Daarom kiest u ervoor om de internationale langeafstandverbindingen (m.u.v. de IC Brussel) niet in de concessie op te nemen.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
02.	Brief aan de Tweede Kamer	Met deze brief wordt de ontwerpconcessie aan de Tweede Kamer aangeboden, waarbij er ook wordt ingegaan op aangenomen moties en het bredere OV-beleid.
03.	Brief aan de Eerste Kamer	Met deze brief wordt de ontwerpconcessie aan de Eerste Kamer aangeboden.
04.	Ontwerpconcessie voor het Hoofdrailnet 2025-2033	Dit is de ontwerpconcessie voor het HRN 2025-2033, inclusief een algemene en artikelsgewijze toelichting. Deze wordt aan beide Kamers gestuurd.
05.	Nota van Antwoord consultatie concept-ontwerpconcessie HRN	In dit stuk is de input van de stakeholders per artikel(lid) van een reactie voorzien. Deze wordt meegestuurd aan de Tweede Kamer.

06.	Reactie op aanvullende adviezen concept-ontwerpconcessie HRN	Hierin zijn de aanvullende adviezen van de consumentenorganisaties van een reactie voorzien. Deze wordt meegestuurd aan de Tweede Kamer.
07.	Brief ProRail over de inpassing van de IC Berlijn	In deze brief brengt ProRail advies uit over de inpassing van de IC Berlijn in de capaciteitsverdeling. Deze wordt meegestuurd aan de Tweede Kamer.
08.	Advies ProRail impactanalyse op opentoegangmeldingen bij ACM	Dit is een advies van ProRail waarin de impact is onderzocht van de opentoegangmeldingen bij de ACM op de capaciteit op het spoor. Deze wordt meegestuurd aan de Tweede Kamer.
09.	Advies ProRail ontwikkelstappen Noord-Nederland	Dit is een advies van ProRail over de stoptreindiensten in Noord-Nederland. Deze wordt meegestuurd aan de Tweede Kamer.
10.	Onderliggende beslisnota's	Dit zijn vier onderliggende beslisnota's, op basis waarvan de ontwerpconcessie tot stand is gekomen.

Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

Datum	**Naam beslisnota**	**Toelichting**
3 juli 2023	Stukken RFL 11 juli nieuwe HRN-concessie	In deze nota wordt de staatssecretaris om akkoord gevraagd om het financieel kader van de nieuwe concessie en de ontwerpconcessie zelf bij de RFL van 11 juli aan te bieden.
19 juni 2023	Advies omgang initiatieven in open toegang internationaal en binnenlands in relatie tot de ontwerp-HRN-concessie	In deze nota wordt de staatssecretaris gevraagd om besluiten te nemen over de reikwijdte van de nieuwe concessie

4 april 2023	Stukken RFL 18 april t.b.v. nieuwe HRN-concessie	In deze nota wordt de staatssecretaris om akkoord gevraagd om de concept-afspraken met NS en het concept-financieel kader bij de RFL van 18 april aan te bieden.
3 maart 2023	Overleg over concept "afspraken op hoofdlijnen" en financieel kader nieuwe HRN-concessie	In deze nota wordt de staatssecretaris geadviseerd over het financieel kader van de nieuwe concessie.

Datum
11 augustus 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/195913

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Aan
Staatssecretaris

Bijlage(n)
9

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
3 juli 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/174186

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Beslistermijn
04-07-2023

Bijlage(n)
7

Aan Staatssecretaris

nota

Stukken RFL 11 juli nieuwe HRN-concessie

Aanleiding

In de MR van vrijdag 14 juli en daaraan voorafgaande RFL op dinsdag 11 juli is de nieuwe HRN-concessie geagendeerd. Doel van deze bespreking is om steun te krijgen voor verzending van de ontwerpconcessie naar de Tweede en de Eerste Kamer. In de bijlage treft u ter akkoord de in te brengen stukken. Een adviesnota voor de RFL is in dezelfde rondzendmap bijgevoegd.

Geadviseerd besluit

Akkoord gaan met delen van de bijgevoegde zes stukken met de RFL, te weten:

1) het aanbiedingsformulier voor de RFL van 11 juli;
2) de bespreeknotitie, waarin het financieel kader van de nieuwe concessie is uitgewerkt;
3) de afspraken op hoofdlijnen tussen IenW en NS;
4) de ontwerpconcessie;
5) een concept Kamerbrief voor aanbieding van de ontwerpconcessie; en
6) een notitie over een marktanalyse voor het HRN.

Kernpunten

In de afgelopen weken is meerdere keren met u gesproken over de nieuwe HRN-concessie. De uitkomsten van deze gesprekken hebben een plek gekregen in de diverse documenten die aan de RFL worden aangeboden. De afspraken op hoofdlijnen en de ontwerpconcessie zijn met NS afgestemd.

Het kernverhaal bij de nieuwe HRN-concessie is dat er ondanks de huidige uitdagende context (minder reizigers, hoge kosten, personeelstekorten en veel onderhoud aan het spoor) een zo goed mogelijk spoorproduct voor de reiziger wordt geborgd. Hierbij is een precaire balans gevonden tussen de financiële kaders en de afspraken in de concessie. In de bespreeknotitie schetst u die context, en de belangrijkste besluiten om tot een sluitend financieel kader te komen.

Achteraan deze nota vindt u, conform het verzoek van 23 juni, een factsheet over tarieven, inclusief een benchmark met de prijsontwikkelingen in andere sectoren.

Op 3 juli vindt nog een besluitvormend gesprek plaats tussen IenW, NS en FIN over de risicoverdeling, het rendement en een inspanningsverplichting voor NS om een efficiencytaakstelling van € [redacted] per jaar te realiseren.

Krachtenveld
Binnen de TK is er grote steun voor het opnieuw aan NS gunnen van de nieuwe HRN-concessie. Naar verwachting zijn er drie thema's binnen het totaalpakket aan de afspraken die in de TK tot weerstand zullen leiden: de omvang van de concessie, de tarieven en het volume:

- Voor wat betreft de omvang van de concessie worden de internationale verbindingen (met uitzondering van de IC Brussel en kort grensoverschrijdende verbindingen) aan open toegang gelaten en dus niet in de concessie opgenomen. De Kamer heeft eerder per motie opgeroepen de internationale verbindingen wel in de concessie op te nemen.
- Voor wat betreft tarieven krijgt NS ruimte om de tarieven per 1 januari 2024 (dat wil zeggen nog in de huidige concessie) met 3,5% extra te verhogen. Per 1 januari 2026 komt daar 3,5% bij. Dit is een pijnlijke, maar noodzakelijke maatregel om het gestegen kostenniveau (energie, materieel, lonen van personeel) in lijn te brengen met de tarieven. In het regionaal OV en in andere sectoren zien we prijsstijgingen van dezelfde orde grootte en hoger. Daarnaast krijgt NS ruimte om voorstellen te doen voor een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel, waarbij het reizen op drukke momenten en locaties duurder wordt en het reizen in het dal goedkoper.
- Voor wat betreft volume wordt het treinaanbod afgestemd op de reizigersvraag na covid. Dat betekent dat enkele productstappen (frequentieverhogingen) getemporiseerd worden en dat enkele moties over het verhogen van het aantal treindiensten (nog) niet worden uitgevoerd.

Mogelijk komen er moties om de internationale verbindingen alsnog terug in de concessie te plaatsen. Gegeven het feit dat er marktinteresse is voor deze verbindingen, is het juridisch kwetsbaar om daarin mee te bewegen. Daarnaast verwachten we moties om de voorgenomen tariefverhoging terug te draaien en het aantal treindiensten te verhogen. Als dergelijke moties niet van dekking worden voorzien, is ons advies deze moties te ontraden. Op de IenW-begroting is namelijk geen ruimte om moties die geld kosten uit te voeren. Ook FIN toont geen bereidheid om financieel bij te springen zoals in de coronajaren. Desalniettemin verwachten we in de RFL en MR hier wel een politieke discussie over. Als er vanuit de rijksmiddelen meer geld beschikbaar zou zijn, kan de reiziger meer ontzien worden.

In de ontwerpconcessie zijn de bodem- en streefwaarden voor de prestatie-indicatoren ingevuld. Voor veel prestatie-indicatoren geldt dat ze minimaal gelijk blijven aan het huidige niveau. NS heeft voor de prestatie-indicatoren reizigerspunctualiteit (samen met ProRail) en zitplaatskans voorgesteld de bodem- en streefwaarden te willen verlagen. Hierover vindt op 3 juli nog overleg plaats met NS en ProRail. NS geeft aan dat dit komt door de veelheid aan grootschalige werkzaamheden de komende jaren. Daarnaast voert NS productverbeteringen in de dienstregeling door die tot minder overstappen en reistijdverkorting leiden, maar het ook lastiger maken om de punctualiteit te halen. Tegelijkertijd verwacht NS dat door deze productverbeteringen het algemeen klantoordeel toeneemt.

De PVEU meldde op 29 juni jl. dat de Europese Commissie het voornemen heeft om op de vergadering van het college van commissarissen van 19 juli a.s. te

besluiten over het openen van een inbreukprocedure tegen Nederland over de nieuwe HRN-concessie. Waar de inbreukprocedure betrekking op zou hebben is op dit moment niet duidelijk. Het kan betrekking hebben op de lange implementatieperiode tussen formele gunning en daadwerkelijke start van de nieuwe concessie of op het ontbreken van een marktanalyse.

Toelichting
Hieronder lichten we toe welke gevolgen de gemaakte keuzes voor de reiziger hebben:

- Efficiency in de bedrijfsvoering. Dit heeft vrijwel geen effect op de reiziger. Veel door NS opgevoerde efficiencymaatregelen zijn in feite bijstellingen van de businesscase. Er zit een beperkte fte-reductie in het pakket, die vooral ziet op het afremmen van overheadkosten en niet op het personeel op de trein.
- Volume/dienstregeling. Op dit gebied wordt zeker gesteld dat de dienstregeling vanaf 2025 niet verslechtert ten opzichte van 2024. Daarmee wordt voorkomen dat frequenties ten opzichte van het hier en nu worden gereduceerd en dat stations worden overgeslagen. Wel vindt op dit punt een besparing plaats op de inzet van materieel. Waar dat kan worden treinen in kortere samenstelling gereden, op basis van de reizigersontwikkeling. De frequenties blijven wel in stand. Enkele productstappen vanuit PHS en OV SAAL worden later geïntroduceerd, gelet op de latere groei van reizigersaantallen. Dat geldt ook voor de uitvoering van enkele moties om de volumes te laten groeien. Leidend principe is dat we het aanbod laten meegroeien met de vraag, maar dat we de reiziger niet willen ontzeggen wat er nu qua aanbod is.
- Tarieven. Op dit gebied gebeuren er twee dingen. Per 1 januari 2024 en 1 januari 2026 vindt een extra tariefverhoging plaats van 3,5% per keer (dus in totaal 7%), om het tariefniveau weer in lijn te brengen met de gestegen kosten. Daarnaast krijgt NS de ruimte om voorstellen te doen voor een nieuw gedifferentieerd tariefstelsel. In de bijgaande factsheet (achteraan deze nota) vindt u meer duiding over wat dit voor de reiziger betekent.
- Vaststelling prestatie-indicatoren. NS heeft aangegeven dat voor alle indicatoren de bodem- en streefwaarden minimaal gelijk kunnen blijven, behalve voor de reizigerspunctualiteit en zitplaatskans. NS verwacht dat, onder meer door productverbeteringen, het algemeen klantoordeel wel toeneemt in de komende jaren. De verwachting is dus dat de algehele reizigersbeleving op peil blijft.
- Omvang van de concessie. Bij de ordeningskeuzes is steeds vanuit het belang van de reiziger geredeneerd. We willen dat de reiziger de hele concessieperiode kan rekenen op een betrouwbare dienstregeling. We willen voorkomen dat de kwaliteit voor de reiziger erop achteruit gaat doordat er een lappendeken van treindiensten ontstaat die niet goed op elkaar aansluiten, onnodige overstappen creëren of waardoor vervoersknelpunten ontstaan. Tegen die achtergrond zijn de ordeningskeuzes in de nieuwe concessie gemaakt.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
02.	Aanbiedingsformulier RFL 11 juni	Stuk 1 voor de RFL: Dit betreft het aanbiedingsformulier waarop de bespreekpunten voor de RFL op 11 juni zijn opgenomen.
03.	Bespreeknotitie nieuwe HRN-concessie	Stuk 2 voor de RFL: dit betreft de interdepartementale afspraak met o.a. FIN, waarmee een sluitend financieel kader wordt geborgd.
04.	Afspraken op hoofdlijnen IenW - NS	Stuk 3 voor de RFL: dit betreft de uitkomst van de onderhandelingen tussen IenW en NS. Dit akkoord is verwerkt in de ontwerpconcessie.
05.	Ontwerpconcessie	Stuk 4 voor de RFL: dit betreft het ontwerp concessiebesluit waar alle tussen IenW en NS gemaakte afspraken zijn verwerkt.
06.	Concept Kamerbrief aanbieding ontwerpconcessie	Stuk 5 voor de RFL: dit betreft een concept Kamerbrief waarmee de ontwerpconcessie aan de TK kan worden aangeboden.
07.	Notitie marktanalyse	Stuk 6 voor de RFL: dit betreft een notitie die nader ingaat op de gesprekken met de EC over het uitvoeren van een marktanalyse.
08.	Adviesnota nieuwe HRN-concessie	Dit betreft een interne nota, waarmee u wordt voorbereid op de RFL van 11 juli. Deze wordt niet meegestuurd naar de RFL.

Bijlage: Factsheet tarieven
Er zijn vier opties om het tariefinstrument in te zetten om tot een sluitend financieel kader te komen:

1. Integrale inhaalindexatie (voorkeursvariant).
In deze variant wordt het financieel tekort ingelopen door de tarieven per 1 januari 2024 en 2026 met in totaal 7 procent extra te verhogen, bovenop de

inflatie. Hiermee wordt het tariefniveau weer in lijn gebracht met het met name in 2021 en 2022 fors gestegen kostenniveau. Vanuit de stakeholders zijn over dit voornemen zorgen geuit die begrijpelijk zijn. Tegelijkertijd is dit een noodzakelijke maatregel, omdat de gestegen kosten (cao, materieel, energie) moeten worden betaald. Bij regionale concessie is de prijsstijging per 1 januari 2024 naar verwachting 11%. En we zien ook in andere sectoren prijsstijgingen van deze orde grootte en groter (zie de bijlage onderaan dit stuk). Met een algehele inhaalindexatie spreidt u de pijn, in plaats van deze gericht te beleggen bij een klein groepje forenzen (zie optie 2).

2. 'Platte' spitstoeslag
Er kan voor worden gekozen om het financieel gat te dichten met de invoering van een spitstoeslag, bijvoorbeeld door ieder kaartje in de spits met € 2,50 op te hogen. Aandachtspunt daarbij is dat niet ieder traject in iedere richting even druk is. Zo is het traject Zaandam – Amsterdam in de ochtendspits druk, maar Amsterdam – Zaandam op datzelfde moment niet. In de daluren blijven de tarieven in deze variant gelijk. Daarmee gaat deze variant voorbij aan de wens van veel stakeholders om het reizen in het dal aantrekkelijk te maken. Naar verwachting brengt een spitstoeslag ook onvoldoende op om het financieel kader te dichten. Dat maakt het noodzakelijk om deze optie met optie 1 te combineren.

3. Invoering nieuw tariefstelsel
In deze variant wordt een door NS gewenst nieuw tariefstelsel ingevoerd, waarbij naast de afstand ook de drukte en kwaliteit van de verbinding wordt meegenomen in de bepaling van de ritprijs. Reizen in de spits op drukke trajecten wordt (fors) duurder, terwijl de prijzen in het dal en de rustigere regio's dalen. De invoering van een gedifferentieerd tariefstelsel zou tot een betere spreiding van reizigers moeten leiden, waardoor aanvullende kostenbesparingen in de dienstregeling kunnen worden gerealiseerd. Voorstellen voor invoering van een nieuw tariefstelsel zijn echter nog onvoldoende uitgewerkt. NS weet bijvoorbeeld nog niet hoe moet worden omgegaan met de jaarlijkse indexatie, het huidige aanbod aan abonnementen, en afstemming met andere vervoerders. Bovendien zal de politieke discussie vooral gaan over kwetsbare doelgroepen en forenzen die in de spits moéten reizen en dit niet vergoed krijgen. Daar ligt nog geen panklaar antwoord op. Het signaal van NS is dat het lastig wordt om vóór 1 januari 2025 een volledig implementeerbaar pakket in te voeren. Daarmee kan dit dus geen bijdrage leveren aan het nú rondkrijgen van het financieel kader. Stakeholders (waaronder LOCOV en DOVA) geven aan graag mee te willen praten hierover. Wij adviseren u deze ruimte te gunnen. In de Kamerbrief waarmee de concessie in augustus aan de TK wordt aangeboden, stellen wij de lijn voor dat u in de basis positief bent over een nieuw tariefstelsel, dat u in de concessie criteria vastlegt waar de voorstellen van NS aan moeten voldoen en dat u een breed stakeholderproces inricht om (t.z.t.) een nieuw tariefstelsel in te voeren.

4. Rekenschap geven voor inkomensverschillen en het voorkomen van een tweedeling in de samenleving
Op vrijdag 23 juni heeft u gevraagd om een vierde optie uit te werken, waarbij rekenschap wordt gegeven voor inkomensverschillen en het voorkomen van een tweedeling in de samenleving. Deze notie is te betrekken bij alle drie de hierboven geschetste denkrichtingen. In de basis ligt inkomenspolitiek buiten het domein van IenW. NS heeft geen zicht op de inkomens van haar reizigers (het is de vraag of dat wenselijk is). Op gemeentelijk niveau zien we voorbeelden van

gratis OV voor mensen met een laag inkomen, maar los van de kosten die dat met zich meebrengt is dit in de praktijk niet altijd goed uitvoerbaar (zie o.a. het recente initiatief in Amsterdam). Wel valt inzichtelijk te maken in welke mate de hierboven geschetste denkrichtingen de inkomensverschillen in Nederland vergroten en tot een mogelijke tweedeling leiden.

Bij optie 1 kiest u er voor om de pijn te spreiden over alle reizigers. Hiermee voorkomt u dat de pijn terecht komt bij een klein groepje werkenden die de reiskosten niet van de werkgever krijgen vergoed. Deze optie is vanuit dit perspectief ons inziens het best verdedigbaar. De generieke prijsverhoging loopt mee met de prijsstijgingen in het regionale OV en in andere sectoren. Dit vraagt dus ook niet om specifieke compensatiemaatregelen.

Bij optie 2 en 3 is er wel een risico dat de rekening bij een specifieke kwetsbare groep terecht komt, omdat de spits fors duurder wordt. Dit gaat bijvoorbeeld om forenzen die geen reisvergoeding krijgen, maar ook voor scholieren zonder trajectkaart of patiënten die regelmatig ziekenhuizen in grote steden moeten bezoeken. Dit zijn politieke aandachtspunten m.b.t. mogelijke tweedelingen in de samenleving. Dit vraagt dus om intelligente implementatie, waarbij er oog is voor de mensen die het raakt. Wij adviseren u dit thema een prominente plek te geven bij de ruimte die u NS geeft voor een nieuw tariefstelsel. Als duidelijk is dat de invoering van een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel specifieke doelgroepen zwaar belast, kunt u NS op pad sturen om na te denken over eventuele compensatie van deze doelgroepen. Het tariefonderzoek laat overigens zien dat specifieke compensatiemaatregelen ook via de overheid kunnen lopen, bijvoorbeeld via de inkomstenbelasting. Dit bevindt zich echter buiten het IenW-domein. Daarbij geldt: hoe meer doelgroepen worden gecompenseerd, hoe minder het doel van tariefdifferentiatie (het spreiden van reizigers en het ontlasten van de spits) wordt bereikt.

<u>Bijlage: benchmark prijsstijgingen in andere sectoren</u>
We hebben gekeken naar specifieke sectoren m.b.t. de prijsontwikkeling afgelopen periode. Op basis van de CPI-cijfers van het CBS per mei 2023 en de onderliggende prijsontwikkeling per sector zijn dit de belangrijkste conclusies:

- De ontwikkeling van de CPI in mei bedraagt 6,1% t.o.v. dezelfde periode een jaar eerder. In mei 2022 bedroeg de inflatie 8,8% per op jaarbasis. Per saldo komt dat dus neer op een prijsstijging van bijna 15% in twee jaar tijd.
- De stijging van de CPI wordt berekend op basis van de prijsontwikkeling van onderliggende sectoren. De verschillende sectoren hebben ieder een eigen wegingscoëfficiënt om de ontwikkeling van de CPI te kunnen duiden.
- De sectoren met de grootste mate van prijsstijging: a) Vervoer +16% in twee jaar, b) restaurants en hotels +18% in twee jaar, c) diverse goederen en diensten +10% in twee jaar, d) Huisvesting, water en energie +14% in twee jaar, e) stoffering en huishoudelijke apparaten en dagelijks onderhoud van de woning +17% in twee jaar.
  Prijsontwikkelingen in voeding en energie zijn nog forser maar zijn o.i. minder relevant.
- Prijsontwikkeling in de gezondheidszorg is beperkter: ca. 7%.
- Prijsontwikkelingen in telecomsector (communicatie) zijn ook beperkt, maar inhaalslag is te verwachten, zie daarvoor de aangekondigde

tariefstijgingen van grote telecomproviders per 1 juli variërend tussen 6-9% per 1 juli aanstaande.
- De prijsontwikkeling in het vervoer per spoor loopt achter op de CPI-ontwikkeling. De prijsontwikkeling bedraagt 8% in twee jaar tijd.

Het CBS kijkt natuurlijk vooral terug naar afgelopen perioden, DNB dat de hoge inflatie nog wel even aanhoudt: 4,2% in 2023, 3,7% in 2024 en 2,5% in 2025 (zie Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten DNB – juni 2023). NS heeft de prijzen per 1 januari 2022 met gemiddeld 1,8% en per 1 januari 2023 met gemiddeld 4,3% verhoogd.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
19 juni 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/160099

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
OV en Stations

Beslistermijn
23-06-2023

Bijlage(n)
1

Aan De Staatssecretaris

nota

Advies omgang initiatieven in open toegang internationaal en binnenlands in relatie tot de ontwerp-HRN-concessie

Aanleiding

In aanloop naar de agendering van de ontwerp-HRN-concessie in de MR van 14 juli dient u een besluit te nemen over hoe u omgaat met:

1. de internationale verbindingen en de moties die u oproepen om de internationale verbindingen in de HRN-concessie op te nemen.
2. de verschillende initiatieven van vervoerders om treindiensten in open toegang aan te gaan bieden – zowel binnenlands als internationaal.

De ACM heeft het afgelopen jaar tien opentoegangmeldingen ontvangen om vanaf 2025 en verdere jaren treindiensten binnenlands of internationaal (of een combinatie) aan te bieden. Voor de dienstregeling 2025 konden vervoerders tot 14 juni een melding doen bij de ACM en capaciteit aanvragen bij ProRail. Die datum is relevant omdat u aan de Kamer heeft toegezegd dat als op de internationale verbindingen er geen of geen geschikte meldingen in open toegang zijn gedaan, u de moties uitvoert en de internationale verbindingen in de HRN-concessie opneemt. Voor de internationale verbindingen heeft IenW in 2021 een marktverkenning uit laten voeren. Daaruit bleek dat het aannemelijk is dat de internationale langeafstandsverbindingen ook in open toegang tot stand komen. Die marktverkenning is in december 2021 aan de Kamer gestuurd. Op basis daarvan en nadere gesprekken met vervoerders heeft u in oktober 2022 aan de Kamer voorgesteld om een deel van de internationale verbindingen in open toegang te laten. Daarop heeft de Kamer bovengenoemde moties aangenomen.

In deze nota vindt u ons advies over hoe om te gaan met de moties en met de opentoeganginitiatieven in relatie tot de ontwerp-HRN-concessie. Dit voorgestelde besluit is onderdeel van uw besluit over de reikwijdte van de HRN-concessie en moet in samenhang daarmee genomen worden. De lijn in deze nota is verwerkt in de stukken over de ontwerp-HRN-concessie en de concept-kamerbrief die met u besproken worden op 23 juni en die op dinsdag 20 juni naar de CFL zijn gestuurd. Na bespreking met u en in de CFL (27 juni) passen we de stukken aan voor de RFL en de MR.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd om de internationale langeafstandsverbindingen naar Parijs, Londen, Frankfurt en Berlijn buiten de HRN-concessie te houden. De reiziger krijgt daarmee naar verwachting een breder en gevarieerder aanbod dan als deze verbindingen worden opgenomen in de nieuwe HRN-concessie. Vervoerders zien reële kansen om zonder concessieafspraken internationaal (en nationaal) treindiensten aan te bieden.

- U wordt verder geadviseerd geen treindiensten uit de ontwerp-HRN-concessie te halen om ruimte te maken voor (internationale) opentoegangdiensten die over een zogenoemd binnenlands treinpad rijden (Flix-melding Oberhausen – Rotterdam; Arriva-melding Groningen-Parijs). Die opentoegangdiensten kunnen gebruik maken van het spoor als blijkt dat er bovenop het prioritaire concessievervoer nog capaciteit is.
- Voor de stoptreinen tussen Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen wordt u geadviseerd om deze op te nemen in de ontwerp-HRN-concessie. Daarmee biedt u geen ruimte (vanwege gebrek aan capaciteit op het spoor) voor het initiatief van Arriva om deze treinen in open toegang te gaan rijden. Belangrijkste redenen zijn het ontbreken van zekerheden over de continuïteit van het reisproduct voor de reiziger. Advies is wel om met de provincies te blijven inzetten op een decentralisatie en aanbesteding van deze diensten, en daarover een besluit te nemen bij de midterm review (MTR).
- Advies is verder om voor internationale opentoegangmeldingen van Arriva (Groningen-Parijs) en van Qbuzz (Amsterdam-Eindhoven) een economische evenwichtstoets bij de ACM aan te vragen.

Onder kernpunten werken wij deze adviezen verder uit. In de tabel in bijlage 1 ziet u overzichtelijk over welke diensten het gaat en wat ons advies is.

Kernpunten

<u>Internationale langeafstandsverbindingen</u>

- Advies is om de internationale langeafstandsverbindingen naar Parijs, Londen, Frankfurt en Berlijn aan open toegang te laten nu zowel NS per 2025 als Arriva per half 2026 en Qbuzz per 2027 opentoegangdiensten naar een deel van die bestemmingen willen aanbieden. NS is voornemens in open toegang het huidige aanbod plus een vijfde Eurostar aan te bieden. Dat is goed nieuws voor de reiziger die daarmee een beter en uitgebreider internationaal aanbod krijgt. Het brengt ook de realisatie van uw ambities en die van de Kamer op de internationale verbindingen dichterbij. Juridisch is het slecht verdedigbaar om deze verbindingen opnieuw in de concessie te brengen zoals de Kamer wil.
- Om de internationale verbindingen verder uit te breiden zijn innovatie en vernieuwingskracht van belang, en de belangstelling vanuit de markt biedt de reiziger perspectief op een beter en gevarieerder aanbod dan als de verbindingen exclusief aan NS en haar partners worden gegund. Daarmee zou de markt voor internationale verbindingen voor het komende decennium naar verwachting op slot gaan en vervoerders zullen Nederland veelal links laten liggen en elders in Europa gaan rijden. Immers gaat met het Europese 4e Spoorwegpakket overal in Europa de markt open en blijkt ook uit de marktverkenning die IenW uit heeft laten voeren dat het aannemelijk is dat de verbindingen in open toegang tot stand komen.
- Voor de IC Berlijn was eerder het voorstel om één frequentie per dag (in de middagspits) op te nemen in de nieuwe HRN-concessie om hiermee te voldoen aan de binnenlandse vervoersvraag. Dit voorstel was gebaseerd op advies van ProRail. Op basis van nieuwe inzichten adviseert ProRail nu dat voor de IC Berlijn toch een losliggend internationaal pad kan worden gecreëerd. De binnenlandse vervoersvraag kan dan worden ondervangen door een binnenlandse IC. Daarom is het voorstel om deze verbinding in zijn geheel buiten de concessie te houden. Dit is voor zowel IenW als NS beter uitvoerbaar in de voorgenomen HRN-concessie.
- Er kunnen verschillende opentoegangmeldingen binnenkomen voor hetzelfde traject. Het is aan ProRail om te besluiten aan welke vervoerder er capaciteit krijgt toebedeeld. Er is geen rol voor IenW. ProRail geeft aan dat het instrumentarium om te bepalen hoe om te gaan met conflicterende opentoegangmeldingen momenteel vrij beperkt is. De voorgenomen herziening van het Besluit Capaciteitsverdeling is belangrijk om beter met conflicterende opentoegangmeldingen om te kunnen gaan.

Opentoegangmeldingen over binnenlandse paden

- Voor de binnenlandse treindiensten is het advies om geen voorgenomen diensten uit de HRN-concessie te halen om daarmee ruimte te maken voor opentoegangdiensten. Uitgangspunt is om vast te houden aan een samenhangend netwerk om een hoogfrequente en kwalitatief hoogstaande dienstverlening met een regelmatig uurpatroon te kunnen blijven bieden aan de reiziger. Bij verbindingen die onlosmakelijk onderdeel zijn van het bredere Hoofdrailnet (Amsterdam-Rotterdam en Amsterdam-Eindhoven) brengt het geen reizigersvoordeel om treindiensten binnen de concessie te vervangen door opentoegangvervoer. Bovendien ondermijnt dit het hoogfrequent en drempelloos vervoer op deze verbindingen alsmede de netwerksamenhang.
- Naar aanleiding van de opentoegangmeldingen van de afgelopen weken hebben wij met ProRail de effecten hiervan op het Nederlands spoornetwerk besproken in relatie tot de netwerkontwikkeling van 6-Basis en het Toekomstbeeld OV 2040. 6-Basis wordt als uitgangspunt voor het volume gehanteerd in de nieuwe concessie. Op basis van eerste analyses bevestigt ProRail dat vooral de internationale opentoegangverbindingen die gebruik maken van binnenlandse paden op de drukke delen van het netwerk (rondom Amsterdam) niet ingepast kunnen worden zonder dat één of meerdere binnenlandse diensten eruit moeten worden gehaald (uit de concessie). Dat levert negatieve effecten op voor de binnenlandse reiziger (minder verbindingen en de robuustheid wordt minder).
- Concreet betekent deze keuze dat de gemelde initiatieven van FlixTrain (Rotterdam-Amsterdam-Oberhausen 1x per dag, per 2025) en Arriva (Groningen-Amsterdam-Parijs, 1x per dag, per juni 2026) kunnen rijden als ProRail bij de capaciteitsverdeling bepaalt dat er bovenop het HRN-concessievervoer (voorrang bij overbelastverklaring spoorcapaciteit) nog resterende spoorcapaciteit is. Datzelfde geldt ook voor het Qbuzz initiatief (Amsterdam-Eindhoven, 2x per uur gehele dag per 2027). In het proces van de capaciteitsverdeling van ProRail zal blijken of er aanvullend ruimte is op het spoor.
- Enige uitzondering op dit advies is het initiatief van Qbuzz om twee keer per nacht een treindienst Dordrecht - Utrecht in weekend te rijden. Er rijden geen nachttreinen op dit traject waardoor het aanbod aanvullend is. U wordt daarom geadviseerd geen nachttreinen in de HRN-concessie op te nemen op de tijden dat Qbuzz wil gaan rijden.

Initiatief Arriva in het noorden

- Voor het initiatief van Arriva in het noorden heeft u inhoudelijk de ruimte om een uitzondering te maken op de regel dat u voor het binnenlandse netwerk geen voorgenomen treindiensten uit de ontwerp-HRN-concessie haalt. Het is een verbinding aan de rand van het HRN die een beperkte samenhang daarmee heeft. En hoewel het initiatief van Arriva mogelijk een beter regionaal product biedt door een ander bedieningsmodel en door aan te takken op aangrenzende, regionale openbaar vervoersdiensten, ontbreekt het aan zekerheden over de continuïteit van het reisproduct. Dat is daarmee de belangrijkste reden om voor te stellen deze diensten in de concessie op te nemen met name op het baanvak waar rentabiliteit een aandachtspunt is (Zwolle-Leeuwarden).
- Het initiatief van Arriva is in de afgelopen maanden heel zorgvuldig gewogen, waarbij meerdere gesprekken zijn gevoerd met Arriva om te beoordelen of de zorgen over de zekerheid van met name de continuïteit kunnen worden weggenomen. [redacted]

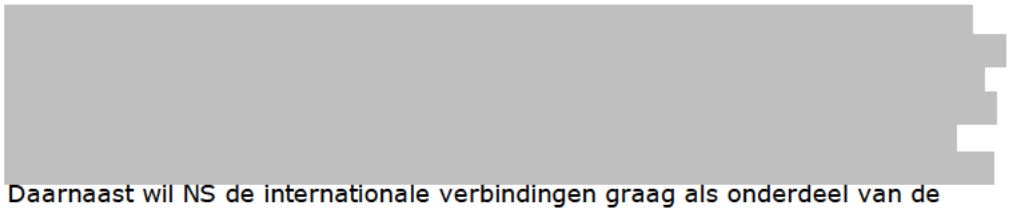
- Arriva meldt een dienstregeling die de huidige dienstregeling op papier overtreft. Kanttekening daarbij is wel dat de meeste productstappen niet-voorziene infrastructuurinvesteringen vragen, zoals de aanleg van nieuwe stations en het klaar maken van het spoor voor meer treinen. Per saldo zijn er nog steeds voordelen aan het Arriva-initiatief, met name door de snellere reistijd en de mogelijkheden die er zijn om gewenste stations (o.a. Leeuwarden Werpsterhoeke) in te passen. Daarnaast is de regionale integratie met andere vervoersdiensten een pré voor deze stoptreindiensten.
- Naast het in open toegang plaatsen van de stoptreindiensten is het ook mogelijk om op een meer gecontroleerde manier tot marktopening te komen voor de Noordelijke stoptreindiensten. Dit is het geval wanneer u toewerkt naar een aanbestede situatie, waarbij u duidelijke eisen stelt aan vervoerders. Dit was al de inzet sinds de marktordeningsbrief van 2020. Voordeel aan deze variant is dat het alle voordelen biedt van het Arriva-initiatief (bedieningsmodel, regionale integratie) zonder de nadelen van open toegang (beperkte eisen aan bediening, geen directe sturingsrelatie). U hebt de optie om deze aanbesteding zelf te organiseren, of dit aan de provincies te laten (decentralisatie).
- Tot voor kort was u in gesprek met de provincie Fryslân over decentralisatie van de dienst Zwolle-Leeuwarden. Deze gesprekken zijn tijdelijk gestaakt door verschillen van inzicht over de financiële middelen die nodig zouden zijn om te kunnen aanbesteden. Nieuw nu is dat Zwolle-Groningen ook nadrukkelijk onderwerp van gesprek is. [redacted] oorstel in de nota is daarom dat u nadrukkelijk aan het eindbeeld van decentralisatie en aanbesteding blijft vasthouden. U voert hierover gesprekken met de provincies. Wij stellen voor aan te kondigen dat u hierover bij de MTR een besluit wil nemen.

<u>Open toegang en langetermijnambities NL op internationale vervoersnetwerk</u>
U heeft op de internationale verbindingen grote ambities ook op de lange termijn. Doordat het aantal internationale reizigers groeit en op de grote corridors de aantallen inmiddels boven die van voor Corona zijn, kan opentoegangvervoer een belangrijke factor zijn om het internationale aanbod te vergroten. Uit het huidige aantal meldingen van opentoegangvervoerders valt af te leiden dat Nederland juist aantrekkelijker is geworden. Doordat ook NS samen met de partners haar internationale verbindingen in open toegang wil aanbieden, blijkt dat de samenwerking met Eurostar, Thalys en DB vrij robuust is.

IenW blijft een belangrijke rol spelen bij het beleid voor het internationaal personenvervoer. Dat beleid is gericht op het slim aanhaken op HSL-knooppunten over de grens, zowel lokaal grensoverschrijdend (bijvoorbeeld Drielandentrein en Wunderline) als vanuit de belangrijke corridors naar het zuiden en het oosten (Eurostar, Thalys, nachttreinen). In het kader van de actieagenda Luchtvaart-Trein wordt gewerkt aan maatregelen om voor zes bestemmingen de potentie van de trein beter te benutten op afstanden tot 800 kilometer. In Europees verband en op nationaal niveau blijft het noodzakelijk om belemmeringen te adresseren die vervoerders ervan weerhouden om voor de reiziger aantrekkelijke internationale treindiensten aan te bieden (voorbeeld: Eurostar en Amsterdam CS). Eind 2023 komen wij met een strategie Internationaal Spoor om de internationale ambities voor personen verder uit te werken.

<u>Geen financieel effect internationale diensten uit HRN-concessie</u>
Uit de gegevens die NS ons heeft aangeleverd in de business case blijkt dat het niet opnemen van de internationale verbindingen in de concessie een verwaarloosbaar financieel effect heeft. Dat is relevant want in de media wordt geschreven dat het NS €35 miljoen kost (bron komt van NS zelf). Dat argument

zal in het kader van de betaalbaarheid van de concessie worden benut richting de Kamer.



Daarnaast wil NS de internationale verbindingen graag als onderdeel van de concessie houden om hun eigen positie te kunnen versterken. NS geeft daarnaast ook aan dat sturingsmogelijkheden vanuit IenW betere resultaten oplevert voor de reiziger.

Krachtenveld

Tweede Kamer

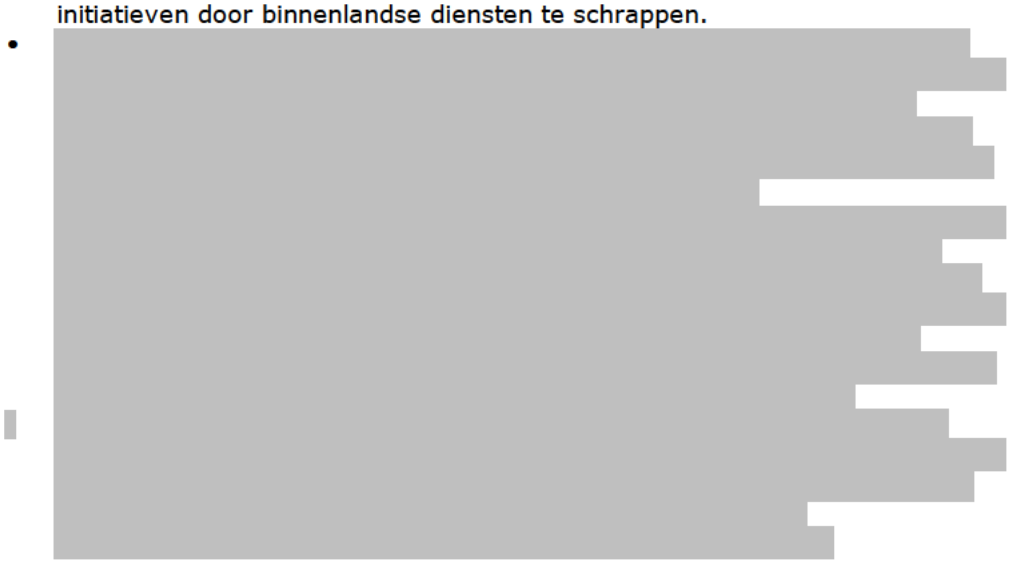
- De Kamer heeft een duidelijke wens om de internationale verbindingen onderdeel te laten zijn van de HRN-concessie omdat dit in het belang is van de kwaliteit van dienstverlening aan de reiziger (aangenomen motie Alkaya, geen steun van VVD en D66), en het kabinet invloed heeft op de kwaliteit van die dienstverlening en we Nederlandse bedrijven en hun personeel kunnen koesteren door buitenlandse staatsbedrijven met opentoegangdiensten te weren (motie Madlener, geen steun van VVD, D66, SGP en Bij1).
- Voor de internationale verbindingen heeft u de Kamer toegezegd dat u het huidige aanbod in stand wilt houden en als er geen of geen geschikt aanbod in open toegang tot stand komt u het in de HRN-concessie opneemt. Het aanbod dat gemeld is, is uitgebreider dan het huidige aanbod waarmee sprake lijkt van geschikt aanbod.
- Verwacht wordt dat de Kamer kritisch zal zijn als het gaat om het aan open toegang laten van de internationale verbindingen. Daarop kunt u aangeven dat door de concrete voorstellen juist blijkt dat vervoerders grote interesse hebben in de internationale verbindingen. De internationale treinen zitten nu overvol en zijn op aantrekkelijke tijdstippen vaak al van tevoren uitverkocht. Het aanbod blijft achter. Logisch is daarom om andere vervoerders de ruimte te geven en de markt niet op slot te zetten door verbindingen in de HRN-concessie op te nemen. NS zou daarmee een voorrangspositie krijgen doordat het concessievervoer voorrang krijgt in de capaciteit. Dat biedt een voordeel op concurrenten die in open toegang hun diensten aanbieden. Dit zal andere vervoerders afschrikken en het is de vraag of bijvoorbeeld Qbuzz zijn initiatief dan doorzet. Zij zullen zich eerder gaan richten op andere verbindingen in Europa, wat ten koste gaat van de Nederlandse reiziger.
- De Kamer (en NS) zal erop wijzen dat er in open toegang minder sturingsmogelijkheden zijn en dat het internationale aanbod minder zeker is dan onder een concessie. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat de concessieafspraken slechts gelden tot de grens en dat NS voor de uitvoering van de internationale verbindingen altijd afhankelijk is van buitenlandse partijen. Ook voor het materieel is NS grotendeels afhankelijk van buitenlandse vervoerders. Daarmee biedt een concessie niet per definitie meer zekerheid dan open toegang. Daarbij geldt ook dat in onze buurlanden het langeafstandsverkeer in open toegang wordt uitgevoerd.
- De Kamer heeft eerder ook bezwaren geuit tegen het uitvoeren van de internationale diensten in open toegang omdat het de positie van NS zou verzwakken. NS is nu echter ook voornemens om deze diensten uit te voeren in open toegang en kan daarbij haar eigen positie handhaven of versterken.
- De Kamer zal tevreden zijn dat u voor de binnenlandse treindiensten de eerder ingezette lijn aanhoudt om treindiensten in open toegang alleen als aanvullend te zien vanwege de netwerksamenhang die u wilt behouden op het

HRN. U past het voorgenomen volume van de ontwerp-HRN-concessie niet aan.

NS

- NS is in alles voorstander van het opnemen in de HRN-concessie, ook wat betreft de internationale verbindingen waarvoor zij nu een opentoegangmelding hebben gedaan. Belangrijke overweging lijkt de beschermde positie bij de capaciteitsverdeling ten opzichte van concurrenten te zijn.
- Naar buiten toe neemt NS het standpunt in dat met een concessie kan worden gestuurd op een internationale verbinding en daarmee zekerheid geeft voor een goed reizigersproduct, ook richting de toekomst. Ongenoemd blijft dat de concessie slechts rechtsgeldig is tot de grens en dat de internationale diensten in de concessie nauwelijks onderworpen worden aan eisen (er kan bijvoorbeeld alleen een inspanningsverplichting gelden). Daarnaast is er in elke situatie een grote afhankelijkheid van buitenlandse partners.
- NS zal de lobby richting de Kamer vol benutten. Mogelijk dat ook vanuit de hoek van KLM NS ondersteund gaat worden op dit punt in het kader van de Air Rail agenda en de hang naar zekerheid.

Europese Commissie

- De Europese Commissie (EC) zal verwachten dat u de opentoegangmeldingen niet dwarsboomt door verbindingen op te nemen in de HRN-concessie en de EC zal zeer kritisch zijn als u dat wel zou doen (internationaal of binnenlands). Met de openstelling van de lange afstandsverbindingen zal de EC content zijn.
- Op verbindingen die rechtstreeks de nieuwe HRN-concessie raken, kan richting de EC betrekkelijk goed verdedigd worden dat dit de samenhang in het netwerk aantast. Daarvoor kan ook verwezen naar de impact van de meldingen op het 6-basis model van het TBOV 2040. De EC zal desondanks kritisch zijn dat u niet a priori ruimte maakt in de concessie voor deze initiatieven door binnenlandse diensten te schrappen.
- 

Andere stakeholders

- Andere relevante stakeholders uit de consultatie voor de ontwerpconcessie, waaronder consumenten- en belangenorganisaties, geven overwegend aan voorstander te zijn van opentoegangdiensten van de internationale verbindingen, of hier in elk geval voldoende ruimte voor te bieden naast het aanbod in de nieuwe HRN-concessie. Dit voorkomt, aldus de stakeholders, dat de concessie kansen voor internationale verbindingen in de weg staat en

ruimte geboden wordt voor NS én andere marktpartijen om aantrekkelijke verbindingen en nieuwe concepten op te kunnen zetten voor reizigers.
- De noordelijke provincies zijn uitgesproken tegenstander van open toegang op het traject Zwolle-Leeuwarden/Groningen. Zij zullen content zijn met een besluit om die verbinding in de HRN-concessie op te nemen.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Informatie over (lopende) onderhandelingen, posities van stakeholders en financiële gegevens.

Volgnummer	Naam	Informatie
Bijlage 1	Tabel met overzicht van opentoegangmeldingen	In de tabel in bijlage 1 ziet u overzichtelijk op welke diensten deze nota betrekking heeft en wat het advies daarbij is.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
4 april 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/90136

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Bijlage(n)
4

Aan Staatssecretaris

nota

Stukken RFL 18 april t.b.v. nieuwe HRN-concessie

Aanleiding

In de MR van vrijdag 21 april en daaraan voorafgaande RFL op dinsdag 18 april is de nieuwe HRN-concessie geagendeerd. Doel van deze bespreking is om steun te krijgen om de consultatie van de nieuwe HRN-concessie te starten. In de bijlage treft u ter akkoord de in te brengen stukken. Een adviesnota voor de RFL volgt later.

Geadviseerd besluit

Akkoord gaan met delen van de bijgevoegde vier stukken met de RFL, te weten:

1) het aanbiedingsformulier voor de RFL van 18 april;
2) het financiële kader voor nieuwe HRN-concessie (dit betreft de interdepartementale afspraak met o.a. FIN waarmee een sluitend financieel kader wordt geborgd);
3) de concept-afspraken op hoofdlijnen (dit betreft de uitkomst van de onderhandelingen tussen IenW en NS; dit akkoord is leidend bij de ontwikkeling van de ontwerpconcessie); en
4) een concept Kamerbrief waarin het proces aan de TK wordt toegelicht.

Kernpunten

De kernvraag in de MR is *niet* om nu in te stemmen met het financieel kader van de nieuwe concessie. De vraag aan de MR is of er akkoord is om:

- op basis van het concept akkoord op hoofdlijnen op korte termijn de consultatie van de ontwerpconcessie onder relevante stakeholders te starten;
- in de komende periode het financieel kader van de nieuwe concessie nader met NS uit te werken;
- in de laatste MR voor de zomer terug te komen om een besluit te nemen over het financieel kader en daarbij de opbrengst van de consultatie en overige ontwikkelingen (zoals de positie van de internationale lijnen) mee te nemen.

Bijgevoegde bijlage 2 (Financieel kader HRN-concessie) beschrijft de financiële problematiek rondom de nieuwe HRN-concessie en wijze waarop we hiermee om willen gaan. In de RFL wordt besproken of de uitgangspunten en denkrichtingen in deze afspraak nu voldoende comfort geven om, omwille van het proces, de consultatie van de ontwerpconcessie te starten en om vlak voor de zomer terug te komen om een besluit te nemen over het financieel kader van de nieuwe concessie.

U heeft recent bilateraal contact gehad met de minister van Financiën over de nieuwe concessie. De belangrijkste conclusie uit dat overleg was dat er steun is voor een scenario met kwaliteitsverbetering voor de reiziger, maar dat het totaalpakket wel binnen de huidige financiële kaders gerealiseerd moet worden. Na dit overleg heeft ambtelijke afstemming plaatsgevonden tussen IenW en FIN.. Er is afgesproken dat de businesscase van NS door een onafhankelijk extern bureau wordt gevalideerd. Aannames worden getoetst en cijfers willen we goed begrijpen. Dat betekent dat we vooralsnog uitgaan van de informatie zoals gepresenteerd door NS. In aanloop naar de zomer vindt validatie plaats.

Er zijn maatregelen nodig om het financieel tekort volledig te dekken. IenW en Financiën zullen over de volgende maatregelen in gesprek gaan met NS:

1. Doelmatigheid: Stevig inzetten op (realistische) aanvullende kostenbesparingen. IenW en de aandeelhouder vragen NS om personeel en materieel zo doelmatig mogelijk in te zetten. De haalbaarheid van de maatregelen en de consequenties voor de reiziger en het personeel van NS worden in kaart gebracht.
2. Risicoverdeling en rendement: Met goede afspraken willen we een deel van de risico's die samenhangen met fluctuaties in reizigersontwikkeling en energieprijzen van NS overnemen. We handhaven de bepaling dat NS wordt beschermd tegen wijziging of afschaffing van het studentenreisproduct.[1] Dit alles vertaalt zich in een lager ondernemersrisico en een bijpassend lager maar marktconform normrendement. Hiervoor moet het Rijk een bijpassende risicoreservering aanhouden.
3. Volume: NS ontwerpt een dienstregeling die is gebaseerd op de nieuwe vervoersvraag na de coronapandemie. We accepteren dat het aanbod van NS (trein-km) meebeweegt met de vraag (reizigers-km) en vragen NS niet om frequentieverhogingen door te voeren op plaatsen/tijdstippen waar de reizigersvraag achterblijft. We gaan niet terug naar de pré-covid-dienstregeling, maar baseren ons op de dienstregeling van 2024. Punt van aandacht daarbij is de bediening van de regio en de frequenties gedurende de concessieperiode (o.a. met het oog op de Europese vereisten, het Toekomstbeeld OV, de woningbouwambities en de Mobiliteitsvisie).
4. (a) Tarieven: NS moet – net als andere bedrijven – de prijzen mee kunnen laten stijgen met de inflatie/kostenontwikkeling. In ultimo moet zij de inflatie in 2021/22 kunnen compenseren met een eenmalige of geleidelijke tariefstijging voor alle reizigers.
   (b) Tariefdifferentiatie: De bezetting van treinen loopt extreem uiteen (hyperspits vs. lege trein). We geven NS ruimte om tarieven (meer) te differentiëren (in plaats en tijd), zodat de reiziger beter kan worden verspreid over de dag/dagen. Dit heeft potentieel ook voordelen voor reizigers die genieten van een minder drukke spits of een lagere prijs buiten de spits.

NB: met deze inzet beweegt u toe naar het eerdere 'scenario 1'. Het normrendement wordt vastgezet op 4% (in plaats van 3%). Lagere volumes en hogere tarieven zijn nodig om het financieel kader sluitend te krijgen. Om tot overeenstemming te kunnen komen is het van belang om gelijkwaardig naar

[1] Over deze passage zijn IenW, OCW en FIN nog in overleg.

bovenstaande maatregelen te kijken en geen taboes te hanteren. IenW wil de reiziger zo veel mogelijk ontzien en in eerste instantie kijken naar aanvullende efficiencymaatregelen bij NS. Het is van groot belang het commitment van de aandeelhouder op de efficiencyopgave te krijgen en de aandeelhouder hierop haar eigen rol te laten vervullen, ook al bij start van de consultatie. In de te consulteren concessietekst zullen varianten voor volume, tarieven en prestaties worden opgenomen. Dit kan leiden tot uitvoerig maatschappelijk debat.

Krachtenveld
De financiële afspraak bevat ook een passage over het studentenreisproduct. Voor IenW (en FIN!) is van belang dat NS (net als nu) beschermd wordt tegen wijzigingen die OCW aanbrengt in het studentenreisproduct. Dit is voor NS een groot financieel risico dat zij niet kunnen beheersen. OCW heeft principiële bezwaren tegen het continueren van de huidige afspraak dat OCW NS moet compenseren voor beleidswijzigingen op het studentenreisproduct. Er zijn op dit moment echter geen plannen om het studentenreisproduct aan te passen. Zonder deze afspraak zal NS het risico op eventuele wijzigingen inprijzen waardoor het financiële tekort groter zou worden. Bovendien vraagt het om verlaging van het volume, terwijl de reizigers er nog wel zijn. Eventuele wijzigingen zullen waarschijnlijk gekoppeld worden aan een nieuw coalitieakkoord. Op dat moment kunnen ook financiële afspraken worden gemaakt. Verder is het ondoelmatig om grote wijzigingen in het studentenreisproduct door te voeren. De relatief beperkte besparing voor OCW weegt niet op tegen de impact op het hele OV. Er wordt gewerkt aan een bilateraal overleg met de minister van OCW voorafgaand aan de RFL.

BZK heeft eerder ingebracht dat de concessie er uiteindelijk toe moet leiden dat Nederland goed bereikbaar blijft, mede met het oog op de woningbouwopgave. BZK zal dit ook nu inbrengen en vragen om betrokken te blijven bij de verdere onderbouwing en uitwerking van de 'volumeknop' door NS. Het belang van de woningbouwopgave is in de financiële afspraak benadrukt. BZK heeft aangegeven zeer te hechten aan de bereikbaarheid van de regio en de knop 'volume' daarom kwetsbaar te vinden. Dat de nieuwe concessie binnen de huidige financiële kaders moet worden uitgevoerd, is voor BZK nog geen uitgemaakte zaak, maar een politieke afweging. Mogelijk dat BZK in de MR om een ruimere/rijkere concessie zal vragen in verband met de woningbouwambities en bereikbaarheid van regio's.

AZ vraagt om duidelijk te markeren dat de nu gepresenteerde cijfers nog aan een toets en nadere uitwerking onderhavig zijn. Daarom hebben we dit proces in de financiële afspraak nader toegelicht. Ook heeft AZ gevraagd om de Kamer over het consultatieproces en het vervolg te informeren. Daartoe is een concept Kamerbrief bijgevoegd (bijlage 4).

Vervolgproces
Het beoogde vervolgproces ziet er als volgt uit:

- Na bespreking en akkoord in de MR starten we zo snel mogelijk de consultatie van de ontwerpconcessie. De stakeholders hebben zes weken de tijd om te reageren. Na de consultatie zullen wij de feedback verwerken in de ontwerpconcessie.
- Parallel aan dit proces werken we het financieel kader van de nieuwe concessie verder uit aan de hand van de hierboven genoemde knoppen.

- We valideren de businesscase van NS en werken aanvullende besparingsmogelijkheden uit.
- Voor de zomer van 2023 keren we terug in de MR om een besluit te nemen over het financieel kader van de nieuwe concessie.
- Na de zomer van 2023 wordt de ontwerpconcessie aan de TK gestuurd.
- Op basis daarvan komen we tot een definitieve concessie, die uiterlijk 23 december 2023 aan NS moet worden gegund.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Aanbiedingsformulier RFL	
2	Financiële kader nieuwe HRN-concessie	
3	Concept afspraak op hoofdlijnen tussen NS en IenW	
4	Concept Kamerbrief	

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

TER BESLISSING

Datum
3 maart 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/63775

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Beslistermijn
5 maart 2023

Bijlage(n)
2

Aan Minister IenW en Staatssecretaris IenW

nota

Overleg over concept "afspraken op hoofdlijnen" en financieel kader nieuwe HRN concessie

Aanleiding

Om een gedegen participatieproces te kunnen doorlopen is het wenselijk om afspraken op hoofdlijnen over de nieuwe HRN concessie en het Financieel kader te agenderen voor de MR van 24 maart. De MR besluitvorming over de teksten van de ontwerp HRN concessie volgt in juli na verwerking van de consultatiereacties. Deze nota wordt besproken in het overleg tussen u beiden op 7 maart en vraagt om positiebepaling over het Financieel kader. In de toelichting is een overzicht opgenomen van overige overleggen (interdepartementaal en met NS) ter voorbereiding op de MR.

Het Financieel Kader is randvoorwaardelijk voor "afspraken op hoofdlijnen" met NS voor de nieuwe HRN concessie.
Algemeen wordt verwacht dat uitvoering van de nieuwe concessie zonder ingrijpende maatregelen zwaar verliesgevend zal zijn door hoge inflatie, tegenvallende reizigersinkomsten en hoge energieprijzen. O.b.v. het NS business plan is er sprake van een budgettair tekort dat oploopt tot € ./jaar. De onzekerheden voor reizigersinkomsten en energie zijn als gevolg van genoemde ontwikkelingen ongebruikelijk groot.

In afstemming met IRF wordt momenteel gewerkt aan een nota ten behoeve van het overleg tussen de Staatsecretaris en de Minister van Financiën op [pm] maart (zie bijlage 1). Daarin een voorstel is opgenomen om de budgettaire problematiek op te lossen. Deze nota is nog in bewerking; zal nog worden aangepast na het overleg van 7 maart.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u :

1. akkoord te gaan met bespreking van bijgaande concept nota in een nog te plannen overleg tussen de Staatsecretaris en de Minister van Financiën (zie bijlage 1)
2. deze nota (bijlage 1) ook te gebruiken als basis voor een gesprek tijdens een al gepland bewindspersonenoverleg overleg op 17 maart (AZ, FIN, BZK/VRO, OCW en IenW) ter voorbereiding op de RFL van 21 maart.
3. kennis te nemen van de notitie met concept afspraken op hoofdlijnen over de HRN-concessie tussen NS en IenW (bijlage 2).

Datum
3 maart 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/63775

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Aan
Minister IenW en Staatssecretaris IenW

Bijlage(n)
2

Toelichting

Interdepartementaal overleg
Het is nu onze inzet om de "Afspraken op hoofdlijnen" voor de nieuwe HRN concessie (voor de eerste keer) op 24 maart te bespreken in de MR. Afhankelijk van de te maken financiële keuzes wil FIN de besluitvorming pas per 21 april (besluitvorming over de voorjaarnota) afronden. Dat kan, maar zet de consultatie bij de stakeholders onder tijdsdruk. In juli volgt (na de stakeholder-consultatie) de MR-besluitvorming over de teksten van de ontwerp HRN concessie.

Ter voorbereiding op de RFL (21 maart) is op 17 maart een bewindspersonenoverleg (BWO) gepland met de betrokken ministers (AZ, FIN, BZK, OCW, IenW). Voorafgaand aan BWO wordt nog een bila georganiseerd tussen de Staatssecretaris en de Minister van Financiën. En ook een overleg met de RvB van NS.

Ontstaan budgettair tekort
De huidige HRN-concessie was pré-covid een rendabel contract. NS betaalt jaarlijks € 86 miljoen concessievergoeding aan IenW om het HRN te mogen exploiteren. Hieruit worden in de huidige begroting investeringen op het HRN uit bekostigd waarvoor er voor een belangrijk deel door IenW reeds meerjarig verplichtingen zijn aangegaan. Het beeld voor de nieuwe concessieperiode (2025-2033) is anders. Door de coronapandemie liggen de reizigersaantallen lager en reizigerspatronen zijn structureel veranderd. Door de oorlog in Oekraïne zijn de energieprijzen sterk gestegen en is de (overige) inflatie fors. De hoge inflatie werkt onder meer door in de lonen (CAO) en in materieelkosten. NS wordt dus geconfronteerd met hogere kosten die zij maar ten dele heeft kunnen compenseren met tariefstijging (indexatieverlies), terwijl de reizigersaantallen achterblijven.

Op basis van de nu bekende cijfers over het financiële NS-beeld van de nieuwe concessie bedraagt het budgettair tekort € /jaar over de hele concessieperiode, waarvan € ./jaar structureel en € ./jaar incidenteel. Mede gelet op de lange looptijd kennen de door NS geraamde getallen een forse mate van onzekerheid, met name voor energie en reigersaantallen. Deze ramingen zullen de komende periode extern worden getoetst.

Naar een sluitende financieel kader (budgettair tekort naar 0)
In de afgelopen periode hebben IenW, NS en FIN (IRF en Deelnemingen) gesprekken gevoerd om het tekort terug te dringen. In bijgevoegde nota voor het overleg tussen de Staatsecretaris en de Minister van Financiën op [pm] maart is een voorstel opgenomen ("basisscenario") met maatregelen die NS, IenW en FIN kunnen nemen (tabel 2). Deze maatregelen gaan over efficiency, rendementsverlaging, tariefsverhoging, volume en de concessievergoeding.

In dit "Basisscenario" zitten nu nog drie onbekenden (PM1, PM2 en PM3). De eerste twee onbekenden vragen nog huiswerk: NS wil een afspraak maken over de verdeling van risico's (voor reizigersinkomsten en energiekosten). Wij zijn daartoe bereid, maar zullen afhankelijk van de wijze waarop deze afspraak wordt vormgegeven, daartoe wel een risicoreservering moeten maken (of inzetten) vanuit het MF. De derde onbekende is de hoogte van de concessievergoeding, dat

is feitelijk het verschil tussen de financiële opgave en de maatregelen om kosten te besparen. In de huidige concessie is de concessievergoeding 86 mln. euro/jaar. Verwachting is dat dit "Basisscenario" tot een sluitend financieel kader kan leiden.

Echter verschillende maatregelen in (en buiten) dit basisscenario liggen gevoelig bij diverse stakeholders, bv. bij reizigers en bij de vakbonden en vragen daarom om een politieke weging (zie tabel 3). Temeer omdat gerichte kwaliteitsverbetering (voorwaarde EC voor onderhandse gunning), het uit de concessie halen van de internationale lijnen en uitvoering aangenomen moties om budgettaire redenen nu uit de sluitende financiële plaat zijn gelaten.

Verlagen concessievergoeding en risicoreservering MF
Eén van de maatregelen die ingezet kan worden om te komen tot een sluitend financieel kader is het verlagen van de concessievergoeding. Als dit wordt verlaagd tot 0 euro/jaar, dan levert dat 86 mln euro/jaar op. Verder verlaging kan een overweging zijn, omdat de reizigers dan een beter of goedkoper product verkrijgen en omdat het onderhands gunnen van "een verlieslatend concessie" naar verwachting in verband met discussie met de EC niet ongunstig is.

Op het MF is een risicoreservering getroffen ter hoogte van € 800 miljoen om het eventueel wegvallen van de concessieopbrengsten op te kunnen vangen zonder dat er ombuigingen op het Spoorprogramma nodig zijn. Deze reservering kan worden ingezet om eventuele verlaging van de concessievergoeding af te dekken en/of om risico's die voortvloeiend uitspraken tussen NS en IenW over de energiekosten en/of reizigerinkomsten af te dekken. Het is de wens van NS om over deze twee onderwerpen zo'n risicoverdelingsafspraak te maken.

Concept afspraken op hoofdlijnen en een concept-nota voor het overleg met de minister van Financiën
Om te komen tot deze nieuwe concessie wordt met NS gewerkt aan afspraken op hoofdlijnen. De afspraken over het financieel kader zijn randvoorwaardelijk voor het oplossen van het grootste deel van de nog openstaande punten in het hoofdlijnenakkoord (zoals de hoogte van bodem- en streefwaarden voor prestatie-indicatoren). Naast de financiële punten wordt onder andere nog gesproken over de mate van transparantie (NS wil minder data delen dan IenW wenst).

Ter voorbereiding op het nog te plannen gesprek van de staatssecretaris met de minister van Financiën (voorafgaand aan het BWO) is bijgevoegde notitie opgesteld (bijlage 2). Deze notitie zal worden aangepast na de bespreking van deze beslisnota op 7 maart.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Deze nota en de bijbehorende bijlagen kunnen niet openbaar gemaakt worden omdat de onderhandelingen met NS nog lopen.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie

1	Concept nota voor overleg met Stas IenW met minister FIN	Bevat voorstellen voor financiële afspraken op hoofdlijnen
2	Concept Afspraken op hoofdlijnen	Bevat stand van zaken m.b.t. de afspraken met NS op de hoofdlijnen van de nieuwe concessie

Datum
3 maart 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/63775

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Aan
Minister IenW en Staatssecretaris IenW

Bijlage(n)
2