

Woo-verzoek 2020-69.1 Totaal documenten (deels) openbaar

inzake de interne correspondentie van het Ministerie van IenW over het voornemen tot onderhandse gunning van het hoofdrailnet aan de Nederlandse Spoorwegen

Tijdvak: 1 september 2017 tot en met 8 juli 2020

**Juridische context wijze van gunning HRN**

- Voor onderhandse gunning van treinconcessies gelden in principe de nieuwe voorwaarden uit het 4<sup>e</sup> Spoorwegpakket. Als overgangsmaatregel biedt het Europese kader nog de mogelijkheid om tot uiterlijk 24 december 2023 de HRN-concessie zonder aan de nieuwe voorwaarden te voldoen onderhands te gunnen. De concessie wordt dan eind 2023 gegund en de concessie start per 1 januari 2025 als de huidige concessie afloopt.
- 5.2.1. + 5.1.2.i [redacted]
- 5.2.1. + 5.1.2.i [redacted]

***Juridische analyse onderhandse gunning onder nieuwe voorwaarden:***

5.2.1. + 5.1.2.i [redacted]

5.2.1. + 5.1.2.i



Bijlage  
**Stand van zaken decentralisatie sprinterdiensten**

**5** *Sprinterdienst Zwolle – Groningen*

Uit gesprekken met de gedeputeerde van Groningen (Gräper) blijkt dat 5.2.1. + 5.1.2.i

. Groningen heeft daarom voorgesteld in te zetten op een decentralisatie per 2035 als de nieuwe noordelijke concessie in werking moet treden, zodat de te decentraliseren lijn kan worden opgenomen in de reeds bestaande concessie. Zo ontstaat er geen extra last door een extra aanbesteding of het beheer van een extra concessie. 5.2.1. + 5.1.2.i

8.

In de volgende HRN-concessie zal een bepaling moeten worden opgenomen dat de vervoerder meewerkt (alle gegevens ter beschikking stelt) die nodig zijn voor de besluitvorming over de decentralisatieovereenkomst en het te nemen decentralisatie besluit. Met het vastleggen van de intentie en de opname van dergelijke artikelen, wordt de bestuurlijke afspraak voor de toekomst meer geconcretiseerd.

*Sprinterdienst Apeldoorn – Enschede*

Uit gesprekken met de gedeputeerden uit Gelderland (Van der Meer) en Overijssel (Boerman) blijkt dat zij een decentralisatie per 2025 niet zien zitten. Omdat het op de lijn Zwolle-Enschede erg druk is zijn directe verbeteringen voor de reiziger lastig op korte termijn te realiseren. De provincies zitten niet te wachten op een mogelijke derde vervoerder op het netwerk.

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

*Sprinterdienst Zwolle-Leeuwarden*

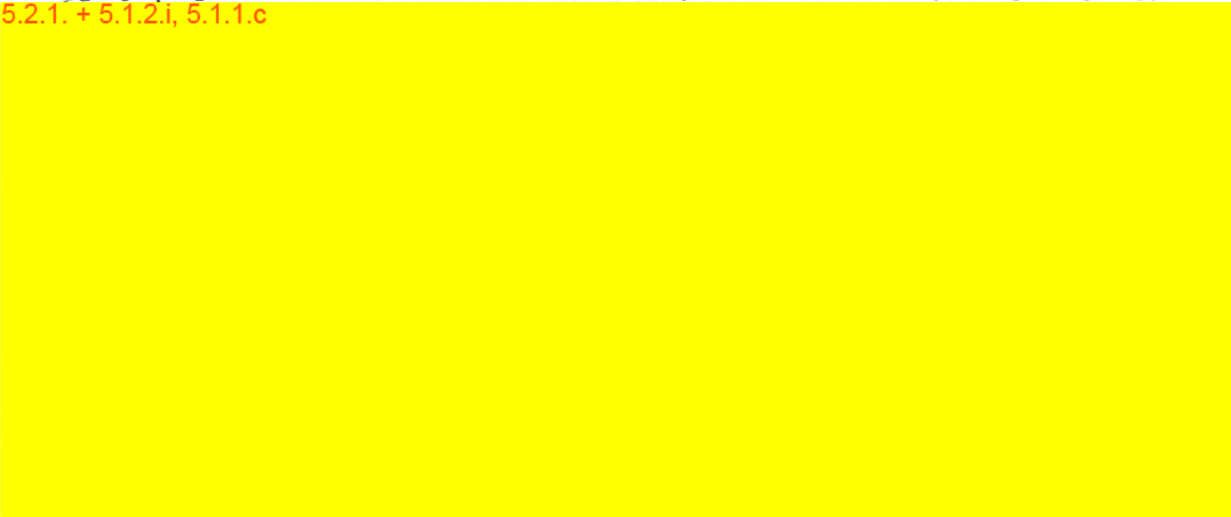
Zowel Fryslân als IenW hebben de politieke opdracht tot decentralisatie. Fryslân en IenW zien mogelijkheden om in het kader van decentralisatie de regionale ontwikkeling te stimuleren, in het



bijzonder de aanleg van station Werpsterhoeke (Leeuwarden-Zuid). De provincie heeft hier al geld voor maar op dit moment past het bedienen van dit station niet in de dienstregeling.

Mogelijk vergt het kunnen bedienen van station Werpsterhoeke infra-aanpassingen bij Meppel van

5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c



IenW heeft in dit kader ingebracht dat Fryslân de concessieverlener voor de waddenveren wordt. Ook Fryslân wil dit graag en het staat in hun bestuursakkoord.

*Aandachtspunten en risico's bij het voorstel*

5.2.1. + 5.1.2.i



*Andere keuzes*

Om voor Zwolle-Leeuwarden dezelfde redenering te hanteren als voor Zwolle-Groningen en Apeldoorn-Enschede. In dat geval wordt Zwolle-Leeuwarden ook mogelijk per 2035 gedecentraliseerd. Op zich is dit best een mooie uitkomst maar politiek waarschijnlijk te weinig daadkrachtig als onderdeel van het integrale marktordeningsbesluit.

## **Fiche eigendom en verantwoordelijkheden op stations**

### **Voorgesteld besluit**

We stellen u voor om:

- a) Voor nu te kiezen voor optie 1:
  - binnen de bestaande eigendomsverhoudingen tussen ProRail en NS op stations,
  - de verdeling van verantwoordelijkheden tussen ProRail en NS Stations aan te scherpen,
  - ProRail en NS Stations aan te zetten tot een betere onderlinge samenwerking,
  - onder andere via een meer integrale beleidsmatige aansturing op stations vanuit het Rijk.
- b) Nu ook te benoemen dat u voor de lange termijn (vanaf 2035) de deur openhoudt voor optie 2:
  - binnen de bestaande eigendomsverhoudingen tussen ProRail en NS op stations,
  - een aparte stationsentiteit op afstand van NS en ProRail op te richten.

### **Doel voorstel**

- U wilt bereiken dat de publieke belangen op treinstations goed geborgd worden met name voor de reiziger maar ook voor de belastingbetaler, vervoerders en decentrale overheden.
- Voor de reiziger dient het station nu en in de toekomst veilig, toegankelijk, comfortabel en duurzaam te zijn en te voorzien in adequate overstapmogelijkheden op allerlei soorten vervoer en bijbehorende reisinformatie.
- Voor de belastingbetaler dient de realisatie van deze publieke belangen betaalbaar te zijn. Voor spoorvervoerders/mobiliteitsaanbieders dient er non-discriminatoir toegang te zijn tot ruimte en diensten op en rondom stations.
- Voor decentrale overheden dienen stations fysiek goed aan te sluiten op de directe stationsomgeving en aanpalende gebiedsontwikkelingen.

### **Inhoudelijke onderbouwing**

IenW heeft RHDHV onderzoek laten doen naar de ordening van stations en hieruit blijkt dat er geen urgente aanleiding is om de huidige eigendoms- en verantwoordelijkheidsverdeling ingrijpend te veranderen. Over het algemeen gaat het goed met stations: publieke belangen op en rond stations worden effectief gerealiseerd. Uit het rapport volgt ook dat de samenwerking efficiënter kan en er binnen de huidige ordening verbeteringen mogelijk zijn.

Het onderzoek over hoe het nu gaat op stations laat zien dat:

- Reizigers tevreden zijn over stations en dat de reizigerstevreden de afgelopen jaren verbeterd is.
- De belastingbetaler steeds meer waar voor zijn geld krijgt, maar het kan wel efficiënter.
- Spoorvervoerders tevreden zijn maar dat er zorgen zijn over het gelijke speelveld ook voor aanbieders van andere vervoer(diensten).

Daarbij zijn ook de volgende verbeterpunten genoemd:

- De verantwoordelijkheidsverdeling tussen ProRail en NS Stations kan helderder en de onderlinge samenwerking kan beter met name m.b.t. dagelijks beheer en transfer.
- De integrale aansturing vanuit het Rijk m.b.t. stations kan beter.
- Decentrale overheden zouden meer invloed moeten krijgen op stationsontwikkelingsprojecten.
- Het landelijke spoorbeeld zou meer ruimte voor regionaal maatwerk dienen te bieden.

Wij zien de volgende argumenten om nu ook al te benoemen dat u voor de lange termijn (na 2035) ook optie 2 openhoudt:

- Als u er in het brede besluit over spoorordering voor kiest om op de middellange (na 2025) en/of lange termijn (na 2035) steeds meer marktwerking toe te laten op het spoor via meer mogelijkheden voor open toegang en/of meer decentralisaties van lijnen c.q. kleiner HRN en/of aanbesteding van HRN dan wordt het meer logisch om NS Stations nog meer dan nu het geval is op 'arms length' van NS Reizigers en de NS Groep te zetten.
- Ook is het voor zowel ProRail als NS Stations een prikkel om de onderlinge samenwerking voor de realisatie van publieke belangen op stations te verbeteren omdat ze anders het risico lopen dat het Rijk de stations op meer afstand van hun beider organisaties zal zetten.
- Door deze ontwikkeling niet nu al in te zetten creëert u voldoende tijd om de transitie naar optie 2 op verantwoorde wijze te maken.

### **Andere keuzes**

- In overleg met u is in mei 2018 gekozen naast de huidige situatie (referentiesituatie) in beginsel een aantal niet te vergaande modellen te onderzoeken en niet te veel te focussen op het principiële punt van de eigendomspositie. De te onderzoeken modellen zijn voorgelegd aan

de TK. Op basis hiervan heeft u in eerste instantie de TK geïnformeerd dat u naast de referentiesituatie een optie 'huidige ordening met verbeteringen' (= optie 1) en een optie 'zelfstandige stations organisatie' (= optie 2) onderzocht wordt. De PVV heeft in een VAO aangegeven daarnaast ook een derde optie 'Alles naar ProRail' onderzocht te willen hebben. D66 heeft in een AO aangegeven ook een vierde optie 'Alles naar NS' onderzocht te willen hebben. De VVD heeft verzocht te kijken naar de mogelijke rol van pensioenfondsen. Ook blijft de VVD continue aandacht vragen voor vermeende ongelijke speelveld op en rondom stations.

- Uit het onderzoek van RHDHV blijkt dat deze keuzes niet per sé de publieke belangen beter borgen dan de minder verregaande opties, maar dat de transitiekosten- en risico's hoog zijn. Daardoor liggen ze niet voor de hand om verder uit te werken.

#### **Aandachtspunten en risico's bij het voorstel**

- Gevolgen voor reizigers: optie 2, 3 en 4 zijn – in ieder geval tijdelijk – risicovol voor de reizigersbeleving doordat de opties met een andere eigendoms- en verantwoordelijkheidsverdeling ingeregeld moeten worden. Hiervoor geldt dat de risico's bij optie 3 en 4 waarschijnlijk groter zijn dan bij optie 2.
- Balans tussen publieke doelen en commercie: in optie 3 kan de commerciële exploitatie van stations – in ieder geval op kortere termijn – waarschijnlijk minder goed worden uitgevoerd door ProRail. In optie 4 kan de balans doorslaan naar de commerciële exploitatie wat mogelijk ten koste kan gaan van een veilige transferfunctie op stations.
- Transitiekosten- en risico's: optie 3 en 4 kennen hoge transitiekosten om te realiseren. Doordat deze opties het meeste verregaand zijn, zijn ook de transitierisico's het grootst.
- Juridisch: Volgens de onderzoekers van het stationsrapport heeft optie 1 de minste juridische gevolgen terwijl deze voor optie 3 en 4 het grootst zijn. Dit omdat bij optie 3 en 4 er aanpassing nodig zijn in de in 1995 in de Intentienotitie Definitie en Zeggenschap van de Infrastructuur (DZI) privaatrechtelijk vastgelegde afspraken tussen Rijk en (toenmalig) NS over het eigendom en de verantwoordelijkheidsverdeling op stations tussen NS en ProRail. HBJZ maakt hierbij het voorbehoud dat grote wijzigingen van de verantwoordelijkheden binnen de bestaande eigendomsverantwoordelijkheden wellicht toch veranderingen behoeven. Of de DZI uiteindelijk veranderd moet worden hangt af van de aanscherpingen die gekozen worden.
- **5.2.1. + 5.1.2.i**
- (on)gelijk speelveld: bij optie 3 (Alles naar ProRail) is er geen prikkel vanuit ProRail om verschillende (spoor)vervoerders ongelijk te behandelen bij ter beschikking stellen van dienst- en dienstvoorzieningen. Bij optie 2 is er mogelijk kleiner risico dan nu op bevoordeling en worden de financiële stromen rondom stations transparanter voor stakeholders. Bij optie 4 (Alles naar NS) is er meer risico op een ongelijk speelveld voor andere vervoerders dan NS.
- Toegang tot het station voor niet-spoorvervoerders is nu nog niet geregeld in wetgeving. U kunt ervoor kiezen om te onderzoeken of bestaande regelgeving de toegang tot diensten voor de aanbieders van deelmodaliteiten moet borgen. Dit vergt wel verdere uitwerking over de voorwaarden waar dergelijke aanbieden aan moeten voldoen om ongewenste effecten en/of wildgroei van aanbieders te voorkomen.

#### **Stakeholders**

- ProRail en NS hebben informeel aangegeven voorstander te zijn van optie 1 en minder te zien in optie 3 en 4.
- Daarnaast hebben ze gezamenlijk het initiatief genomen om de onderlinge samenwerking te willen verbeteren (McKinsey-traject). Deels adresseert dit initiatief de knelpunten die er zijn (inefficiënties, informatie-uitwisseling), maar deels ook nog niet (m.n. ruimte voor overheden en andere vervoerders om invloed uit te oefenen op wat er op stations gebeurt). ProRail en NS willen binnen de bestaande eigendomsverhoudingen de verantwoordelijkheidsverdeling verhelderen (o.a. transfer) en stellen een (beperkte) overdracht van verantwoordelijkheden in de uitvoering voor. ProRail draagt haar activiteiten ten aanzien van onderhoud gedeeltelijk over aan NS Stations. Door dit over te dragen vervalt voor ProRail een deel van de werkzaamheden (o.a. contractmanagement, specificeren en inspecteren). NS Stations stopt met de zelfstandige uitvoering van de verbouw van stations en draagt deze taak aan ProRail over. Je zou dit kunnen zien als 'optie 1-plus'. U ontving hierover eerder een aparte nota (RONDZENDMAP-2020/637). De wijze waarop we met NS en ProRail afspraken gaan maken over de benodigde verbeteringen zal deze maand worden uitgewerkt nadat we hun voorstellen (in detail) hebben.

Naar aanleiding van deze nota heeft u HBJZ verzocht om een spoedige check te doen of overdracht van verantwoordelijkheden past binnen de huidige wet- en regelgeving of dat er een wijziging nodig is. De afspraak die is gemaakt is dat IenW eind volgende week die voorstellen ontvangt nadat het Haskoning onderzoek is afgerond. Op basis van de huidige informatie die we van ProRail en NS ontvangen hebben is een dergelijke juridische toets nog niet te maken.

- FIN heeft als aandeelhouder er belang bij dat de NS Groep financieel gezond blijft en (meer) financieel rendement gaat leveren dan nu het geval is. FIN lijkt ook vaak hetzelfde (deel)belang wat NS heeft m.b.t. stations te behartigen. FIN zet in op optie 1 omdat dit de NS Groep de meeste financiële zekerheid geeft.
- FMN heeft reeds aangegeven dat ze voorstander zijn van de optie 'Alles naar ProRail'. Ze zeggen een ongelijk speelveld te ervaren omdat de grootste spoorvervoerder ook (deel)eigenaar is van alle stationsgebouwen en een exclusief exploitatierecht heeft op alle treinstations, ook die stations waar NS Reizigers niet rijdt.
- Decentrale overheden: zij hebben belang bij meer invloed op stationsontwikkelingsprojecten en zouden geholpen zijn door de creatie van één aanspreekpunt. Als u meegaat in de door ProRail en NS Stations voorgesteld overdracht van verantwoordelijkheden en ProRail geheel verantwoordelijk wordt voor de (ver)bouw van stations zou het logisch zijn om ProRail hét aanspreekpunt hiervoor te maken. Aan de andere kant is NS Vastgoed eigenaar van gronden en kantoren rondom stations en treedt op grond daarvan op als een zelfstandige (markt)partij. Daarnaast kunt u ervoor kiezen om met zowel ProRail als ook NS Stations (waaronder NS Vastgoed) af te spreken om decentrale overheden altijd en proactief te betrekken via het Handelingsperspectief OV-knooppunten.
- Consumentenorganisaties: hebben zich niet expliciet voor of tegen de huidige ordening uitgesproken, maar richt zich op concretere knelpunten (reisinformatie op stations, toegankelijkheid) etc.
- Het CDA heeft bij de begrotingsbehandeling 2020 onder het mom van 'community stations' vragen gesteld over de mate waarin actieve burgers betrokkenheid kunnen hebben bij treinstations. Met ProRail en NS wordt apart van dit traject gesproken over de mogelijkheden hiertoe.



Minister MenW

**Bestuurskern**Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations**Contactpersoon**S.1.2.e  
BeleidsmedewerkerM +31(0)6-S.1.2.e  
S.1.2.e@minienw.nl**Datum**

4 maart 2020

**Kenmerk**

IENW/BSK-2020/45466

# nota ter informatie

Regulier overleg ordening van 10 maart

Op 10 maart staat het volgende regulier overleg over de spoorordening gepland. Graag bespreken wij het volgende met u:

- 1) De voorgestelde lijn voor de brief over het marktordeningsbesluit van het spoor voor het personenvervoer.
- 2) Het voorstel met betrekking tot open toegang op het binnenlandse en internationale netwerk en de positie van de HSL.
- 3) De planning richting uw ordeningsbesluit, inclusief de vraag of en wanneer u stakeholders voorafgaande aan behandeling in de Kamer wilt informeren.

## 1. Contouren ordeningsbesluit

Voor het februarireces ontving u de nota met de voorgestelde lijn voor Kamerbrief over het integrale marktordeningsbesluit (rondzendmap-2020/1892). Dit omvat het besluit ten aanzien van de wijze van gunnen van de volgende concessie van het HRN, de reikwijdte van deze concessie en de ordening van stations. Bij de nota ontving u ook het eindrapport over het eigendom en de exploitatie van stations en het concepteindrapport Effecten van openbaar aanbesteden van het OV. U heeft naar aanleiding van deze nota vragen gesteld. U treft de antwoorden op deze vragen aan in bijlage 1.

## 2. Nota over open toegang en de positie van de HSL

U ontving voor het reces tevens de voorgestelde lijn voor open toegang en het conceptrapport over de HSL (rondzendmap-2020/1910). De voorgestelde lijn is om op het binnenlandse netwerk concessies boven open toegang te prioriteren in de capaciteitsverdeling. Het voorstel voor internationale personenvervoer per spoor is om eerst uit te zoeken wat er door de markt in open toegang aangeboden kan worden en alleen PSO-contracten af te sluiten als een dienst niet of niet op de door u gewenste voorwaarden tot stand komt. Wij bespreken dit voorstel graag met u. U heeft naar aanleiding van deze nota vragen gesteld. U treft de antwoorden op deze vragen aan in bijlage 1.

### 3. Planning richting het ordeningsbesluit

In bijlage 02 treft u een aangepaste planning aan. De cellen die lichtgroen gearceerd zijn bevatten afspraken die *met uw goedkeuren nog ingepland moeten worden*. Daarin is ook de optie opgenomen van behandeling in de CFEZIL/ RFEZIL in april/mei. Hieronder treft u de data voor de komende CFEZIL/ RFEZIL.

Vergader- en aanleverschema CFEZIL en RFEZIL maart tot juni				
Aanlevertermijn CFEZIL	Bespreking in voorportaal CFEZIL	Bespreken in onderraad RFEZIL	Bespreking/vaststelling RFEZIL-conclusies in ministerraad	Bijzonderheden
16 maart	24 maart	7 april	9 april	
6 april	14 april	12 mei	15 mei	Meireces 24/04-11/05
11 mei	19 mei	2 juni	5 juni	

#### Betrekken stakeholders ProRail, NS, FMN en ROVER.

U heeft vanwege uw ministerschap voor Milieu en Wonen geen reguliere overleggen met NS, FMN en ROVER. Er staan de komende periode ook geen bilaterale gesprekken met deze partijen ingepland die u kunt benutten om uw marktordeningsbesluit met hen te bespreken. De genoemde partijen zijn wel uitgenodigd voor het stakeholdersoverleg marktordening op 12 maart, onder het voorzitterschap van de directeur-generaal Mobiliteit.

Omwillen van het verkrijgen van draagkracht kunt u ervoor kiezen om bilaterale gesprekken in te laten plannen met in ieder geval Anne Hettinga van FMN en Roger van Boxtel van NS. Aanvullend kunt u ervoor kiezen om 5.1.2.e en/of 5.1.2.e van ROVER uit te nodigen voor een gesprek. Met John Voppen (ProRail) is reeds een regulier overleg op 11 maart ingepland.

#### Betrekken decentrale overheden

De minister van IenW heeft op het bestuurlijk overleg Mobiliteit van 30 januari met de koepels afgesproken dat er vóór het BO NOVB van 4 maart een bestuurlijk overleg met de overheden zou worden ingepland, waar ook marktordening op de agenda zou staan. De decentrale overheden gaven daarbij aan dat zij graag willen dat u daarbij aanwezig bent. Het BO NOVB van 4 maart wordt verplaatst. Wij adviseren u om los van dit BO NOVB een bestuurlijk overleg over marktordening in te laten plannen met de decentrale overheden.

#### Betrekken Europese Commissie

Het is zinvol om de Europese Commissie informeel op de hoogte te stellen van de stappen die gezet worden wat betreft de marktordening en met name voor open toegang. In de nota met de uitwerking van open toegang op het Nederlandse netwerk hebben wij doordacht hoe open toegang vorm te geven is, zowel voor binnenlandse diensten als internationale diensten, zonder nadelige gevolgen voor de reiziger te creëren. Hier willen we graag de reflectie op van de Europese Commissie zodat wij hen mee kunnen nemen in de uitdagingen die dit naar onze mening gaat opleveren en die de Commissie mogelijk nog niet heeft voorzien.

5.1.2.e, beleidsmedewerker OVS



**Bijlage 1:****Beantwoording van uw vragen op nota's en bijlagen**

U heeft bij de volgende documenten vragen gesteld die in dit document worden beantwoord:

1. Nota uitwerking redeneerlijn marktordening spoor (doc nr 2020/45441)
2. Bijlage stand van zaken decentralisatie (doc nr 2020/33387)
3. Bijlage met juridische analyse (doc nr 2020/33156)
4. Nota voorgestelde uitwerking open toegang inclusief HSL-Zuid (doc nr 2020/35149)
5. Bijlage bij nota over open toegang: achtergronddocument (doc nr 2020/33388).

**1. Nota uitwerking redeneerlijn marktordening spoor inclusief nieuwe rapporten****Pagina 5:**

Bij de passage over de financiële aspecten van de nieuwe concessie:

*Ten eerste heeft de omvang en de inhoud van de HRN concessie invloed op de concessieprijs die IenW vanaf 2025 van NS zal ontvangen, en ook waar het gaat om de HSL-gebruikersvergoeding (heffing).*

Stelt u de vraag: Hoe kan dat worden verdisconteerd in decentralisatie, want anders is er sprake van een ongelijk speelveld zeker in het licht van de afspraken met de provincies over 'vervanging'. Daar moet dan wel aan worden bijgedragen via afdracht – vergoeding?

Antwoord: wij denken dat u refereert aan de opbouw van de gebruiksvergoeding en of decentrale vervoerders evenveel heffingskosten betalen als de vervoerder van het HRN. Het antwoord is ja (naar rato van gebruik).

**Pagina 6:**

Bij de passage over het onderzoek wijze van gunning:

*Op de langere termijn zijn alle varianten mogelijk en kunnen binnen alle varianten de publieke belangen geborgd worden, een constatering die eerder ook al in Kiezen voor een goed spoor werd gemaakt. Wel is opsplitsing van de HRN-concessie in deelnetwerkconcessies duidelijk te verkiezen boven opsplitsing in productconcessies, omdat de coördinatielasten van laatstgenoemde optie hoger zijn. Verdergaande opsplitsing of afsplitsing van delen van het HRN-netwerk moet daarnaast hand in hand gaan met meer coördinatie vanuit de overheid.*

Stelt u de vraag: hoe zijn de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk meegenomen in de studie? Wat is er in Nederland anders waardoor het [d.i. opsplitsing in deelnetwerken] hier wel succesvol zou kunnen zijn op lange termijn?

Antwoord: De studie bevat inderdaad de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk als leercasus. Het VK heeft veel ervaring met splitsing van deelnetwerken, en aanbesteding daarvan. De ervaringen in het VK geven een gemengd beeld. De reizigersaantallen zijn sterk toegenomen, evenals de investeringen in materieel en veiligheid. Daar tegenover staat dat de prestaties op het spoor tegenvallen. De samenwerking tussen infrabeheerder en vervoerders laat te wensen over. Ook zijn de kosten van het spoor sterk toegenomen, en zijn er veel risicovolle biedingen op aanbestedingen gedaan die vervolgens niet waar gemaakt konden worden door problemen bij infrastructuurwerken en trage materieelleveringen.

Er zijn tenminste vier lessen uit de Britse casus te halen voor het Nederland, die voor een deel ook relevant waren bij de aanbesteding van de HSL-Zuid:

- Stuur bij de gunning van concessies op prestaties en niet op financiële opbrengsten;
- Wees bewust van de (financiële) risico's van een langjarig contract, en denk na hoe je deze verdeelt tussen markt en overheid;
- Bevorder een goede samenwerking tussen infrabeheerder en vervoerder(s). Maak helder wie welke verantwoordelijkheid heeft om het spoor op langere termijn door te ontwikkelen;
- Bewaak de netwerkqualiteit en een toegankelijk betaalsysteem voor de reiziger in een stelsel met een opgesplitst netwerk.

Het beeld is dat deze lessen goed te internaliseren zijn bij opsplitsing van het Nederlandse netwerk. Een belangrijke randvoorwaarde is echter dat splitsing van het netwerk (en meer marktwerking *op* en *om* het spoor) gepaard gaat met meer coördinatie vanuit de overheid. Een publieke organisatie (eventueel een afsplitsing van NS) moet de rol krijgen om belangrijke systeemtaken uit te voeren, de dienstverlening op elkaar aan te laten sluiten en de toegankelijkheid van het stelsel voor de reiziger te bewaken.

#### **Pagina 14:**

Bij de passage over het vervallen van beperkingen om binnenlandse reizigers te vervoeren voor internationale diensten:

*Door de openstelling van de binnenlandse markt voor opentoeeganginitiatieven ontstaan kansen voor de winstgevendende exploitatie van internationale (lange afstands)verbindingen omdat internationale diensten onbeperkt kunnen halteren in Nederland.*

Stelt u de vraag: Er ontstaan kansen voor winstgevendende internationale lijnen omdat ook binnenlandse reizigers meegenomen mogen worden "binnen efficiënte dienstregeling en zonder concessie uit te hollen, toch?"

Antwoord: Dat klopt. In principe ziet HRN-concessie op het binnenlandse vervoer en dekt dit de reizigersgroei tot 2040 (Toekomstbeeld OV is dan af). Internationaal vervoer mag vanaf 2025 ook binnenlandse reizigers meenemen. Daarvoor kan de HRN-concessiehouder bij toetreding van de internationale opentoeegangvervoerder een economische evenwichtstoets (EET) aanvragen. In eerste instantie zal er geen sprake zijn van een inbreuk op het economische evenwicht van de HRN-concessie vanwege de grootte van de concessie, maar bij meerdere aanvragen achter elkaar kan dat wel het geval zijn. Met de capaciteitsverdeling kan tevens voorrang gegeven worden aan binnenlands geconcessioneerd vervoer waardoor er voor dit type vervoer voorrang wordt gecreëerd en uitholling wordt voorkomen.

#### **Pagina 15:**

Bij passage over open toegang als uitgangspunt voor internationale verbindingen:

*Voorgesteld wordt dat u in de brief inzet op realisatie van meer internationale verbindingen in 2025 tussen Nederland en België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Het uitgangspunt daarbij is dat deze diensten tot stand komen op basis van open toegang (marktinitiatief) en (in de toekomst) in principe geen onderdeel uitmaken van de HRN concessie. Het internationaal spoorvervoer over de HSL heeft bijvoorbeeld vervoerskundig minder relatie tot het HRN, en kan daarom zonder grote belemmeringen (contractueel) afgezonderd worden.*

Stelt u de vraag: Wat doen we met de "kleine" internationale verbindingen tot het eerste station over de grens?

Antwoord: Vanaf 2025 vervalt in feite het verschil tussen internationale en binnenlandse verbindingen v.w.b. open toegang. Als een opentoeegangvervoerder binnenlandse passagiers wil meenemen kan de concessiehouder een EET aanvragen (zie vorig antwoord).

#### **Pagina 16:**

Bij de passage over de verplichte deelname aan benchmarken van de kwaliteit van het ov voor opentoeegangvervoerders:

*Onze inzet is dat opentoeegangvervoerders verplicht kunnen worden om zich te laten benchmarken (klantenbarometer), waardoor inzichtelijk wordt of zij aan de relatief hoge Nederlandse standaard voor sociale veiligheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid, comfort, etc. voldoen.*

Stelt u de vraag: Ten aanzien van de benchmark kwaliteit ov. Eens maar kan dit juridisch?

Antwoord: Het onderzoek / de benchmark wordt in opdracht van het CROW uitgevoerd. In feite moet een opentoeegangtoetreder toegang verlenen aan de onderzoekers die dit onderzoek uitvoeren. Het is niet op voorhand onmogelijk. HBJZ zoekt momenteel uit hoe we dat zouden kunnen regelen.

#### **Pagina 18:**

Bij de passage over de appreciatie van het samenwerkingsmodel NS en ProRail voor stations:



*Op het moment dat wij het uitgewerkte model hebben ontvangen zullen we een meer gedetailleerde appreciatie maken van het voorstel. Daarbij is een punt van aandacht een eventuele voorgestelde wijziging van bekostigingsstromen voor onderhoudstaken van ProRail naar NS. Afhankelijk daarvan kunt u besluiten of u in de Kamerbrief uw steun wil uitspreken voor het samenwerkingsmodel of dat u dat nog te vroeg vindt en dat op een later moment wil bepalen. Dit hangt ook af van het moment waarop NS en ProRail hun voorstellen openbaar willen maken.*

Stelt u de vraag: Wat doen we met lange termijn perspectief en welke rol voor NS past in die ordening?

Antwoord: Op dit moment lijken de transitierisico's en –kosten niet op te wegen tegen de voordelen van een alternatieve ordening. Door verschillende ontwikkelingen kan deze afweging in de toekomst anders zijn. Dit gaat dan om:

- Roep om meer sturing vanuit Rijksoverheid op borging van publieke belangen op stations;
- Het publiek maken van ProRail (in lijn met: publieke taken spoorsector – publiek organiseren (ZBO-vorm) – publiek instrumenteren);
- De Europese beweging naar meer marktwerking in de spoorsector en de toetreding van nieuwe (spoor)vervoerders.

Het ligt dan niet voor de hand om de rol van een private partij (NS) groter te maken op stations. Passender opties lijken in dat geval:

- Een 'aparte stationsentiteit' op meer afstand van beide moederorganisaties NS Groep en ProRail, waardoor er nog meer afstand tussen de stationsactiviteiten van NS (nu via NS Stations) en de (spoor)vervoersactiviteiten van NS (nu NS Reizigers) gecreëerd wordt.
- Of de optie waarbij ProRail het volledige eigendom van alle treinstations krijgt (= optie 'Alles naar ProRail'), omdat het gezien de ontwikkelingen logisch wordt dat ProRail als de publieke spoorinfrabeheerder de stations in beheer neemt.

## **2. Bijlage stand van zaken decentralisatie**

U vraagt t.a.v. de mogelijke decentralisatie van de sprinterdienst Apeldoorn-Enschede waarom nu al besloten wordt of een decentralisatie goed is voor de reiziger.

Antwoord: Het streven is niet om dit besluit nu al te nemen maar als het kan wel voor de definitieve gunning van de volgende concessie in 2023 of 2024. Dan is namelijk van te voren duidelijk wat de omvang is van de nieuwe concessie (met of zonder de sprinterdienst). Als het nodig is kan het besluit ook tijdens de looptijd van de volgende concessie worden genomen. Eerst moet vaststaan dat de decentralisatie goed is voor de reiziger en de samenhang van het netwerk niet wordt aangetast.

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

### 3. Bijlage met juridische analyse

5.2.1. + 5.1.2.i

#### 4. Nota voorgestelde uitwerking open toegang inclusief HSL-zuid

##### **Pagina 3:**

Bij de passage over het prioriteren van opentoeegangvervoer:

*Voorstel is onder meer het regelen van voorrang voor binnenlands geconcessioneerd personenvervoer boven opentoeegang-vervoer (zowel voor nationale als decentrale concessies). Europese regelgeving geeft daar ruimte voor. Daarnaast is het voorstel om minimumbediening voor internationale bestemmingen op te nemen, om ook met opentoeegang-verkeer te sturen op variatie in internationale verbindingen.*

Stelt u de vraag: Voorstel om minimumbediening vast te leggen voor internationale bestemmingen?

Antwoord: Hierdoor houdt u enigszins sturing op een meer divers aanbod aan internationale verbindingen. Door prioriteit te geven aan een bepaald bedieningsniveau per internationale bestemming kan ervoor worden gezorgd dat niet alle beschikbare internationale treinpaden naar dezelfde internationale bestemming worden gereden, waardoor andere bestemmingen niet bediend kunnen worden.

Bij de passage over borging kwaliteit van opentoeegangvervoer voor de reiziger:

*U heeft in uw Kamerbrief aangekondigd te bezien of er aanvullende (wettelijke) maatregelen nodig zijn om een even hoge kwaliteitsstandaard te borgen. [...] Concreet zijn een aantal veranderingen nodig, waarvan de juridische inpassing nog nader wordt bezien.*

Stelt u de vraag: Biedt het Europese kader voldoende ruimte voor dit soort eisen?

Antwoord: Het Europese kader zegt hier eigenlijk niet zoveel over. Onze inschatting is dat zolang mogelijke voorwaarden voor alle vervoerders gelden dit gewoon kan. Wel is er een glijdende schaal naar openbare dienstverplichting. Hoe meer er wordt voorgeschreven, hoe minder er sprake is van een zuiver marktinitiatief.

Bij de passage over borging kwaliteit van opentoeegangvervoer voor de reiziger:

*Opentoeegangvervoerders hebben geen vervoerplicht en kunnen daardoor naar eigen goeddunken de markt verlaten waardoor diensten verloren gaan. Zij hoeven dit niet van te voren melden. Het voorstel is om opentoeegangvervoerders de verplichting op te leggen om het staken van diensten 6 maanden van te voren te melden.*

Stelt u de vraag: Waarom een meldplicht van 6 mnd voorafgaand aan het verlaten van de markt? En niet aansluiten bij de 18 mnd die nodig zijn om een nieuwe dienst te starten?

Antwoord: Dit zou een louter nationale regel zijn. De termijn van 6 maanden is een "best guess". Idee erachter is dat dit nog net voldoende tijd geeft om "noodmaatregelen" te treffen waardoor het ov niet uitvalt. De PSO-verordening geeft de mogelijkheid voor een beperkte periode als ov dreigt uit te vallen door bijvoorbeeld een faillissement noodmaatregelen te treffen. Langer dan 6 maanden is lastig omdat het de vraag is of opentoeegangvervoerders 18 mnd van te voren weten dat zij een dienst staken. Door de noodmaatregel wordt ook tijd gekocht om opnieuw - op wat voor manier dan ook via een aanbestede concessie of via een nieuwe OT-vervoerder) - een nieuwe vervoerder te krijgen die vervoer aanbiedt.

#### **Pagina 4:**

Bij de passage over borging kwaliteit van opentoeegangvervoer voor de reiziger:

*Een andere vervolgstap is ook om met Translink, de beheerder van het betaalsysteem, te onderzoeken wat er nodig is om opentoeegang-toetreders te kunnen laten deelnemen aan de OV-chipkaart op vrijwillige basis.*

Stelt u de vraag: Waarom voor binnenlandsvervoer niet expliciet een verplichting om aan te sluiten bij Translink?

Vervolgvrage: Anders drempel om internationale trein ook binnenlands optimaal te benutten. Zonde van de baan capaciteit.

Antwoord: Opentoeegangvervoerders zullen een prikkel hebben om aansluiting te vinden bij Translink als zij als doelgroep binnenlandse reizigers hebben want dat zorgt waarschijnlijk voor de meeste reizigers. Dit geldt voor zowel binnenlandse als internationaal opererende opentoeegangvervoerders. Het is hoe dan ook geen drempel omdat TLS vervoerders die gebruik willen maken van de OV-kaart toe moet laten.

Voor internationale vervoerders die een echt on-top product bieden is toegang tot TLS niet altijd een noodzakelijke voorwaarden voor succesvolle exploitatie, omdat (recreatieve) reizigers het minder bezwaarlijk vinden om andere mogelijkheden (die er nu al zijn) te benutten zoals QR-codes. Toegang met dergelijke tickets kan niet belemmerd worden omdat dit dienstenvoorzieningen zijn en toegang daartoe non-discriminatoir en transparant worden vormgegeven tegen een redelijke prijs. Op grond van de SERA richtlijn ziet ACM hierop toe.

### **5. Bijlage bij nota over open toegang: achtergronddocument**

#### **Pagina 3:**

Bij de passage over voorrang verlenen aan een concessie:

*Op het moment dat duidelijk is dat er sprake is van een publieke dienst waarbij rendabele lijnen nodig zijn om een onrendabele te kunnen compenseren, ontstaat er een legitiem argument om de aanvraag van de concessiehouder te prevaleren boven een OT-aanvrager.*

Stelt u de vraag: Hangt het kunnen voorrang verlenen van een concessie bij de prioriteitsregels op het kunnen compenseren van rendabel met onrendabel?

Antwoord: In de SERA-richtlijn staat dit niet heel specifiek vermeld. Wel staat er dat er sprake moet zijn van een openbaredienstcontract (in PSO-verordening staat openbaredienstverplichting). Daarmee wordt bedoeld dat het ov onder dezelfde omstandigheden niet in zijn volle omvang tot stand zou komen. De reden dat wij de rendabele intercitydiensten in de HRN-concessie hebben zitten is onder meer dat daarmee onrendabele (sprinter)diensten of frequenties in de daluren kunnen worden gecompenseerd. Dat is een samenspel.

Daarnaast lijkt de bepaling ook te zijn bedoeld voor het kunnen nakomen van de concessieverplichtingen die een concessiehouder heeft ten opzichte van een concessieverlener. Als er geen capaciteit zou zijn voor het uitvoeren van de concessie en het daarbij behorende bedieningsniveau zou dat tot financiële claims over en weer kunnen leiden wegens het niet na kunnen komen van verplichtingen.

Bij passage over invulling OT voor internationaal personenvervoer:

*Om daadwerkelijk open toegang voor de internationale verbinding een kans te geven, wordt er in de concessie in principe geen internationaal vervoer meer voorgeschreven. De HRN-concessie ziet daarmee in principe alleen op binnenlandsvervoer.*

Stelt u de vraag: Waar beschrijven we dan onze internationale ambitie?

Vervolg vragen: En hoe zorgen we in de tijd voor voldoende tijdig en frequent aanbod als dit niet via de concessie wordt geregeld? Worden veiling/ uitvraag georganiseerd (na de marktverkenning)?

Antwoord: De internationale ambitie kan op meerdere manieren worden geuit. Het komende jaar zijn er momenten die u ten volle kunt benutten om door middel van beleidsbrieven uw ambitie voor het voetlicht te brengen. U kunt dan denken aan:

- Brief over het internationaal personenvervoer
- Het integrale besluit marktordening
- Netwerkontwikkeling in het kader van TBOV
- De uitkomsten van het traject rond de IC-Berlijn.
- Gesprekken over specifieke KGOV-dossiers met de regio
- Herziening besluit capaciteitsverdeling.

In het besluit capaciteitsverdeling kunt u bovendien aangeven wat u de gewenste bediening vindt van een bestemming door deze te vatten in minimumbediening per bestemming.

Vervolg antwoord: Om zicht te krijgen op het aanbod dat vervoerders willen leveren al dan niet via open toegang, zal zo spoedig mogelijk moeten worden gestart met de marktverkenning (te beginnen met een uitvraag aan adviesbureau april en meteen na ordeningsbesluit aan de slag). Dit moet overigens ook voor het vormgeven van een nieuwe HRN-concessie met internationale verbindingen. In deze marktverkenning zal per lijn, en per vervoerder gekeken moeten worden wat het aanbod vanuit de markt zal zijn. Als we daarop zicht hebben, kan worden bepaald wat er echt in open toegang kan worden gereden, en wat er nog in een concessie moet worden weggezet, of waar bijvoorbeeld alleen een (opstart)subsidie nodig is. Dan is de vraag of dit allemaal tegelijk kan worden uitgevraagd of dat dat gefaseerd moet. Bij dat laatste zou het zo kunnen zijn dat er toch nog een blokje internationale verbindingen (tijdelijk) onder de HRN concessie onderhands kan worden gegund wat bijvoorbeeld gedurende de looptijd alsnog in de markt kan worden gezet.

#### **Pagina 4:**

Bij passage over het concessieverleningstraject:

*De concessie voor het HRN schrijft gedetailleerder voor wat er van de concessiehouder verwacht wordt. De concessie heeft een gespecificeerd bedieningsniveau en de gewenste frequentie. De houder van de HRN-concessie krijgt niet langer de opdracht om naar eigen inzicht ongeclausuleerd aan de gehele vraag van de reiziger te voldoen. De volgende concessie moet transparanter ten aanzien van de reizigers data en vervoerstromen, om de publieke dienst te kunnen borgen.*

Stelt u de vraag: De concessie schrijft gedetailleerder voor wat er van de concessiehouder verwacht wordt. Hoe gaan we dat bepalen? En waarom zou je minder contracteren dan je verwacht nodig te hebben?

Antwoord: Het idee is nu om de volledige vervoervraag die berekend is in 2040 vanuit het OV toekomstbeeld onder te brengen in de HRN concessie met daarbij behorende frequenties. Er wordt dus niet minder gecontracteerd dan wat wij verwachten dat er nodig is. Het aanbod moet wel expliciet worden gemeld, waardoor het dus ook gelijk duidelijk wat er niet onder valt. Wij krijgen dan ook zicht op een frequentieverhoging of -vermindering die NS doorvoert. Naast dat je duidelijker de concessie zal moeten afbakenen voor het OT vervoer, zal dat ook aanbestedingsrechtelijk moeten (het voorwerp van gunning moet voldoende helder zijn).

Een duidelijker concessie is ook nodig voor een OT vervoerder om te zien waar er marktpotentieel overblijft (en waar dus niet). De huidige wijze waarop het aanbod geregeld is in de concessie volstaat niet, omdat NS nu altijd moet voldoen aan de vraag. Daardoor wordt er marktpotentieel (ongebreideld) onder de concessie geschaard, en is de markt feitelijk niet open Dit is niet in lijn met het Vierde Spoorwegpakket.

Bij de passage over buitenlandverbindingen:

*De volgende concessie voor het HRN voorziet niet, of minder in buitenlandverbindingen. Hiervoor geldt: open toegang als het kan, concessie als het moet.*

Stelt u de vraag: Hoe zit het met de korte verbindingen?

Antwoord: Ook deze verbindingen moeten worden meegenomen in de marktverkenning.

Bij de passage over opname uitgevallen opentoeegangverbindingen in concessie:

*Er wordt in de concessie een bepaling opgenomen die het concessieverlener mogelijk maakt om uitgevallen opentoeegangdiensten onder de concessie te scharen. Hiermee voorkomen dat het aanbod voor de reiziger daalt of dat dit apart in de markt gezet moet worden en er plotseling aanbod weg valt. De gedachte hierbij is wel dat hier slechts sprake van is, als er geen marktpartij is die de dienst over kan nemen door dan wel een initiatiefnemer dan wel via een aanbestede concessie.*

Stelt u de vraag: "Er wordt in de concessie een bepaling opgenomen die het de concessieverlener mogelijk maakt om uitgevallen opentoeegangdiensten onder de concessie te scharen." Maar praktisch zijn er dan niet zomaar treinstellen voor?

Antwoord: Dat klopt. Bij faillissement waarschijnlijk wel want dan kunnen de treinstellen worden overgenomen. Een optie is dat je de concessiehouder verplicht een zekere marge in de reserve aan te houden, hier zit wel een financieel plaatje aan.

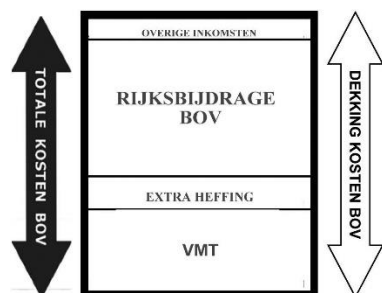
### **Pagina 6:**

Bij de passage over de extra heffing:

*Voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur wordt naast een vergoeding voor het minimum toegangspakket (een vergoeding voor het gebruik van de het spoor) per marktsegment ook een extra heffing in rekening gebracht.*

Stelt u de vraag: Geldt de extra heffing ook voor gedecentraliseerde lijnen?

Antwoord: Ja. De extra heffing maakt onderdeel uit van de gebruiksvergoeding. (wel wordt vaak in decentrale aanbestedingen de gebruiksvergoeding die moet worden afgedragen aan ProRail gecompenseerd door de door de decentrale overheid verstrekte subsidie voor de concessie).



### **Pagina 7:**

Bij passage over consumentenbetrokkenheid/ sociale veiligheid/ vervoerbewijzen:

*In geval van binnenlands vervoer waar open toegang een aanvulling vormt op het "reguliere" openbaarvervoer, zullen dergelijke initiatieven "on top producten zijn, waarvan het voor te stellen is dat deze juist in kwaliteit, tarief, en of dienstregeling afwijken van een normale dienst, omdat dit het bestaansrecht van hun dienst is. Een dergelijke verplichting om de consumentenorganisaties te raadplegen, is daarom niet passend voor dit type vervoer. Wel staat het de opentoeegangstoetreders vrij om consumentenorganisaties te betrekken bij het vormgeven van hun openbaar vervoer.*

Stelt u de vraag: "On top" of volledige of beperkte concessie? Dat laatste dan bewust deel van de markt vrijlaten dan wel verplicht?

**Antwoord:** In het huidige voorstel gaan we ervan uit dat de HRN-concessie een volledige concessie is van vergelijkbare grootte als nu het geval is. Het idee is dat het dan niet nodig is: consumentenorganisaties worden gevraagd om hun mening over tarieven, dienstregeling én andere onderwerpen die binnen de concessie te bepalen zijn. Zij kunnen daarover adviseren. Deze vervoerders zullen zich overigens moeten onderscheiden van de concessie met voor reizigers aantrekkelijke tarieven en dienstregelingen, omdat zij volkomen afhankelijk zijn van inkomsten uit ticketprijzen en aantrekkelijker zullen moeten zijn dan het geconcessioneerde vervoer. Dit is anders als er sprake is van verdringing op een schaars netwerk, maar daar is in dit voorstel geen sprake van.

#### **Pagina 9:**

##### *Heffingen*

**Opmerking:** De artikel-12-SERA-heffing is een individuele heffing voor de concessieverlener. U geeft aan dat u uniformiteit cruciaal vindt. We kunnen dat nastreven maar niet afdwingen. We zijn hierover met de decentrale overheden in gesprek. Deze week bespreken de decentrale overheden onderling de wenselijkheid van een uniform kader, wij kunnen u dus op korte termijn informeren over de voorkeur van de DO's.

#### **Pagina 10:**

Bij de passage over de invulling van de EET:

*Nadat een opentoeegangdienst bij ACM is gemeld, bestaat er een maand voor belanghebbenden (concessiehouder, concessie verlener, infrastructuurbeheerder) om een EET aan te vragen.*

*Beoordeling moet kort daarop volgen door ACM. Tussen het moment van melden van de toekomstige dienst en daadwerkelijk rijden moet minimaal 18 maanden zitten. Dit is een Europese verplichting.*

Stelt u de vraag: Geldt de 18 maanden termijn ook voor overname van een eerdere OT dienst? Wat doen buurlanden?

**Antwoord:** Onze inschatting nu is dat dit inderdaad ook in dat geval geldt, omdat toegang tot de markt ziet op een vervoerder en niet op de dienst.

Bij de passage over het beleidskader EET:

*Om te voorkomen dat beleidsruimte met betrekking tot te verlenen concessies beperkt wordt omdat opentoeegangvervoerders ver van te voren capaciteit kunnen aanvragen, is het voorstel om capaciteitsaanvragen niet meer dan drie jaar voorafgaande aan de start van de dienstregeling behandeld kunnen worden bij ProRail.*

Stelt u de vraag: Internationaal: wat doen buurlanden?

**Antwoord:** De tekst klopt hier niet helemaal. De aanvraag is voor toegang tot de markt, waardoor de aanvraag bij ACM (en niet bij ProRail) terecht komt, waarvoor onze excuses. We weten niet hoe andere landen hiermee omgaan. Voor Duitsland is het minder een probleem omdat zij op de lange afstanden slechts open toegang kennen. We kunnen dit aankaarten in het SERAC. We zullen dit ook nagaan bij de marktverkenning. Overigens lijkt dit voor buurlanden niet zo'n probleem te zijn. De netwerken zijn minder druk bereden en over het algemeen zijn de concessies niet zo lucratief als de HRN-concessie. Er zal dus wat minder animo zijn voor opentoeegangaanvragen die samenvallen met een te vergeven concessie uit een andere lidstaat.

Planning integraal besluit marktordening													
Versie 4 maart 2020	maart					april			mei				
	2-mrt	9-mrt	16-mrt	23-mrt	30-mrt	6-apr	13-apr	20-apr	27-apr	4-mei	11-mei	18-mei	25-mei
Optie MR 9 april									Reces	Reces			
MM&W: Voorbereiding en intern overleg over:		10/3 nota met lijn Kamerbrief					intern overleg						
MM&W: Afstemming spoorwoordvoerders en fractieleiders				Spoorwoord-voerders									
MM&W: Afstemming meest betrokken ministers (EZK, FIN, AZ) evt aangevuld met OCW. VWS			Hoekstra/ Wiebes/ Keijzer	Coalitie overleg									
MM&W: voorportalen ministerraad				CFEZIL 23/3		RFEZIL 7/4; MR 9/4							
MM&W: besluitvorming Tweede Kamer				AO spoorordening 26 maart			Integrale besluit naar TK						
MM&W: Stakeholdergesprekken (zoveel mogelijk samenvallen met reguliere overleggen)					bila FMN	bila Rover					ProRail 13/5		Tripartite lenW/NS/PR 27/05
					bila NS	BO ordening met decentrale overheden							
Optie MR 15 mei													
MM&W: Voorbereiding en intern overleg over:		10/3 nota met lijn Kamerbrief					14/4 Integrale besluit						
MM&W: Afstemming spoorwoordvoerders en fractieleiders						Spoorwoord-voerders							
MM&W: Afstemming meest betrokken ministers (EZK, FIN, AZ) evt aangevuld met OCW. VWS				Hoekstra/ Wiebes/ Keijzer	Coalitie overleg								
MM&W: voorportalen ministerraad							CFEZIL 14/4				RFEZIL 12/5; MR 15/5		
MM&W: besluitvorming Tweede Kamer				AO spoorordening 26 maart								Integrale besluit naar TK	
MM&W: Stakeholdergesprekken (zoveel mogelijk samenvallen met reguliere overleggen)					bila FMN	bila Rover					ProRail 13/5		Tripartite lenW/NS/PR 27/05
					bila NS	BO ordening met decentrale overheden							



[illegible]





Minister MenW

**Hoofddirectie Bestuurlijke****& Juridische Zaken**

HBJZ

Afdeling S&amp;W

**Contactpersoon**

5.1.2.e

Senior Beleidsmedewerker

5.1.2.e

@minienw.nl

**Datum**

18 maart 2020

**Kenmerk**

# nota ter informatie

antwoorden op uw juridische vragen met betrekking  
tot marktordening

## Inleiding

Dinsdag 10 maart hebben we U gesproken in het maandelijks overleg spoorordening. Tijdens dit overleg heeft U gevraagd om een juridische analyse:

- (1) van de opties om onderhands te gunnen op uiterlijk 24 december 2023 en onderhands te gunnen in 2024;
- (2) van de goede borging van het internationaal vervoer in het Besluit capaciteitsverdeling wanneer het internationaal vervoer via open toegang wordt geregeld. Ook vroeg u hoe de voorrang geregeld kan worden tussen nationaal vervoer en internationaal vervoer; en
- (3) van de maatregel om open toegangaanbieders zes maanden van te voren te laten melden indien de aanbieder wil stoppen met het vervoer.

In deze nota geven wij de antwoorden op uw vragen.

## Samenvatting, kern of boodschap

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i



5.2.1. + 5.1.2.i

## (2) Capaciteitsverdeling

- Als “stip op de horizon” is voorgesteld om het internationaal vervoer uit de HRN-concessie te halen en – in principe, daar waar mogelijk – via open toegang aan de markt over te laten. Overheidsingrijpen is in het voorstel aan de orde als maatschappelijk gewenste verbindingen of verbindingen onder specifieke voorwaarden niet tot stand komen in een open markt.

Uw vraag is of het Besluit capaciteitsverdeling voldoende borging bevat voor het internationaal vervoer. U vraagt zich af of we het risico lopen dat bestaande verbindingen verloren kunnen gaan. Bestaande internationale verbindingen moeten volgens u blijven bestaan en mogen niet wegvallen. U wilt weten of er iets dreigt weg te vallen.

- Met het Besluit capaciteitsverdeling geven we invulling aan de Europese regels over de verdeling van de hoofdspoorweginfrastructuurcapaciteit. Binnen deze context verdeelt de infrastructuurbeheerder de beschikbare capaciteit over de aanvragers. De verdeling verloopt op hoofdlijnen als volgt. Aanvragen die niet conflicteren met andere aanvragen worden gehonoreerd. De

infrastructuurbeheerder behandelt conflicterende aanvragen volgens de bij amvb voorgeschreven regels. Om te beginnen past de infrastructuurbeheerder minimumbedieningsniveaus toe (de minimale niveaus van bedieningsfrequenties die gelden voor de diverse categorieën spoorvervoer). Deze niveaus staan in het Besluit. Wanneer conflicten resteren, wordt overlegd met de aanvragers. Als dat niet tot een bevredigende uitkomst leidt, past de infrastructuurbeheerder de prioriteitsvolgorde van het Besluit toe. Het is aan de lidstaten om zelf de prioritering te bepalen. De Europese richtlijn stelt daarbij de randvoorwaarde dat rekening moet worden gehouden met de maatschappelijke belangen van de conflicterende aanvragen. Bij de prioritering mag voorrang worden toegekend aan vervoersdiensten als dat nodig is om hun adequate ontwikkeling te waarborgen, in het bijzonder aan concessievervoer en nationaal en internationaal goederenvervoer. Ten slotte, voor conflicterende aanvragen binnen dezelfde categorie spoorvervoer bevat het Besluit differentiatieregels om te bepalen welke aanvraag voor toedeling in aanmerking komt.

#### *Herziening van de capaciteitsverdelingsregels*

Om de positie van de binnenlandse concessie in de toekomst te borgen en te kunnen differentiëren naar vervoer zal het Besluit moeten worden aangepast. De aanpassingen die nodig zijn met het oog op open toegang, worden meegenomen in het lopende herzieningstraject van het Besluit capaciteitsverdeling. In dat traject wordt ook de evaluatie van het Besluit door bureau AEF (2018) betrokken.

#### *Diversiteit in het aanbod van internationaal vervoer*

- Als het internationaal vervoer zonder voorbehoud en ongecontroleerd aan open toegang zou worden overgelaten, dan zou het risico bestaan dat bestaande verbindingen verloren kunnen gaan. Om dit risico zoveel mogelijk te ondervangen, is in het beleidsvoorstel van OVS opgenomen dat bij een keuze voor 'open toegang, tenzij' zo snel mogelijk wordt begonnen met verkenningen van de markt.

Als uit de verkenningen zou blijken dat opentoeegangvervoerders geen belangstelling hebben om de bestaande verbindingen aan te bieden of in een te beperkte frequentie, kunt u ingrijpen door voor die verbindingen (aanvullend) een subsidie of een concessie te verlenen. Het marktonderzoek is hier cruciaal. Op dit moment zijn er geen concrete signalen dat bepaalde verbindingen dreigen weg te vallen.

De capaciteitsverdelingsregels gaan over capaciteit die wordt aangevraagd door vervoerders en het maakt sturing mogelijk met het oog op de diversiteit van het vervoersaanbod. Deze regels zien dus niet op het daadwerkelijk voorhanden zijn van het gewenste aanbod van vervoer. Ze kunnen daarom geen soelaas bieden in situaties waarin opentoeegangvervoerders geen verbindingen tot stand willen brengen en daarvoor dus geen capaciteit aanvragen.

- U heeft gevraagd hoe de afstemming (voorrang) tussen nationale en internationale treinen goed geregeld kan worden. Bijvoorbeeld, of geregeld kan worden dat een volle internationale trein voorrang krijgt boven een lege (nationale) sprinter. Voor de afstemming tussen nationale en internationale treinen bevat het Besluit capaciteitsverdeling twee instrumenten de minimumbedieningsniveaus<sup>1</sup> en de prioritering in geval van conflicterende

<sup>1</sup> Artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling.

aanvragen.<sup>2</sup> Beide instrumenten zullen moeten worden aangepast om de door u gewenste afstemming te regelen. Deze aanpassingen kunnen worden meegenomen in het traject van de herziening van het Besluit. Zo kan een internationale trein voorrang krijgen boven een sprinter. In de huidige systematiek van het Besluit zijn de minimumbedieningsniveaus en de volgorde van prioriteit toegespitst op typen spoorvervoer. De verwachte of gerealiseerde bezettingsgraad van de verschillende soorten personenvervoer doet binnen deze systematiek niet ter zake.

### **Conclusie capaciteitsverdeling**

Door enkele aanpassingen in de capaciteitsverdelingsregels kunt u de door u gewenste balans tussen open toegang en concessievervoer realiseren. Het gaat dan om de minimumbedieningsniveaus en de prioriteitsvolgorde. Bij de prioritering mag voorrang worden toegekend aan concessievervoer. Het Besluit capaciteitsverdeling bevat geen waarborgen tegen het wegvallen van vervoersaanbod. Om uitval te voorkomen kunt u gebruik maken van subsidie- en concessieverlening. De noodzaak daartoe kan blijken uit een marktverkenning.

(3) zes maanden voor het stoppen meldplicht voor opentoeegangvervoerders

1. Het voorstel is om te regelen dat de opentoeegangvervoerder zes maanden van tevoren moet melden indien hij de markt wil verlaten. Op deze manier wordt er tijd gekocht om noodmaatregelen te treffen voordat het vervoer uitvalt. Door de noodmaatregel kan weer tijd verkregen worden om opnieuw een nieuwe vervoerder te krijgen die het vervoer aanbiedt. Hierbij is 6 maanden gekozen om enerzijds niet te veel inbreuk te maken op het marktinitiatief en de bedrijfsvoering van een marktpartij en anderzijds de afweging dat de consument moet kunnen vertrouwen op een bepaald vervoer-aanbod. Open toegang wordt geregeld in de SERA-richtlijn. Voor beperkende maatregelen daarop – zoals onder andere de regel dat de vervoerder zes maanden van tevoren moet melden als hij wil stoppen – geldt dat ze het recht op open toegang niet mogen belemmeren.

2. Dit is een aanvullende regel op de open toegang. Aanvullende regels op de open toegang zijn mogelijk als ze noodzakelijk zijn, objectief te rechtvaardigen zijn en het recht niet de facto onmogelijk maken. Dit moet in het te nemen besluit deugdelijk worden gemotiveerd. Of het recht op opentoeegang hiermee teveel wordt belemmerd is een glijdende schaal. De grens van welke en hoeveel regels zijn toegestaan is niet helder, juridisch is dit een grijs gebied. Naar ons weten, zijn er ook nog geen rechterlijke uitspraken over. Vanwege de risico's die wij zien, adviseren wij de regels die we aanvullend met betrekking tot de open toegang willen opnemen, expliciet te benoemen in het gesprek met de Europese Commissie dat we willen voeren over het gehele pakket van de marktordening.

#### **5.1.2.e**

*Senior Beleidsmedewerker*

---

<sup>2</sup> Artikel 10 van het Besluit capaciteitsverdeling.



Minister MenW

**DEZE NOTA EN BIJLAGEN ZIJN VOOR INTERN  
GEBRUIK EN BEVAT PERSOONLIJKE  
BELEIDSOPVATTINGEN**

# nota ter informatie

Regulier marktordeningsoverleg 8 april (13.30-14.15  
u)

**Bestuurskern**

Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations

Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**

S.1.2.e

S.1.2.e

beleidsmedewerker

T 070-S.1.2.e

M +31(0)6-S.1.2.e

S.1.2.e @minienw  
.nl

**Datum**

18 maart 2020

**Kenmerk**

IENW/BSK-2020/53719

**Inleiding**

Woensdag 8 april vindt telefonisch het regulier overleg marktordening plaats.

U ontvangt hierbij ter bespreking de volgende stukken:

*1. Aangepaste redeneerlijn*

In bijlage 1 treft u een aangepaste redeneerlijn aan ten behoeve van uw gesprekken met uw mede-bewindspersonen.

*2. Concept-eindrapport Vervoersconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning*

In bijlage 3 treft u de 90%-versie van inno-V (in samenwerking met ProRail en Van Doorne advocaten). U treft een korte hoofdversie aan en een versie met verdere toelichting en onderbouwing. In bijlage 2 geven wij de belangrijkste punten uit het inno-V rapport weer.

Tevens treft u de bijlagen bij het eindrapport aan, de belangrijkste punten uit deze rapporten zijn verwerkt in het rapport van inno-V.:

- Verlenging van HRN-concessie 2025, juridische kader en toetsing scenario's van Van Doorne advocaten
- Concept-eindrapport Consequenties van netwerkindeling, achtergrondanalyse bij rapport 'Vervoersconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning'.

*3. Beantwoording van uw vragen tijdens het marktordeningsoverleg van 10/3*

In bijlage 4 treft u een juridische analyse van HBJZ op vragen die u heeft gesteld n.a.v. de bespreking van de outline op 10 maart. Het betreft een:

- Juridische analyse van de keuze voor gunning in 2023 of 2024;
- Juridische analyse hoe via het besluit capaciteitsverdeling geborgd kan worden dat er voldoende internationaal personenvervoer wordt aangeboden;
- Juridische analyse van de vraag als een opentoeegangvervoerder stopt, kan een andere opentoeegangvervoerder het dan overnemen? En hoe kan daar juridisch meer zekerheid voor gegeven worden?

In bijlage 5 treft u op uw verzoek een eerste inschatting van de budgettaire effecten van het marktordeningsbesluit.

#### 4. *Eerste appreciatie voorstel ProRail/NS op stations (ter informatie)*

In bijlage 6 treft u een memo over de wenselijkheid van hun voorstel (inhoudelijk en vanuit de beeldvorming). 5.2.1. + 5.1.2.i

### **Bespreekpunten**

Graag bespreken we met u het volgende:

1. Of u zich – gegeven de onderzoeken en de juridische context – kunt vinden in de aangepaste redeneerlijn. In dat geval zullen wij de redeneerlijn gaan omzetten naar een concept-Kamerbrief
2. Op welke wijze u de redeneerlijn wilt bespreken met enkele van uw collega's en wilt sonderen in de Kamer.
3. Of wij de redeneerlijn ter voorbereiding op uw gesprekken ambtelijk mogen delen met Financiën en EZK (evt. VWS).
4. Op welke wijze de contouren van het integrale besluit uit de redeneerlijn (ambtelijk) kunnen worden besproken met externe stakeholders, in het bijzonder NS, FMN, Dova en Rover.
5. Wij adviseren u onderzoeksbureau inno-V het concept-rapport *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten van gunning* voor een feitelijke reactie voor te laten leggen aan (in ieder geval) NS en FMN. Graag uw akkoord hierop.

### **Planning**

Om het integrale besluit in op 5 juni in de MR te kunnen bespreken, dienen we uiterlijk 11 mei een brief (en relevante onderzoeken) aan te leveren bij de ambtelijke voorportalen. In de bijlage treft u de nieuwe planning.

5.1.2.e

5.1.2.e marktordening spoor

## **Bijlage 2:**

### **Kernpunten uit concept-eindrapport**

#### ***Vervoersconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning***

- Het onderzoek plaatst de marktordening op het Hoofdrailnet nadrukkelijk in het kader van de toekomstige opgaven op het spoor. Er zijn hoge maatschappelijke verwachtingen van het openbaar vervoer die onder meer leiden tot een druk op de capaciteit. De onderzoekers benadrukken het belang van een goede sturing en coördinatie voor het hele spoorstelsel. Het belang hiervan neemt alleen maar toe als er meer marktwerking wordt toegepast.
- In het rapport passeren 11 mogelijke ordeningsvarianten de revue. De 11 varianten variëren in de mate van marktwerking: van volledige onderhandse gunning tot volledige openbare aanbesteding tot volledige vrije markt (alles open toegang). De FMN-variant en de 5.2.1. + 5.1.2. zijn ook opgenomen in deze varianten.
- Het rapport concludeert dat 4 van de 11 varianten aan kunnen sluiten op de huidige beleidsdoelstellingen en (op termijn) uitvoerbaar lijken in de Nederlandse context:
  - Status quo: De huidige marktordening met onderhandse gunning van de HRN-concessie wordt voortgezet zonder noemenswaardige aanpassing, behalve de mogelijkheid tot open toegang.
  - Voorsorteren op aanbesteding: De huidige onderhandse gunning van de HRN-concessie aan NS wordt gecontinueerd maar gekoppeld aan de voorbereiding op een reorganisatie van het aanbod in een drietal coherente deelnetwerken. Eén of meerdere daarvan zouden op termijn aanbesteed kunnen worden, afhankelijk van de prestaties van NS en/of de wens tot verdere marktwerking.
  - OV-bureau Nederland: Het netwerk wordt verkaveld in een aantal percelen die IC- en sprinterdiensten combineren. NS treedt op als coördinator en aanbesteder van deze kavels. NS verandert gaandeweg in een OV-Bureau Nederland, die als centrale coördinator alle treindiensten plant en aanbesteed.
  - Aanbesteding van deelnetwerken: Het HRN wordt opgesplitst in een drietal deelnetwerken die afzonderlijk worden aanbesteed. De vervoerders behouden een mate van ontwikkelvrijheid en dragen de kosten- en opbrengstenverantwoordelijkheid op de geboden diensten.
- De eerste twee varianten zijn volgens Inno-V in principe uitvoerbaar richting 2025, al geldt na december 2023 een nieuwe Europees wettelijk regime dat een zwaardere onderbouwing voor onderhandse gunning vergt. Voor de 'voorsorteervariant' geldt dat de wenselijkheid hiervan pas definitief kan worden beoordeeld na de afronding van de netwerkontwikkeling in het Toekomstbeeld OV 2040 aan het einde van 2020. Uit de analyses van ProRail blijkt dat de indeling naar deelnetten kan aansluiten bij de vervoersontwikkeling en mogelijk aanvullende kansen biedt voor technische systeemspongen.
- De laatste twee varianten zijn 'aanbestedingsvarianten' en verschillen slechts gradueel van elkaar in termen van voorwaardelijkheid, omvang en wijze van coördinatie. Deze varianten vergen meer voorbereiding en zijn pas uitvoerbaar op de langere termijn. Indien deze varianten worden overwogen, moeten eerst een aantal belangrijke voorwaarden worden gerealiseerd:
  - Een heldere positionering van systeemtaken in de sector;
  - Een vorm van sturing en coördinatie in de spoorsector over concessies en modaliteiten heen.
  - Een netwerkindeling die aanbesteding mogelijk maakt, maar ook aansluit op de ambities en doelen van het Toekomstbeeld OV 2040.
- Het rapport oordeelt kritischer over de varianten 'verdere decentralisatie' en 'scheiding van IC en sprinters'. Beide varianten doen op termijn teveel afbreuk aan de gewenste samenhang op het netwerk, en vergen een hoge mate van coördinatie. Ook komt het adaptief vermogen van het netwerk onder druk te staan door de wildgroei aan juridische afspraken. IenW vindt het rapport op dit punt nog te stellig en onvoldoende rekening houden met locatieverschillen. Het maakt nogal wat uit of decentralisatie plaats vindt aan de rand of in het midden van het netwerk.
- Richting de lange termijn is het no-regret om de governance van de sector kritisch tegen het licht te houden, ongeacht welke ordeningsvariant wordt gekozen. Uit het onderzoek wordt namelijk duidelijk dat het huidige ordeningsmodel verschillende kwetsbaarheden kent:



- een complexe lijnvoering, die nadelig is voor het adaptief vermogen van het huidige netwerk;
  - een 'one size fits all' benadering van de huidige concessie, die het moeilijk maakt om stapsgewijs technische systeemsprongen te maken
  - een afhankelijkheid van NS voor de uitvoering van systeemtaken, wat spanning geeft met de toename van concurrentie om en op het spoor en wat het moeilijk maakt om NS aan te sturen.
- Er is een bijlage van Van Doorne advocaten over de juridische context en voorwaarden voor onderhandse gunning en aanbesteding, en een bijlage waarin ProRail heeft onderzocht wat de consequenties zijn van mogelijke indelingen van het netwerk.

## Bijlage 5

### Vragen Minister over budgettaire effecten van het ordeningsbesluit

U wilt inzicht in de financiële effecten van de voorgenomen besluitvorming over de nieuwe HRN concessie. Een aangepaste omvang en inhoud van de HRN-concessie is van invloed op de concessieprijs die IenW vanaf 2025 ontvangt, ook waar het gaat om de HSL-gebruikersvergoeding (heffing). Het gaat daarbij om de effecten voor de Rijksbegroting als gevolg van:

1. Mogelijke decentralisaties. Die hebben een negatief of positief effect op de waarde van de HRN-concessie. Daarnaast zijn er bij decentralisaties mogelijk enkele infrastructurele flankerende maatregelen nodig die ten laste van het Infrastructuurfonds komen.
2. Mogelijke heffingen die worden opgelegd aan opentoeegangtoetreders die op het HRN gaan rijden (als er capaciteit is). Er wordt een heffing ontwikkeld die de concessieverlener kan opleggen om inkomstenderving te compenseren.
3. Tegelijkertijd zal de concessiehouder waarschijnlijk een risicocalculatie toepassen bij totstandkoming van de nieuwe concessie om te compenseren voor toetreding tot het HRN van mogelijke opentoeegangvervoerders.
4. Het buiten het HRN laten van internationale verbindingen. Dat betekent dat IenW die verbindingen die niet rendabel zijn (en ook niet door de markt op basis van open toegang aangeboden worden) apart zal moeten contracteren met een subsidie. **5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c**

De antwoorden hieronder zijn slechts een **eerste indicatie** op basis van de nu beschikbare informatie waaronder de voorlopige uitkomsten van het onderzoek ordening HSL. In aanloop naar de behandeling in de MR van het ordeningsbesluit en op basis van de definitieve uitkomsten van het onderzoek ordening HSL zullen de antwoorden waar mogelijk verder worden aangescherpt voor zowel HSL als HRN als open toegang waarvoor mogelijk aanvullend onderzoek nodig is. Vanzelfsprekend zijn er ook incidentele kosten verbonden aan het uitvoeren van het marktordeningsbesluit.

### Begrotingseffect decentralisatie

*Het structurele effect van decentralisatie van sprinterdiensten uit het regeerakkoord voor NS en IenW is naar verwachting financieel neutraal, onderzoek is nog nodig.*

- Aangezien het netto financieel effect (NFE: de extra kosten of opbrengsten van de HRN-vervoerder bij afsplitsing die worden verrekend in de concessievergoeding) van deze verlieslatende lijnen niet meer op het resultaat van NS drukt, is het aannemelijk voorlopig te veronderstellen dat de concessievergoeding aan IenW omhoog zal gaan. Dit hangt o.a. samen met de omvang van het NFE.
- Deze extra concessieopbrengst wordt door IenW doorgesluisd naar de provincies die deze sprinterdiensten aanbesteden. Het is de vraag of in het geval van de sprinterdiensten in Friesland deze NFE voldoende is; op dit moment vragen zij om meer.
- Naar huidig inzicht is de verwachting dat IenW in het kader van de decentralisatie van de sprinterlijn Zwolle-Leeuwarden infrastructurele verbeteringen gaat toezeggen aan Friesland. De omvang hiervan is nog niet vastgesteld. Op dit moment is het standpunt dat voor zover de provincie Friesland op meer recht zou hebben, dit meerdere wordt gecompenseerd door de infrastructurele verbeteringen. In deze notitie nemen mogelijke aanverwante infrastructurele kosten niet mee.

### Begrotingseffect open toegang en het uitplaatsen van grensoverschrijdend vervoer op de HSL en de HRN op de concessievergoeding voor het HRN

*Het structurele effect van open toegang op de concessievergoeding HRN is nog niet in te schatten. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.*

Effect open toegang binnenlands vervoer

- Nederland kan bepalen in hoeverre het ruimte wil laten voor open toegang op het HRN; uitgangspunt is dat er altijd enige ruimte moet zijn, hoe gering ook.
- Op basis van artikel 12 SERA-richtlijn kan een opentoeegangvervoerder een heffing opgelegd worden door de concessieverlener die in zijn concessiegebied de opentoeegangvervoerder ziet toetreden. De hoogte van de heffing is een compensatie voor de schade die de

concessieverlener, IenW, leidt omdat de concessieverlener bij open toegang minder concessievergoeding kan incasseren. Deze heffing wordt alleen opgelegd als open toegang daadwerkelijk wordt aangevraagd.

- De verwachting is dat NS een risicoafslag zal willen opnemen in de concessievergoeding voor het HRN voor (dreiging) van beperkte open toegang. Deze afslag zal naar verwachting gering zijn als weinig ruimte voor open toegang wordt gegeven. Deze risicoafslag zal ook afhankelijk zijn van de omvang van het net. Een raming van de waarschijnlijke hoogte van de risico-afslag is nog niet beschikbaar.

Effect uitplaatsen grensoverschrijdende vervoersdiensten HSL-Zuid

- 5.1.1.c + 5.1.2.i
- Het netto financieel effect (NFE) voor NS van het uitplaatsen van grensoverschrijdende HSL-verbindingen is het saldo van 1) minder HSL-heffing voor deze verbindingen, 2) minder exploitatiewinst door het uitplaatsen van de verbindingen naar Parijs en Londen. 5.1.1.c + 5.1.2.i
- Als NS een eventueel negatief NFE door uitplaatsen van grensoverschrijdende verbindingen uit de HRN in mindering zou willen brengen op de concessievergoeding voor het HRN, zou deze schade mogelijk kunnen worden gecompenseerd door het opleggen van een artikel 12 SERA heffing. Het is echter dan de vraag of er nog voldoende aanbod zal zijn via open toegang omdat de heffing te hoog wordt. Dit moet nog verder worden uitgezocht. Wij komen hierop nader terug.

**Begrotingseffect uitplaatsen (via open toegang of in een Europees aanbestede concessie) van de grensoverschrijdende HSL-verbindingen (Parijs, Londen) op de HSL-heffing voor IenW**

*Het effect op het uitplaatsen van de grensoverschrijdende HSL-verbindingen op de HSL-heffing is nu nog lastig in te schatten. Hiervoor dienen de definitieve uitkomsten van het onderzoek Ordening HSL-Zuid te worden afgewacht waarin een inschatting wordt geven van de financiële aantrekkelijkheid van het aanbieden van de verschillende HSL-Zuiddiensten. Daarin loopt ook het effect op de HSL-heffing mee.*

- Voor treinverkeer over de HSL zowel binnenlands als grensoverschrijdend betaalt de vervoerder een HSL-heffing op grond van het Besluit HSL-heffing. Deze heffing is gebaseerd op het aantal aangevraagde kilometers en dient door alle vervoerders gezamenlijk te worden opgebracht. De heffing houdt niet op in 2025, maar loopt ook daarna door. De heffing blijft na 2025 in principe in stand.

5.2.1. + 5.1.2.i

## **Bijlage: appreciatie van samenwerkingsvoorstel van ProRail en NS Stations m.b.t. onderlinge samenwerking op (trein)stations**

### **Inleiding**

NS en ProRail werken samen aan een manier om hun onderlinge samenwerking op stations te verbeteren. U bent hierover eerder op hoofdlijnen geïnformeerd. Op 13 maart jl. hebben we een verdere uitwerking van het voorstel ontvangen, maar ook deze is nog altijd op hoofdlijnen. Dit voorstel kan een rol spelen bij het binnenkort door u te nemen besluit over de ordening van eigendom en verantwoordelijkheden op stations. In deze nota wordt een appreciatie gegeven van hun voorstel. U hoeft nu nog geen oordeel te geven over deze plannen.

### **Kern van samenwerkingsvoorstel op stations**

Kern van het voorstel is dat – binnen de bestaande eigendomsverdeling – NS en ProRail aan een gezamenlijke assetplanning gaan doen en op basis daarvan onderhoud en investeringen beter op elkaar af gaan stemmen. De (ver)nieuwbouw van stations wordt in het vervolg alleen door ProRail gedaan, terwijl de huidige onderhoudstaken die nu door ProRail worden uitgevoerd belegd worden bij NS. ProRail en NS verwachten hierdoor efficiënter te kunnen gaan werken.

### **Beoordeling van het voorstel**

Het is in beginsel positief dat ProRail en NS Stations – na een periode van onderlinge strubbelingen m.b.t. stations – het initiatief genomen hebben om onderling beter samen te willen werken. De richting is positief, maar over de details moeten we nog verder het gesprek aangaan met beide partijen. Ambtelijk blijven we met ProRail en NS Stations in gesprek over de uitwerking en we zullen aangeven dat er geen onomkeerbare stappen gezet kunnen worden tot dat u het integrale besluit over marktordering van het spoor en stations genomen heeft.

Primair kijkt u als minister van M&W hoe het voorstel bijdraagt aan een betere borging van publieke belangen op stations. Hierbij kunt u de logica aanhouden die ook bij de ZBO-vorming van ProRail gevolgd is: publieke taken in de spoorsector en op stations worden bij voorkeur belegd bij een publieke organisatie (ProRail). Met dit voorstel wordt de onderhoudstaak op stations die nu door ProRail wordt uitgevoerd daarentegen naar een private partij overgeheveld. Dat is alleen zinvol als daar gegronde redenen voor zijn. **5.2.1. + 5.1.2.i**

### **Politiek-bestuurlijke gevoeligheid**

De overdracht van huidige onderhoudstaken op stations van ProRail naar NS Stations ligt politiek-bestuurlijk gevoelig omdat de prominente positie van NS op stations door sommigen wordt ervaren als niet in lijn met de geleidelijke opening van de spoormarkt. Het is ook nog niet duidelijk wat de overdracht van deze taken betekent voor de positie van IenW.

Binnen ProRail en NS wordt er al enige tijd met de Ondernemingsraad (OR) gesproken over het voorgenomen voorstel. Binnen ProRail is de OR (nog) niet akkoord.

### **Verleggen financiële stromen tussen IenW en ProRail / NS Stations**

De voorgestelde overdracht van taken roept ook vragen op over de financiële stromen van IenW aan ProRail voor de uitvoering van publieke taken op stations. ProRail en NS Stations stellen voor om de routing van de geldstromen zodanig aan te passen dat bij (vernieuw)bouw de gelden van overheden (Rijk en regio) naar de eigenaren gaan (deels naar ProRail, deels naar NS) en bij onderhoud het geld vanuit het Rijk de lijn van verantwoordelijkheden volgt (deels naar ProRail, deels naar NS). **5.2.1. + 5.1.2.i**

## 5.2.1. + 5.1.2.i

### Betrokkenheid van andere cruciale stakeholders

Naast IenW, die vanuit zowel haar rol als beleidsverantwoordelijke (OVS) als vanuit haar rol van eigenaar van ProRail (FMC) een belangrijke rol speelt, dient ook het ministerie van Financiën als aandeelhouder van NS betrokken te worden omdat het ook gaat over taken en verantwoordelijkheden van 'hun' organisaties.

### Nadere toelichting

#### Extra informatie t.o.v. eerdere appreciatie

We hebben u eerder via nota (RONDZENDMAP-2020/637) op hoofdlijnen geïnformeerd over de toen bij ons bekende voorstellen van ProRail en NS Stations tot verbeterde onderlinge samenwerking op stations. Toen informeerden wij u over twee belangrijke knelpunten die nadere uitwerking behoeften, respectievelijk rond de veilige transferfunctie (looproutes) en een mogelijke nieuwe (directe) geldstroom tussen IenW en NS.

#### Transferfunctie

Inmiddels is het knelpunt rond de veilige transferfunctie (looproutes) deels opgelost. De weerslag daarvan is vastgelegd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Publiekrechtelijke omvorming ProRail. Dit laat onverlet dat hierover nog nadere uitwerkingsvragen opgelost dienen te worden rond de doorzettingsmacht als ProRail en NS Stations er samen niet uit komen. Ook zal dit nog tot aanpassingen in de lagere regelgeving voor het ZBO ProRail kunnen leiden.

#### Toelichting nadere onderwerpen uit het voorstel

Het voorstel snijdt ook allerlei (andere) onderwerpen aan waarvan wij een nadere uitwerking aan NS en ProRail zullen vragen. Zo wordt bijvoorbeeld de oprichting van een publiek-publieke samenwerking genoemd zonder dat duidelijk wordt wat dat precies behelst.

#### Geldstromen

De hierboven genoemde voorgenomen wijziging van geldstromen roepen een aantal vervolgvragen op:

- De aandeelhouder van NS verlangt een rendement van de NS Groep en daardoor ook van het onderdeel NS Stations. Is het ook de bedoeling dat NS Stations rendement gaat maken op de projecten die door ProRail worden uitgevoerd? Hoe wordt dat transparant?
- Als ProRail toch het werk uitvoert, waarom zouden we dan NS Stations als tussenschakel gebruiken? Moet IenW dan ook meer gaan betalen, omdat ook NS Stations kosten moet gaan maken voor het vormen van de tussenschakel?
- Hoe wordt IenW beter van deze wijziging in geldstromen? Met ProRail hebben een hele set aan afspraken over de uitvoering van projecten, bekostiging, bevoorschotting, verantwoording etc. Dat scheelt een boel werk bij individuele projecten. Moeten we dat nu ook gaan inrichten met NS? En betekent dit overigens dat de huidige Beheersovereenkomst tussen ProRail en NS Stations over o.a. schoonmaak komt te vervallen?

#### Er is geen dekking vanuit IenW voor de gevraagde extra stationsinvesteringen

ProRail en NS Stations pleiten ten slotte voor extra investeringen stations. In hun voorstel maken zij de inschatting dat dit tot 2040 om 5.1.1.c gaan. Dit zijn investeringen waarvoor nog geen middelen zijn vrijgemaakt. Ook is het niet duidelijk of en hoe dit bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelen uit het Toekomstbeeld OV. ProRail heeft eerder al een inschatting gemaakt dat er voor de 'basis op orde' 5.1.1.c euro extra nodig is tot 2034 en voor de variant waarin de groei maximaal geaccommodeerd wordt tot 5.1.1.c euro extra nodig is tot 2034.

#### Hoe werkt het voorstel door op 'gemengde projecten'?

Het voorstel van ProRail en NS Stations geeft nog geen inzicht in hoe de voorgestelde overdracht van taken tussen ProRail en NS Stations uitwerkt voor 'gemengde projecten'. Dit zijn projecten waarbij het onderscheid tussen (ver)nieuwbouw en beheer niet duidelijk is.

#### Welke aansturingsmogelijkheden heeft het Rijk in het voorstel?

Daarnaast is het ook de vraag hoe het Rijk (IenW) beleidsmatige aansturing kan geven richting ProRail en NS Stations. Nu heeft IenW een hele set aan standaard afspraken met ProRail over de uitvoering van projecten, bekostiging, bevoorschotting, verantwoording etc. Dat scheelt aanzienlijk werk bij individuele projecten. Het is de vraag in hoeverre dergelijke afspraken in de nieuwe situatie opnieuw ingericht zouden moeten worden met NS Stations.

#### Hoe draagt het voorstel bij aan vernieuwing Bestuursakkoord Fietsparkeren?

De huidige verdeling van verantwoordelijkheden m.b.t. (ver)bouw, groot onderhoud, dagelijks beheer en onderhoud van fietsenstallingen is complex en heeft op korte termijn verheldering t.b.v. vernieuwing van het Bestuursakkoord Fietsparkeren bij Stations. Het voorstel van ProRail en NS Stations zou bij kunnen dragen aan een meer heldere verdeling van verantwoordelijkheden maar dit heeft nadere uitwerking.

#### Hoe draagt het voorstel bij aan gezamenlijke communicatie incl. IenW?

In het verleden is OVS soms ook verrast over de communicatie van stations. In het voorstel is niet duidelijk hoe dit in de toekomst voorkomen wordt. Wel staat in het voorstel dat NS Stations en ProRail duidelijke afspraken maken over de communicatie over stations. Zij proberen dit in het vervolg waar kan gezamenlijk te doen, en zijn beiden in de lead over communicatie met betrekking tot hun eigen deelverantwoordelijkheid.







Staatssecretaris

**Bestuurskern**

Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations

**Contactpersoon**

5.1.2.e  
Beleidsmedewerker

M +31(0)6-5.1.2.e  
5.1.2.e@minienw.nl

**Datum**

14 april 2020

**Kenmerk**

IENW/BSK-2020/71966

# nota ter informatie

Regulier overleg ordening 23/4

## Inleiding

Op 23 april vindt het regulier overleg marktordening telefonisch plaats. Graag bespreken we met u het volgende:

1. Of u zich kunt vinden in de door DCO bewerkte redeneerlijn (wordt nagezonden).
2. Welke gesprekken u wilt voeren met stakeholders (rekening houdend met de data van CFEZIL en RFEZIL/MR) en welke gesprekken u ambtelijk wil laten doen.
3. Of u zich kan vinden in het voorstel om het gesprek aan te gaan met de Europese Commissie over de marktordening.
4. De beantwoording van uw vragen in het ordeningsoverleg van 8 april en of u kunt instemmen met 5.2.1. + 5.1.2.i

### Ad. 1 Aangepaste redeneerlijn

Op het overleg van 8 april is afgesproken dat DCO vraagt om een speechschrijver naar de concept-redeneerlijn te laten kijken. Deze actie wordt momenteel uitgevoerd en de aangepaste redeneerlijn/concept-brief wordt uiterlijk begin volgende week (20/4) aan u nagezonden.

### Ad. 2 Planning richting het besluit en betrekken van stakeholders

U richt u op de ministerraad van 5 juni. Daarvoor dienen we uiterlijk 11 mei de stukken aan te leveren bij de CFEZIL. U treft de indicatieve planning voor gesprekken met kabinet, Kamer en stakeholders aan in bijlage 2.



<i>Aanlevertermijn CFEZIL</i>	<i>Bespreking in voorportaal CFEZIL</i>	<i>Aanlevertermijn RFEZIL</i>	<i>Bespreken in onderraad RFEZIL</i>	<i>Bespreking/vaststelling RFEZIL-conclusies in ministerraad</i>
11 mei	19 mei	26 mei	2 juni	5 juni

### **Ad. 3 Voorgenomen gesprek met Europese Commissie over de ordening**

Op ambtelijk niveau is reeds in het najaar van 2019 met de Europese Commissie (en de ACM) gesproken over de huidige situatie in Nederland, in het bijzonder over de rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de gunning van verschillende soorten OV concessies.

Het voorstel is om ambtelijk met de EC te spreken over de contouren van het integrale marktorderingsbesluit. Doel van dit overleg is te bevestigen dat de voorgenomen besluitvorming juridisch robuust is. Wij stellen voor het volgende met de commissie te bespreken:

- Uw besluit om onderhands de HRN concessie te gunnen en uw plan om een marktverkenning te starten om te kijken of en welke internationale lijnen zich lenen voor open toegang en welke ondergebracht moeten worden in een concessie.
- De interpretatie van de EC van het vraagstuk over de voorwaarden voor onderhandse gunning vanaf eind 2023.
- Uw beleidsvoornemen open toegang: de voorgestelde "knip" tussen binnenlands opentoeegangvervoer (hogere prioritering van concessies in de capaciteitsverdeling) en het uitgangspunt om meer gebruik te maken van open toegang op de internationale verbindingen.
- Uw wens om ook opentoeegangvervoer aan bepaalde standaarden te laten voldoen door een benchmark voor kwaliteitsstandaarden.
- Het voornemen om opentoeegangvervoerders aan bepaalde voorwaarden te laten voldoen als zij de markt willen verlaten.

Het streven is om dit gesprek op korte termijn te laten plaatsvinden, voor de definitieve besluitvorming in de MR.

### **Ad. 4 uitwerkingen naar aanleiding van het overleg op 8 april.**

U heeft in het overleg op 8 april op een aantal aspecten om uitwerkingen gevraagd.

5.2.1. + 5.1.2.i

## 5.2.1. + 5.1.2.i

2. *Uitwerking langetermijnperspectief en invulling no-regretacties ten aanzien van verbeterde sturing en coördinatie*

Het voorgenomen onderzoek naar de noodzakelijke coördinatie en sturing bij meer marktwerking op langere termijn wordt momenteel uitgewerkt. U heeft tevens verzocht om duidelijk te maken hoe invulling wordt gegeven aan de no-regretacties uit het Inno-V rapport. U vindt een overzicht van beide aspecten in bijlage 4.

3. *Stations: no-regretmaatregelen rapport over de eigendoms- en verantwoordelijkheidsverdeling op stations*

U heeft vragen gesteld over de uitwerking van de no-regretmaatregelen uit het RHDHV-rapport ten aanzien van de spoorordening. U heeft daarnaast ook nog enkele vragen gesteld over het samenwerkingsmodel dat NS en ProRail hebben voorgesteld voor de stationsordening. Beide elementen zijn uitgewerkt in bijlage 5.

U heeft om de uitwerkingen van het voorstel gevraagd. De informatie die wij tot nu toe hebben is op hoofdlijnen. U vindt de memo van NS en ProRail als bijlage 6.

4. *Reactie op het door FMN aan u aangeboden mobiliteitsplan 3.0.*

U heeft verzocht om een reactie op het voorstel dat FMN heeft gedaan in haar mobiliteitsplan. U vindt de puntsgewijze reactie op het voorstel van FMN in bijlage 7. Wij stellen voor om aan FMN een schriftelijke reactie te sturen na de integrale besluitvorming over de marktordening.

5. *In kaart brengen financiële effecten voorstel marktordening*

U heeft verzocht om een nadere uitwerking van de financiële aspecten van de volgende vervoerconcessie. Het voorstel is om de financiële aspecten in kaart te brengen door middel van twee onderzoeken;

- Onderzoek naar de financiële effecten van het van het afsplitsen van de internationale verbindingen van de HSL-Zuid. Daarbij wordt gekeken naar de mogelijkheid dat dit wordt gedaan via open toegang of via een concessie. We zullen Berenschot vragen dit onderzoek te doen, omdat Berenschot ook het onderzoek naar marktordening voor de HSL-Zuid heeft gedaan.
- Onderzoek naar de consequenties van binnenlandse open toegang op het HRN en in het algemeen naar het effect op de concessievergoeding van de algemene eisen voor de onderhandse gunning zoals meer sturing en een constante prestatie en efficiency verbetering. Rebel zal gevraagd worden om dit onderzoek uit te voeren omdat zij vanuit de MTR reeds een goed zicht hebben op de financiële balans van de HRN concessie.

U wordt in mei verder geïnformeerd over beide onderzoeken. Wij zijn met Financiën in gesprek over de mate waarin de financiële effecten bij de MR-behandeling van de hoofdlijnenbrief reeds bekend moeten zijn of in de verdere uitwerking daarna kunnen worden ingevuld.

6. *Uitwerking voorstel om internationale verbindingen in eerste instantie door middel van open toegang te bewerkstelligen*

Het voorstel dat bij u voorligt is om door middel van marktverkenningen te onderzoeken of en welke lijnen we aan de markt kunnen overlaten door middel van open toegang. Met betrekking tot dit voorstel heeft u de vraag gesteld of het via open toegang, mogelijk in combinatie met aanbestede lijnen, beter lukt om internationale verbindingen van bijzaak naar hoofdzaak te krijgen.

De verwachting is dat toetreders nu beter in staat zijn om grensoverschrijdende verbindingen mogelijk te maken doordat internationale vervoerders niet meer beperkt worden in het vervoeren van reizigers op het binnenlandse netwerk. Dit kan ertoe leiden dat er meer internationale verbindingen interessant worden voor een groter aantal vervoerders waardoor er marktwerking ontstaat. Dit moet echter blijken uit de marktverkenning. Op basis daarvan wordt inzichtelijk in welke mate er interesse is in het aanbieden van internationale verbindingen. Wij werken op dit moment aan een projectvoorstel voor deze marktverkenning en het handelingsperspectief dat daaruit volgt. U ontvangt hierover in mei een nota.

5.1.2.e

*Beleidsmedewerker*

[illegible]

**Bijlage 4: uitwerking no-regretmaatregelen coördinatie en sturing en langetermijnperspectief ordening**

Onderwerp in rapport Inno-V	Acties
Versterking van sturing en coördinatie over concessiegrenzen en modaliteiten heen.	<p>No-regret:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkennen met andere overheden hoe de coördinatie en governance van concessie overstijgende thema's kan worden versterkt zodat een verbeterde dienstverlening voor de reiziger wordt gerealiseerd aan de randen van de concessies.</li> <li>• Nieuwe MaaSdiensten verder stimuleren door oa voldoende ruimte te bieden op de mobiliteitsmarkt, eventueel ook door wettelijke kaders te creëren.</li> </ul> <p>Lange termijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoek doen naar de (optimale positionering van) systeemtaken op het spoor. Verkennen welke publieke actor(en) voor deze taken het beste toegerust is.</li> </ul>
Voorbereiding op alternatieve orderingsvarianten richting 2035	<p>No-regret:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strengere verplichtingen t.a.v. transparantie en informatie opnemen voor een volgende concessie om tijdig voor te kunnen bereiden op een openbare aanbestedingsprocedure per 2035 (of mogelijk eerder).</li> <li>• Voldoende flexibiliteit inbouwen in een volgende concessie om x% van de vervoersdiensten onder voorwaarden af te kunnen splitsen van het Hoofdrailnet. Deze grotere transparantie en informatie is ook noodzakelijke voor het concessiebeheer voor wat betreft de HRN-concessie en voor open toegang.</li> <li>• Bepalen op welke wijze IenW omgaat met de extra informatie die IenW als concessieverlener en wetgever ontvangt.</li> </ul> <p>Lange termijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitwerken van mogelijke aanbesteding van (een deel van de) HRN-vervoersdiensten (bestek, procedure, etc.)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen met FIN bezien hoe NS het beste gepositioneerd is om ook op termijn een belangrijke bijdrage te leveren aan het Nederlandse spoor. Met MinFin onderzoeken op welke wijze NS zich in de komende concessie nog sterker op de publieke belangen kan richten.</li> </ul>
Een netwerk dat inspeelt op de capaciteitsgroei	<p>No-regret:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse van ProRail betrekken bij de netwerkinrichting 2040, waarbij verdere ontvlechting van het Hoofdrailnet een reële optie is die nader wordt onderzocht. Voorts wordt hiervoor de benodigde flexibiliteit in de concessie 2025 ingebouwd zodat stapsgewijze verbeteringen tot de mogelijkheden behoren.</li> <li>• Meer sturing op de concrete vervoersdiensten in de concessie.</li> <li>• Meer sturing op medewerking aan infra-aanpassingen, systeemspelingen en logistieke maatregelen in de concessie.</li> <li>• Een betere samenwerking en coördinatie tussen NS en ProRail</li> </ul> <p>Lange termijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op basis van de conclusies van de netwerkvisie al dan niet toewerken naar een concessie die gedifferentieerde ontwikkelingen stelt per deelnet.</li> </ul>
Decentralisatie met oog voor de reiziger	<p>No-regret:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spelregels voor toekomstige decentralisaties opstellen die oog hebben voor de samenhang in het netwerk en adequate sturing en coördinatie over concessiegrenzen heen.</li> </ul>



Staatssecretaris

**DEZE NOTA EN BIJLAGEN ZIJN VOOR INT  
GEBRUIK EN BEVAT PERSOONLIJKE  
BELEIDSOPVATTINGEN**

# beslisnota

Nieuwe versie kamerbrief met marktordeningsbesluit  
spoor na 2024

Naast aantal specifieke punten in de nota drie algemene:

- 5.2.1. + 5.1.2.i

- De uitkomsten van de gesprekken met de EC over de openstaande

juridische vraagstukken kunnen nog bepalend zijn voor de lijn in de

brief. Dat gesprek is al geweest? Graag terugkoppeling voor agendering in de CFEZIL. (Als dat echt niet haalbaar is, graag even contact)

- Wat is laatste stand van zaken t.a.v. het

beeld van de financiële gevolgen ordeningsbesluit?

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en

OV en Stations

Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2.e

beleidsmedewerker

T 070-5.1.2.e

M +31(0)65.1.2.e

5.1.2.e

@minienw

.nl

## Inleiding

- Tijdens het regulier marktordeningsoverleg van vrijdag 24 april jl. heeft u gevraagd om een nieuwe aangepaste versie van de kamerbrief voor het marktordeningsbesluit op het spoor. Deze brief treft u in de bijlage aan.
- Tevens treft u het (voor zover mogelijk) ingevulde formulier voor de CFEZIL van 19 mei aan. De DG Mobiliteit stuurt dit formulier aan de CFEZIL op 11 mei.
- Bij de stukken van 24 april waren de volgende bijlagen gevoegd: 5.2.1. + 5.1.2.i  
"Uitwerking vragen met betrekking ordening stations" en "Reactie op mobiliteitsplan FMN". U heeft vragen gesteld over die bijlagen. Het antwoord op deze vragen treft u aan in bijlage 4 samen met de bijlagen die uw opmerkingen bevatten.

## Geadviseerd besluit

- Indien u akkoord bent met de lijn in de aangepaste brief, goedkeuring te geven om de concept-brief te delen met de relevante departementen (Financiën, EZK, AZ en mogelijk OCW) om in aanloop naar de CFEZIL over het voorgenomen besluit af te stemmen en mogelijke geschilpunten helder te krijgen.

## Beslistermijn

- Bij voorkeur op korte termijn, zodat de gesprekken met departementen zo spoedig mogelijk daarna aangegaan kunnen worden om het besluit op 19 mei door de CFEZIL te kunnen loodsen.

## Toelichting aanpassingen brief

- De brief is aangepast in overeenstemming met de lijn en de *keywords* uit het overleg van vrijdag jl. (uit de *pitches* o.a. flinke groei vraagt om stabiliteit en de vraag naar capaciteit neemt verder toe; optimaliseren op de korte en lange termijn; we doen dit voor de reiziger van nu en straks; nu niet kiezen voor het scenario aanbesteden HRN, zorgt voor onzekerheid. Op korte termijn: decentralisatie biedt kansen, maar leidt niet overal tot

optimalisatie voor de reiziger; ook optimalisatie op stations, ook als hubs, meer gedeeld vervoer; internationaal spoorvervoer de ruimte geven, vol in de aandacht. Langere termijn: voor betere benutting capaciteit onderzoek doen naar bv. deelnetwerken. Verder: eind 2023 klaar; marktwerking geen doel maar middel.)

- Op uw verzoek zijn quotes uit de onderzoeksrapporten die uw verhaallijn ondersteunen verwerkt.
- Uw tekstuele opmerkingen bij de brief zijn zoveel mogelijk verwerkt waardoor de volgorde van de brief wel is aangepast.

#### **Uw vraag bij de stationspassage**

- U stelt de vraag bij de passage over de stationsordening of het zinvol is om in de kamerbrief op te nemen "dat u ProRail en NS Stations gevraagd heeft om in kaart te brengen welke verbeteringen er zijn en dat u op dat spoor het beter vindt dan alles overhoop te halen?"
- Ons advies is om dat niet te doen en in de brief te schrijven "Na de besluitvorming over de marktordening ga ik uiteraard met NS en ProRail in gesprek in hoeverre hun voorstel voor verbeteringen past binnen de publieke (en juridische) kaders en de stationsagenda die ik voor ogen heb." U behoudt daarmee de ruimte om pas na het ordeningsbesluit te besluiten of u meegaat in (onderdelen van) het samenvoegen van de stations van ProRail en NS Stations. Zo roept u niet het beeld op dat u een onafhankelijk onderzoek naar vier ordeningsopties voor stations NS Stations en ProRail al heeft gevraagd met verbetervoorstellen te komen waarbij de huidige ordening het uitgangspunt is. U houdt zo ook onderhandelingsruimte richting beide partijen.
- Feitelijk hebben ProRail en NS Stations eind 2018/ begin 2019 op eigen initiatief besloten te werken aan een voorstel om de samenwerking op stations te verbeteren. In de zomer 2019 hebben zij ambtelijk IenW voor het eerst mondeling laten weten hiermee bezig te zijn.
- Het voorstel van NS Stations en ProRail bevat de hoofdlijnen van het voorstel. Wij hebben dit voorstel beoordeeld maar er is meer toelichting en doorgronding nodig om te bepalen of voorstellen politiek wenselijk en juridisch haalbaar zijn.

Dat heb ik ook niet gevraagd, dat hebben zij spontaan aangeboden en dat liep parallel. Past bovendien in de eerste optie van het rapport.

#### **Planning gesprekken met stakeholders in aanloop MR**

- Met u is afgesproken dat eerst hoogambtelijk gesprekken worden gevoerd met departementen en de belangrijkste stakeholders, en aan de hand van de uitkomsten van die gesprekken wordt bepaald welke gesprekken u nog voert met interne en externe stakeholders. Nog vóór de CFEZIL van 19 mei wordt een directeurenoverleg ingepland om de marktordeningsbrief toe te lichten en mogelijke geschilpunten te bespreken.
- U spreekt op donderdag 14 mei met Roger van Bortel (NS) over de marktordening. De DG Mobiliteit spreekt op 15 mei in een bila met Anne Hettinga (FMN) over de marktordening.
- Het gesprek met de EC over de marktordening vindt op 7 mei plaats. U ontvangt daar een terugkoppeling van.
- De betrokkenheid van de internationale stakeholders (Thalys, Eurostar e.d.) wordt meegenomen in het voortel voor de opzet van de marktverkenning m.b.t. internationaal personenvervoer. Dat voorstel ontvangt u binnenkort.

5.1.2.e

5.1.2.e

marktordening spoor en ov



## Bijlage 5: Uitwerking vragen met betrekking ordening stations

### 1. Vraag met betrekking tot het RHDHV-onderzoek

#### **Vraag 1) Hoe wordt de vertaalslag naar de prestaties die we willen realiseren gemaakt?**

Antwoord: Het onderzoek laat zien dat deze verbeteringen grotendeels zijn door te voeren binnen de huidige ordening:

- **Verheldering van aansturing vanuit het Rijk:** Uit het onderzoek blijkt dat bij partijen uit de sector soms onduidelijkheid bestaat over de vraag welke publieke belangen op en rondom stations geborgd worden en op welke wijze dit gebeurt. Daarom wordt er gewerkt aan een visie op stations. Ook wordt er gekeken naar KPI's die specifiek zijn gericht op (trein)stations en op basis waarvan ProRail en NS Stations meerjarig aangestuurd kunnen worden op de realisatie van publieke belangen op treinstations. Ten slotte wordt er met het ministerie van financiën als aandeelhouder van de NS nader bezien of de wijze waarop het Rijk nu stuurt op NS Stations verbeterd kan worden.
- **Verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen ProRail en NS** Er is veel afstemming nodig tussen ProRail en NS Stations, bijvoorbeeld over de transferfunctie op stations en op het vlak van dagelijks beheer en onderhoud versus constructief beheer en (ver)nieuwbouw. Gezien de verwachte reizigersgroei en de inschatting dat het aantal treinstations flink uitgebreid en verbouwd moet worden, is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling extra belangrijk. In de periode na het ordeningsbesluit zal er gekeken worden naar de wijze waarop de huidige verantwoordelijkheidsverdeling op stations tussen ProRail en NS Stations aangescherpt kan worden. Het samenwerkingsmodel van ProRail en NS kan als voeding dienen voor deze discussie.
- **Creëren van ruimte voor een divers aanbod van (deel)vervoer op stations.** Door ontwikkelingen zoals Mobility as a Service (MaaS) waarbij treinstations uitgroeien tot meer dan in- en uitstappenlocaties voor treinreizigers en zich ontwikkelen tot multimodale knooppunten wordt er goed gekeken of de toegang van nieuwe partijen voldoende geborgd is. Er worden hiervoor gesprekken gevoerd met stakeholders.
- **Vergroten van invloed van decentrale overheden en andere belanghebbenden op de ontwikkeling van stations te vergroten.** Uit het onderzoek volgt dat een helder aanspreekpunt voor decentrale overheden die mee willen investeren nu nog mist. Er wordt met ProRail als NS Stations bezien hoe decentrale overheden betrekken betrokken kunnen worden. In dit kader worden er ook gesprekken gepland met IPO/DOVA en NS en ProRail.

Waar doelen ze op?

Dus we weten eigenlijk niet of ze hier wel verbetering uit gaan halen?

### 2. Vragen met betrekking tot het door ProRail en NS voorgestelde samenwerkingsmodel

#### **Vraag 2: Sommige aspecten vergen nog wat meer uitleg zoals het verschuiven van onderhoud van ProRail naar NS Stations en het aangaan van een Publiek-Publieke-Samenwerking (PPS)**

Antwoord: 5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

Wat is daarin het verschil met nu?

Bijgevoegd (bijlage 6) is een memo dat wij vertrouwelijk van NS en ProRail hebben ontvangen waarin ze hun samenwerkingsmodel nader toelichten.

5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

Antwoord: 5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

5.2.1. + 5.1.2.i

**Vraag 3:** Als NS Stations de aanvrager wordt van publieke middelen voor (delen van) de (ver)bouw van stations, moet er dan ook met NS Stations een set aan afspraken worden ontwikkeld over de uitvoering van projecten, bekostiging, bevoorschotting, verantwoording etc. zoals die nu tussen IenW en ProRail bestaat? Leidt dit niet tot extra kosten bij NS Stations en mogelijk dubbeling met de capaciteit die ProRail hier nu voor inzet?

Antwoord: 5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

**Vraag 4:** Aangegeven wordt dat binnen ProRail de OR (nog) niet akkoord is. De minister wil graag weten wat hier de tijdslijn is.

Antwoord: 5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

**Vraag 5:** Pagina 1/ 2 appreciatie voorstel voor samenwerkingsmodel NS/ProRail:

“ProRail en NS zijn zelf van mening dat dit mogelijk is o.a. door de oprichting van een publiek-publieke samenwerking tussen beide organisaties.” De minister wil graag weten waarin dit anders is dan de optie (die al onderzocht is) om een nieuwe autoriteit op te richten? Vooral qua nadelen t.o.v. de optie om de huidige samenwerking te optimaliseren.

Antwoord: ProRail en NS stellen dat een PPS niet resulteert in een aparte entiteit of organisatie. Het is een juridische constructie waarin de wederzijdse afspraken worden vastgelegd en de ene partij bijvoorbeeld de aanbestedingen kan doen t.b.v. de andere partij.

NS en ProRail stellen dat een aparte stationsorganisatie niet hun voorkeur heeft omdat deze volgens hen complex is qua governance en organisatie aangezien. Dit is in lijn met de conclusie van het RHDHV-rapport dat de optie voor een aparte entiteit de complexiteit niet zou verminderen. Dit komt omdat stationsactiviteiten weliswaar losgemaakt moeten worden van de moederorganisaties maar er voor zowel de relatie van ProRail als NS Stations tot deze entiteit een nieuwe set van afspraken gemaakt moet worden. Door de toevoeging van een extra speler nemen ook de transitiekosten en –tijd toe. NS en ProRail schatten ook in dat een aparte entiteit leidt tot dubbelingen in staffuncties en aansturing.

**Vraag 6: Pagina 2 appreciatie voorstel voor samenwerkingsmodel NS/ProRail: bij het blokje over geldstromen wordt een aantal vragen opgesomd. De minister ontvangt graag de antwoorden op deze vragen**

Antwoord: De vragen met betrekking tot de financiële stromen zijn nog niet beantwoord omdat wij nog geen gedetailleerde uitwerking van het samenwerkingsmodel hebben. Hierover gaan wij nog het gesprek aan met ProRail en NS. Wij komen hier op terug. Voor het hoofdlijnenbesluit is het nog niet nodig om ook een uitspraak te doen over de wenselijkheid van de uitwerking van het samenwerkingsmodel; dat kan als onderdeel van de volgende fase.

**Vraag 7: Pagina 3 appreciatie voorstel voor samenwerkingsmodel NS/ProRail: het voorstel van ProRail en NS Stations zou bij kunnen dragen aan een meer heldere verdeling van verantwoordelijkheden m.b.t. de (ver)bouw, groot onderhoud, en dagelijks beheer en onderhoud van fietsenstallingen. De minister ontvangt hiervan graag de nadere uitwerking.**

Antwoord: 5.1.1.c + 5.1.2.i

Bijgevoegd is een memo dat wij vertrouwelijk van NS en ProRail hebben ontvangen met een andere uitwerking van het samenwerkingsmodel. U vindt deze als bijlage 6 van de rondzendmap.

**Vraag 8: Wat gaan we anders doen, bijvoorbeeld zodat andere vervoerders zich beter kunnen profileren. We moeten daarbij niet alleen wachten op NS en ProRail, wat willen wij verbeteren en hoe gaan we daar op sturen?**

Antwoord: Uit het onderzoek volgt dat een helder aanspreekpunt voor decentrale overheden die mee willen investeren nu nog mist. Er wordt met ProRail als NS Stations gezien hoe decentrale overheden betrokken kunnen worden, maar zij hebben aangegeven extra aandacht in te ruimen voor de positie van decentrale overheden aan de zgn. 'vernieuwbouwtafel'. Dit is een nieuw in te richten tafel die bedoeld is om de betrokkenheid van NS (als eigenaar van stations) te borgen bij vernieuwbouwprojecten. 5.1.1.c + 5.1.2.i

De positie van de decentrale overheden krijgt ook extra aandacht vanuit OVS. Er worden daarom nog gesprekken ingepland met IPO/DOVA en NS en ProRail.

Wij kijken ook naar de profilering van vervoerders, in het bijzonder ook in relatie tot de kleine stations (waar NS niet halteert). Enerzijds is het op dit moment al mogelijk voor decentrale concessieverleners en -houders om (commerciële) activiteiten te ontplooiën op kleine stations waar NS Reizigers niet halteert. Maar ik doel ook op andere aanbieders zoals deelauto's  
Maar ik doel ook op andere aanbieders zoals deelauto's  
etc

Er kan een verzoek hiertoe door decentrale concessieverleners ingediend worden bij NS Stations. Ook zijn er op stations waar decentrale vervoerders halteren profileringsmogelijkheden. Anderzijds lijken er signalen te komen uit de praktijk vanuit decentrale vervoerders dat dit toch heel lastig is/likt.

- IenW heeft ProRail en NS Stations verzocht om – samen met FMN-partijen en DOVA – te bezien of en zo ja aan welk soort extra profileringsmogelijkheden partijen behoefte hebben (zoals informatiezuilen)
- In aanloop naar het te nemen orderingsbesluit wordt ambtelijk ook met FMN en DOVA/IPO gesproken over hoe zij in de praktijk aankijken tegen de (on)mogelijkheden voor commerciële exploitatie en communicatiemogelijkheden op deze kleine stations.
- Er is met ProRail gesproken over de betekenis van het samenwerkingsmodel voor de profileringsmogelijkheden van andere vervoerders. Het samenwerkingsmodel leidt niet tot veranderingen ten aanzien van de positionering en rol van de vervoer. ProRail geeft daarbij ook aan dat NS en ProRail in gesprek gaan met vervoerders over welke vorm van profilering gewenst is en welke andere verbeteringen gewenst zijn.

## Bijlage 7. Reactie IenW op FMN Visie OV20-30

Begin maart hebben regionale vervoerders (verenigd in FMN) de visie OV20-30 aangeboden. Een korte samenvatting:

De doelen die FMN met de visie nastreeft zijn met name:

- Beter, sneller, aantrekkelijker OV voor de reiziger
- Meer duurzame verplaatsingen
- Goed geïntegreerde regionale netwerken
- Betere bereikbaarheid tussen Randstad en regio

De focus van de visie ligt op vier regionale netwerken. Binnen deze netwerken pleit FMN voor:

- Decentralisatie van de spoorlijnen Zwolle-Groningen, Zwolle-Leeuwarden en Apeldoorn-Enschede per 2024.
- Doorontwikkeling van de vier regionale OV-netwerken in Noord, Oost, Limburg, Zeeland/West-Brabant, waaronder de creatie van een nieuw, volwaardig OV-netwerk in Zeeland en West-Brabant.
- Het sluiten van een Green Deal om het regionaal spoor in 2030 volledig zero emissie te maken.
- Verdere optimalisatie van het OV door vanaf 2025 te gaan werken met een 'ademende' vervoerconcessie voor het hoofdrailnet.

### Algemene reactie

- We zijn dankbaar dat de regionale vervoerders hebben nagedacht over de toekomst van het OV.
- We onderschrijven de doelen die FMN nastreeft: een beter, sneller, aantrekkelijker OV voor de reiziger en meer duurzame verplaatsingen.
- De voorstellen in de visie gaan vooral over het regionale OV. Hier staan decentrale overheden (met name provincies) voor aan de lat.
- In de gezamenlijke trajecten tussen Rijk en decentrale overheden, zoals het programma Toekomstbeeld OV2040, bezien we hoe de voorstellen van FMN mee kunnen worden genomen.
- Omdat dit trajecten zijn met veel stakeholders is IenW hierin afhankelijk van de mate van draagvlak onder andere partijen voor de voorstellen van FMN.

### Reactie per voorstel

#### **Decentralisatie van de spoorlijnen Zwolle-Groningen, Zwolle-Leeuwarden en Apeldoorn-Enschede per 2024**

- In het regeerakkoord heeft het kabinet afgesproken om voor een viertal sprinterdiensten te onderzoeken of decentralisatie mogelijk is.
- In 2018 en 2019 heeft IenW gesprekken gevoerd met provincies om te zien op welke lijnen hier potentie in zit.
- Uit de gesprekken met de provincies blijkt dat het draagvlak voor verdere decentralisatie vaak beperkt is. Provincies zien vaak onvoldoende voordeel voor de reiziger bij decentralisatie in de periode 2020-2030.
- Als reactie op de FMN visie heeft gedeputeerde Harry van der Maas van de provincie Zeeland afgelopen maand al in de media laten weten dat de provincie niet enthousiast is om een regionale sprinter te introduceren en onder te brengen bij de provincie: "daar gaat onze voorkeur voorsnog niet naar uit" en "wat Zeeland betreft komt een dergelijke trein niet onder verantwoordelijkheid van de provincie" (treinreiziger.nl).
- Uit meerdere onderzoeken die we afgelopen jaren lieten uitvoeren blijkt dat decentralisatie positieve voordelen kan hebben, maar dat dit niet per definitie het geval is. Bovendien zorgt decentralisatie ook voor nieuwe coördinatievraagstukken.
- Daar waar bij de provincies wel voldoende voordelen worden gezien van decentralisatie op de korte termijn, zoals bij de sprinterdienst Zwolle-Leeuwarden, hebben we afgesproken om stappen te zetten richting decentralisatie in 2025.

- Voor de lijnen Zwolle-Groningen en Apeldoorn-Enschede geldt dat de provincies de lijnen, onder voorwaarden, willen overnemen op het moment dat zij de diensten aan de bestaande concessie kunnen toevoegen. Dat is voor Apeldoorn-Enschede in 2032 en Zwolle-Groningen in 2035.
- We nemen dit in meer detail op in het integrale ordeningsbesluit.

### **Doorontwikkeling van de vier regionale OV-netwerken in Noord, Oost, Limburg, Zeeland/West-Brabant, waaronder de creatie van een nieuw, volwaardig OV-netwerk in Zeeland en West-Brabant**

- FMN doet in de visie een voorstel voor een lijst met concrete maatregelen in spoorinfrastructuur, bediening en stations (€ 100 miljoen euro op korte termijn tot € 1,5 miljard euro op langere termijn + € 4 miljard euro voor de aanleg van de Lelylijn).
- Een deel van de netwerkmaatregelen die door FMN worden voorgesteld is al opgenomen in de verschillende varianten die in het kader van dat programma Toekomstbeeld OV 2040 worden doorgerekend. Zo ook bijvoorbeeld de grootschalige investering in een mogelijke Lelylijn.
- FMN en andere stakeholders kunnen als deelnemers aan het programma TBOV2040 na deze eerste analysefase aanvullende voorstellen doen. Deze worden meegenomen in latere analyses als daar voldoende draagvlak voor is onder alle betrokken partijen. Dit geldt dus ook voor mogelijke investeringen in een nieuw, volwaardig OV-netwerk in Zeeland en West-Brabant.
- Op basis van de informatie die uit alle analyses wordt gehaald, worden door de bestuurders van alle betrokken partijen gezamenlijk keuzes gemaakt. Dit gebeurt in het BO MIRT en aan de regionale en landelijke OV- en Spoortafels.
- FMN stelt ook voor om meer integratie van trein en bus te creëren d.m.v. multimodale concessies.
- We begrijpen deze ambitie. Integratie van verschillende vervoermiddelen in één concessie kan positieve effecten hebben op het product voor de reiziger, omdat de diensten dan goed op elkaar afgestemd kunnen worden.
- De exacte invulling van concessies is en de keuze voor multimodaliteit is niet aan IenW, maar aan de decentrale overheden.

Nu hebben we het steeds over de decentrale overheden, maar wat vinden we zelf van de plannen en willen we DO prikkelen om die capaciteit beter te benutten? En zou b.v. de ondersteuning van BRT ook i uit het MF gefinancierd kunnen worden?

- FMN stelt ook voor om Bus Rapid Transit (BRT) grootschalig uit te rollen. Ook IenW ziet de potentie van BRT als aanvulling van het OV-systeem. Binnen het programma Toekomstbeeld OV 2040 wordt deze potentie onderzocht en verder uitgewerkt, regionaal en landelijk.
- De suggesties van FMN voor kansrijke trajecten kunnen daarin door alle betrokken stakeholders worden meegenomen, indien de betrokken overheden de meerwaarde hier van inzien.

### **Het sluiten van een Green Deal om het regionaal spoor in 2030 volledig zero emissie te maken**

- Binnen het programma Toekomstbeeld OV 2040 is afgesproken om het gehele OV in 2040 zero emissie en circulair te hebben. Als tussendoel naar 2030 is afgesproken om in 2030 vrijwel geheel zero emissie te opereren.
- Indien decentrale overheden en vervoerders hier onderling meer ambitieuze afspraken over willen maken, juichen wij dit uiteraard toe en zijn wij bereid om in gesprek te gaan over of en wat het ministerie hierin kan betekenen.
- Het programma Toekomstbeeld OV 2040 blijft een logisch platform om zulke afspraken te maken, aangezien alle stakeholders uit de OV-sector daarin vertegenwoordigd zijn.

### **Verdere optimalisatie van het OV door vanaf 2025 te gaan werken met een 'ademende vervoerconcessie voor het hoofdrailnet.**

- We onderschrijven deze wens.
- In het integrale marktorderingsbesluit is daarom flexibiliteit in de nieuwe HRN-concessie opgenomen. Het is wenselijk dat het mogelijk is om wijzigingen aan te brengen in de concessie. Bijvoorbeeld als gedurende de looptijd van de concessie wensen zijn voor decentralisatie van sprinterdiensten of andere aanpassingen ten gunste van de reiziger.

**Bijlage 4: beantwoording van uw vragen op bijlagen (RO marktordening 23/4)****Inleiding**

U heeft op een aantal bijlagen die aan u zijn voorgelegd in het regulier marktordeningsoverleg van 23 april jl. vragen gesteld (rondzendmap 2020/4446). Het gaat om de volgende bijlagen:

1. 5.2.1. + 5.1.2.i
2. Beantwoording van vragen met betrekking tot stations
3. Reactie op Mobiliteitsplan 3.0 van FMN

5.2.1. + 5.1.2.i



5.2.1. + 5.1.2.i





## 2. Bijlage Beantwoording van vragen m.b.t. stations

Wat willen wij zelf verbeterd zien in de samenwerking tussen NS en PR? Graag een heldere analyse als basis voor de discussie over de stationsagenda.

Bij de passage op pagina 1

*Verheldering van aansturing vanuit het Rijk: Uit het onderzoek naar stationsagenda blijkt dat de sector soms onduidelijkheid bestaat over de vraag welke publieke belangen op en rondom stations geborgd worden en op welke wijze dit gebeurt. Daarom wordt er gewerkt aan een visie op stations. Ook wordt er gekeken naar KPI's die specifiek zijn gericht op (trein)stations en op basis waarvan ProRail en NS Stations meerjarig aangestuurd kunnen worden op de realisatie van publieke belangen op treinstations. Ten slotte wordt er met het ministerie van Financiën als aandeelhouder van de NS nader bezien of de wijze waarop het Rijk nu stuurt op NS Stations verbeterd kan worden.*

Uw vraag: Waar wordt op gedoeld voor wat betreft de onduidelijke sturing vanuit het Rijk op NS Stations m.b.t. realisatie van publieke belangen op stations?

Antwoord: Vanuit het Rijk stuurt FIN als aandeelhouder van de NS Groep alleen indirect op NS Stations en met name op het bijdragen aan het financiële rendement van de NS Groep. IenW stuurt via haar rol als concessieverlener voor het HRN richting NS en zo ook indirect op NS Stations op een beperkt aantal publieke belangen (bv openhouden van fietsenstalling op een station tot half uur na aankomst van de laatste trein).

Bij de passage op pagina 1

*Verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen ProRail en NS. Er is veel afstemming nodig tussen ProRail en NS Stations, bijvoorbeeld over de transferfunctie op stations en op het vlak van dagelijks beheer en onderhoud versus constructief beheer en (ver)nieuwbouw. Gezien de verwachte reizigersgroei en de inschatting dat het aantal treinstations flink uitgebreid en verbouwd moet worden, is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling extra belangrijk. **In de periode na het orderingsbesluit zal er gekeken worden naar de wijze waarop de huidige verantwoordelijkheidsverdeling op stations tussen ProRail en NS Stations aangescherpt kan worden.** Het samenwerkingsmodel van ProRail en NS kan als voeding dienen voor deze discussie.*

### 5.2.1. + 5.1.2.i

Uit het document dat ProRail en NS Stations hebben gedeeld met IenW (zat bij stukken van 23 april jl.) voorzien zij de volgende oplossingen m.b.t. huidige knelpunten op stations:

Knelpunten RHDHV rapport	Oplossing in McKinsey-traject
De samenwerking tussen NS Stations en ProRail wordt als tweeledig ervaren, zowel in de ontwikkeling als in de dagelijkse praktijk.	- Meer afstemming aan de voorkant (gezamenlijk assetplan op basis van afgestemde doelen en beleid) en eenduidige verdeling van verantwoordelijkheden voor de uitvoering moet dit voorkomen.
Dagelijks beheer verplicht opgedragen	- Oprichting van een publiek-publieke samenwerking ipv huidige opdrachtgever (PR)-opdrachtnemer (NS Stations) relatie. - Inrichting van checks en balances waardoor extra controle door PR op uitvoering (bovenop reguliere audits) is dan niet meer nodig.
Verantwoordelijkheid transfer	- Er is tussen ProRail en NS Stations (meer) overeenstemming over een meer heldere taakverdeling tussen PR en NS Stations hierover. - Het delen van data, camerabeelden etc. kan effectief bijdragen aan het monitoren van het



	behalen van overeengekomen gezamenlijke doelstellingen.
Dominantie commerciële exploitatie	– Niet expliciet benoemd: wel meer afstemming aan de voorkant met afgestemde doelen en beleid waardoor beide partijen expliciet maken welke balans er gevonden moet worden.
Landelijk spoorbeeld/ look-and-feel stations	– Niet expliciet benoemd: wel meer afstemming aan de voorkant met afgestemde doelen en beleid waardoor beide partijen expliciet maken welke balans er gevonden moet worden.
Weinig inhoudelijke sturing door het Rijk	– Niet expliciet benoemd welke rol het Rijk krijgt op het aan de voorkant afstemmen van te behalen doelen en beleid. – Ons inziens bepaalt het Rijk de uiteindelijke beleidskaders met publieke belangen die PR en NS Stations dienen te realiseren (bv middels gezamenlijke gelijkgerichte stations-kpi's)
Weinig invloed decentrale overheden	– Niet expliciet benoemd welke rol decentrale overheden krijgen op het aan de voorkant afstemmen van het behalen van doelen en (decentraal) beleid. – Decentrale overheden zouden bv een rol kunnen krijgen in de op te richten beleidstafel: als ze extra beleidsdoelen gerealiseerd willen zien op bepaalde stations zouden daar prestatieafspraken over gemaakt kunnen worden mits decentrale overheden ook budget voor de meerkosten ter beschikking stellen.
Stations als (multimodaal)knooppunt van de toekomst, maar PR/NS gericht op spoor	– Niet expliciet benoemd welke rol niet-spoorvervoerders kunnen krijgen op het aan de voorkant afstemmen van behoeften van niet-spoorvervoerders (zoals MaaS-aanbieders, deelfietspartijen etc.).
Gelijk speelveld voor andere vervoerders	– Niet expliciet benoemd welke rol niet-spoorvervoerders kunnen krijgen op het aan de voorkant afstemmen van behoeften van niet-spoorvervoerders (zoals MaaS-aanbieders, deelfietspartijen etc.).

Bij de passage op pagina 1

5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

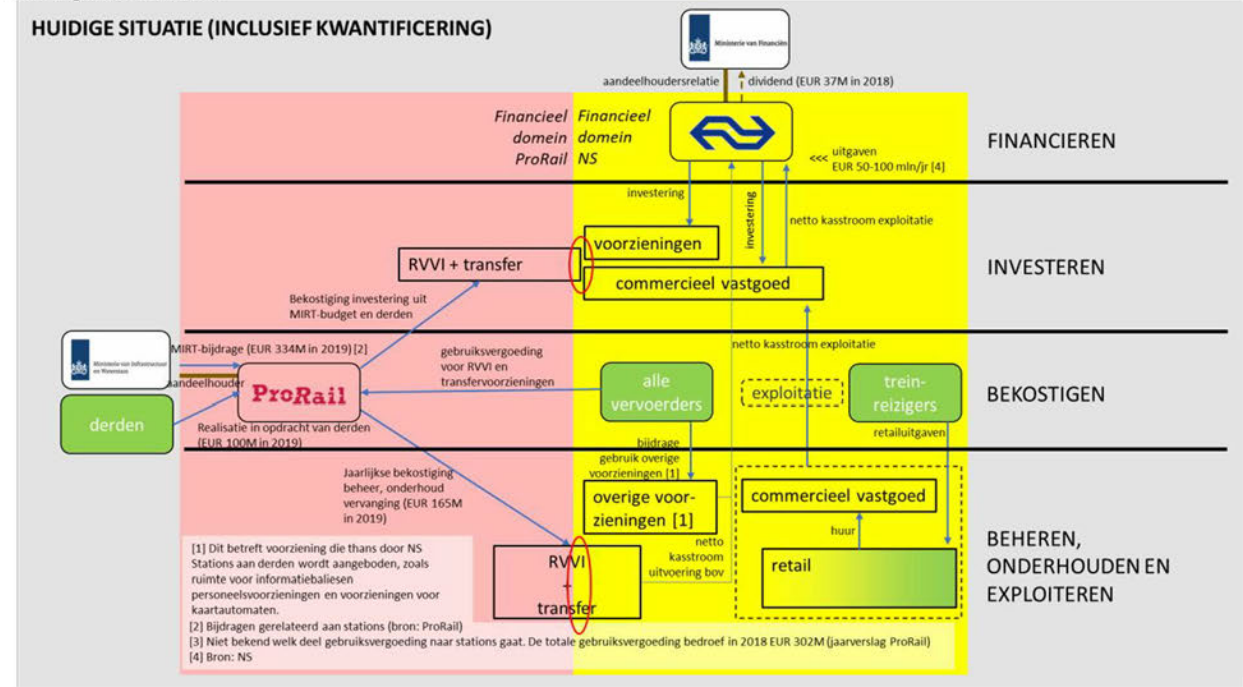
[REDACTED] Bijgevoegd (bijlage 6) is een memo dat wij vertrouwelijk van NS en ProRail hebben ontvangen waarin ze hun samenwerkingsmodel nader toelichten. 5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

Uw vraag: Wat verandert er nu precies ten opzichte van de huidige situatie als het onderhoud en dagelijkse operatie van stations uitgevoerd wordt door NS Stations?

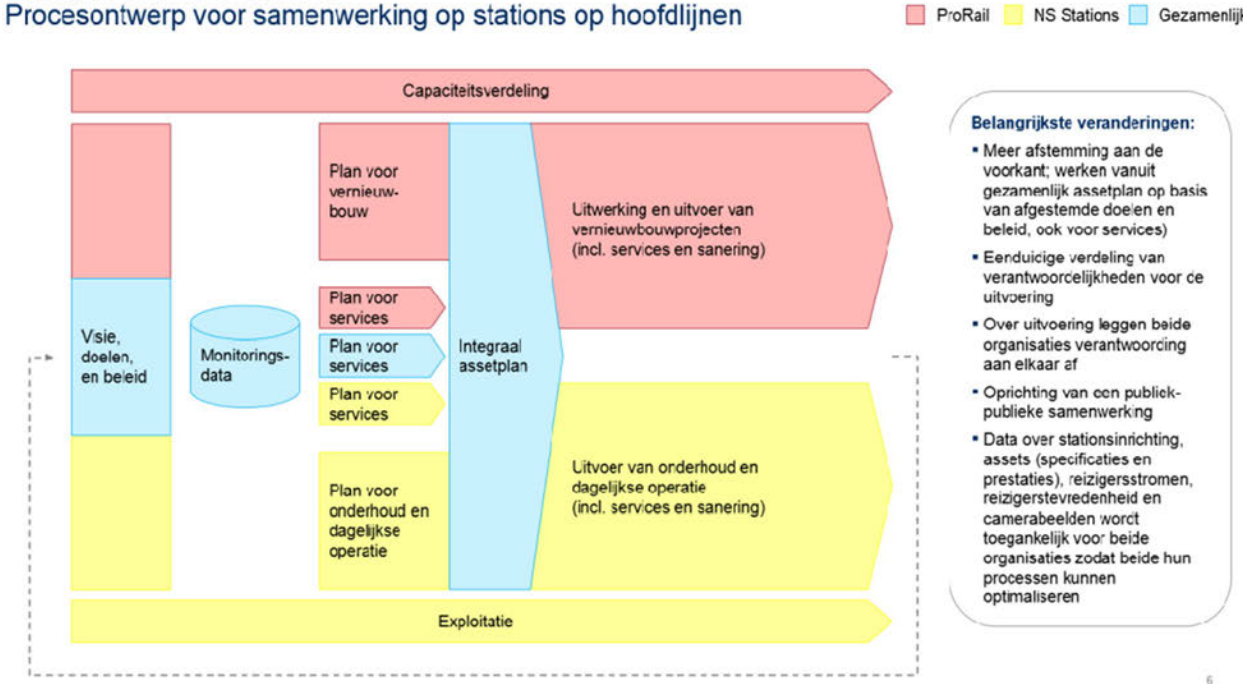
Antwoord: Op basis van de huidige informatie die ProRail en NS Stations aangereikt hebben is dat niet heel precies uit te leggen. Op dit moment is er een vrij complexe verdeling van verantwoordelijkheden m.b.t. beheer/exploitatie, onderhoud en

vernieuwing van delen van stations tussen ProRail en NS Stations. Naast verantwoordelijkheden die verdeeld zijn is in 1995 in de Intentienotitie Definitie Zeggenschap Infrastructuur (DZI) afgesproken dat de verantwoordelijkheid die ProRail draagt voor schoonmaak en (dagelijks)beheer van perrons en transfervoorziening uitgevoerd wordt door NS Stations. In het samenwerkingsvoorstel lijken ProRail en NS Stations in te zetten op een meer heldere afbakening van verantwoordelijkheden en uitvoering daarvan.

Schematisch kan de huidige situatie (figuur uit RHDHV-rapport) tegenover de beoogde nieuwe situatie (figuur aangeleverd door ProRail en NS Stations) gezet worden.  
Huidige situatie:



Beoogde nieuwe situatie:  
Procesontwerp voor samenwerking op stations op hoofdlijnen





5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

Uw vraag: 5.2.1. + 5.1.2.i

Antwoord: 5.2.1. + 5.1.2.i

Bij de passage op pagina 3

*Uit het onderzoek volgt dat een helder aanspreekpunt voor decentrale overheden die mee willen investeren nu nog mist. Er wordt met ProRail als NS Stations gezien hoe decentrale overheden betrokken kunnen worden, maar zij hebben aangegeven extra aandacht in te ruimen voor de positie van decentrale overheden aan de zgn. 'vernieuwbouwtafel'. Dit is een nieuw in te richten tafel die bedoeld is om de betrokkenheid van NS (als eigenaar van stations) te borgen bij vernieuwbouwprojecten.*

5.1.1.c + 5.1.2.i

*. De positie van de decentrale overheden krijgt ook extra aandacht vanuit OVS. Er worden daarom nog gesprekken ingepland met IPO/DOVA en NS en ProRail. Wij kijken ook naar de profilering van vervoerders, in het bijzonder ook in relatie tot de kleine stations (waar NS niet halteert).*

Uw vraag: Maar ik doel ook op andere aanbieders zoals deelauto's. Wat gaan we anders doen, bijvoorbeeld zodat MaaS-aanbieders van deelauto's en -fietsen etc. hun diensten ook aan kunnen bieden op treinstations?

Antwoord: Vanuit IenW willen we na het orderingsbesluit toewerken naar meer publieke kaderstelling in de vorm van een Stationsagenda waarbinnen afwegingen rondom investeringen en beheer van stations kunnen worden gemaakt met oog voor alle relevante publieke belangen waaronder de non-discriminatoire toegang tot ruimte op treinstations voor vervoerders (spoor- én niet spoorvervoerders zoals MaaS-aanbieders).

### **3. Bijlage Reactie op Mobiliteitsplan 3.0 van FMN**

Bij de passage op pagina 2

*FMN stelt ook voor om Bus Rapid Transit (BRT) grootschalig uit te rollen. Ook IenW ziet de potentie van BRT als aanvulling van het OV-systeem. Binnen het programma Toekomstbeeld OV 2040 wordt deze potentie onderzocht en verder uitgewerkt, regionaal en landelijk. De suggesties van FMN voor kansrijke trajecten kunnen daarin door alle betrokken stakeholders worden meegenomen, indien de betrokken overheden de meerwaarde hier van inzien.*

Uw vraag: We hebben het steeds over decentrale overheden, maar wat vinden we zelf van de plannen en willen we decentrale overheden prikkelen om die capaciteit beter te benutten? En zou bijvoorbeeld de ondersteuning van BRT ook uit het MF gefinancierd kunnen worden?

Antwoord: In het kader van het TBOV2040 traject zijn we met alle betrokkenen bezig in kaart te brengen op welke verbindingen BRT kansrijk is als onderdeel van een hoogwaardig en samenhangend OV systeem. Vanuit IenW zien we zeker de potentie van BRT. Die zit met name op de wat grotere vervoersstromen. Het is kosteneffectief en op

redelijk korte termijn in te richten. Als vervanging voor treinverkeer over een grotere afstand zie we weinig tot geen kansen.

BRT verbindingen vragen aanpassingen van weginfrastructuur (vrije busbanen in de stad, voorrang op kruispunten, vluchtstrookgebruik snelwegen etc.). Wanneer het besluit genomen is om zo'n verbinding tot stand te brengen, zijn dit aanpassingen die sneller gerealiseerd kunnen worden dan spoorinfrastructuur, bijvoorbeeld in 1-2 jaar ipv ca. 10-20 jaar. Voor langere afstanden geldt dat het qua infrastructuur bijna onmogelijk is om de bus overal voorrang te geven. Dit betekent dat de bus op veel plaatsen niet sneller kan dan het gewone verkeer. Het is dan geen HOV meer en qua reistijd geen aantrekkelijk alternatief.

Binnen TBOV2040 wordt gekeken naar verschillende alternatieven voor het OV-netwerk in 2040, maar zeker ook de stappen daarnaartoe. Dus ook korte en middellange termijnoplossingen spelen een rol in het programma. Daar past BRT goed in.

Het MF zou zeker ook geschikt zijn als bron voor bekostiging van BRT. Het gaat dan bijvoorbeeld over maatregelen om met de bus makkelijker stad in en stad uit te rijden. We zouden hier bijvoorbeeld ook een koppeling willen zoeken met andere vormen van transport om de stad schoner en meer leefbaar te maken (zoals deelconcepten, elektrische transportverkeer). Dan krijg je een soort groene stroken.



Staatssecretaris

**Bestuurskern**Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations**Contactpersoon**S.1.2.e  
BeleidsmedewerkerM +31(0)6-S.1.2.e  
S.1.2.e@minienw.nl**Datum**

6 mei 2020

**Kenmerk**

IENW/BSK-2020/86616

# gespreksnota

Gesprek met dhr. van Boxtel (NS) over de  
marktordeningsbesluit spoor na 2024 (14 mei)

**Aanleiding en doel**

Op donderdag 14 mei (14-14.45 u) spreekt u met Roger van Boxtel, president-directeur van NS over de marktordening. Wij gaan er vanuit dat u de contouren van het marktordeningsbesluit met de heer Van Boxtel wilt delen. In deze gespreksnota vindt u:

1. Gesprekspunten voor de verschillende onderdelen van uw besluit en het vervolgproces
2. Verwachte standpunt van NS op uw voorgenomen besluit
3. Op uw verzoek ook hoe wij het FMN spoorplan willen meenemen in

In de bijlage vindt u de kamerbrief die n.a.v. uw opmerkingen is aangepast en – na verwerking van enkele van hun opmerkingen – ook is afgestemd met FIN, EZK en AZ. In geel de gewijzigde passages. Het besluit ligt als dinsdag voor in de CFEZIL.

Ter informatie vindt u in de bijlage de position paper die NS op verzoek van de DG Mobiliteit heeft opgesteld (27 maart jl.) met hun zienswijze op de marktordening. De position paper bevat het standpunt van NS dat ons bekend is.

**Resultaten**

- Informeren van de NS over uw voorgenomen besluit.
- Toetsen hoe NS tegen het besluit aankijkt en draagvlak zoeken.
- Achterhalen op welke punten weerstand zit.

*NB: voor het besluit over de stations is ProRail ook stakeholder.*

*Geadviseerd wordt om John Voppen op korte termijn ook op de hoogte te brengen van uw voornemen.*

## **Uw bijdrage**

U kunt Roger van Bortel informeren over de hoofdlijnen van uw besluit en het vervolgproces. NS krijgt opnieuw de concessie onderhands gegund. Dit besluit geeft aan NS de door hen gewenste zekerheid, en wij verwachten dan ook dat NS zich coöperatief gaat opstellen in andere dossiers.

### *Inleiding*

- De Corona-crisis heeft een totale andere kijk op veel zaken gegeven, ook het ov.
- Ondanks de corona-crisis is de verwachting dat de komende 10 jaar een flinke reizigersgroei te zien zal zijn. Dat vormt een enorme uitdaging voor de spoorsector. We lopen tegen de grenzen van de capaciteit aan op bepaalde plekken.
- Dat vraagt naast investeringen om infrastructurele knelpunten op te lossen, ook om innovatieve en logistieke oplossingen om de capaciteit verder te benutten.
- We willen daarbij nu en in de toekomst verder optimaliseren en het maximale uit het systeem halen voor de reiziger.
- Voor nu is stabiliteit noodzakelijk en daarom kiest u voor NS.

## **1. Wijze van gunnen HRN**

### *Gesprekspunten*

- U kunt aangeven dat u voornemens bent het kabinet voor te stellen de volgende HRN-concessie onderhands aan NS te gunnen inclusief de HSL voor binnenlands vervoer. NS presteert goed.
- U doet dat wel onder voorwaarden:
- Prestaties gaan nog verder omhoog en dat NS voldoende in staat is om adaptief in te spelen op de sterke reizigersgroei en nieuwe ontwikkelingen.
- U wilt eind 2023 gunnen onder huidige voorwaarden.

### *Achtergrond*

- De binnenlandse vervoersdiensten over de HSL-Zuid blijven onderdeel van de HRN-concessie. De HSL-Zuid is sterk geïntegreerd in het HRN en het is een belangrijke ader voor het binnenlandse vervoer op het traject Amsterdam - Breda. Het vervoer over de HSL-Zuid is voor 75% binnenlands.
- Tot eind 2023 kan onder de huidige – minder stringente – voorwaarden gegund worden. Vanaf 2024 gelden twee nieuwe Europese voorwaarden: 1. Relevante structurele en geografische kenmerken rechtvaardigen onderhandse gunning; 2. De nieuwe concessie laat een verbetering van prestaties en/of kosteneffectiviteit zien i.v.m. de huidige vervoerconcessie.
- De relevante structurele en geografische kenmerken is in het artikel met een aantal voorbeelden aangevuld die cumulatief zijn

opgeschreven. In overleg met u is IenW op 7 mei jl. in gesprek gegaan met de Europese Commissie hierover. Het aanwezige 5.1.2.6 van DG Move gaf aan dat volgens hem de interpretatie niet cumulatief is. IenW zou per brief een officieel verzoek kunnen doen aan de Europese Commissie over de interpretatie van dit artikel de opinie van de EC te vragen. U heeft het gespreksverslag dinsdag jl. ontvangen.

## **2. Decentralisatie sprinterdiensten uit regeerakkoord**

### *Gesprekspunten*

- U kunt aangeven dat u inzet op decentralisatie van de sprinterdienst Leeuwarden – Zwolle per 2025. Met de provincie Friesland is daartoe de intentie uitgesproken. De provincies Drenthe en Overijssel moeten hier wel mee instemmen.
- U heeft bovendien met de betrokken provincies afgesproken de lijnen Zwolle – Groningen (2035) en Apeldoorn – Enschede (2032) op een later moment te decentraliseren.
- Voor de toekomst wil u de mogelijkheid openhouden voor verdere decentralisatie van sprinterdiensten openhouden. U ziet decentralisatie vooral als onderdeel van netwerkoptimalisatie om zowel de landelijke als de regionale reiziger een beter product te bieden. Wel wilt u voorkomen dat decentralisatie leidt tot versnippering en de optimalisatie in de regio ten koste gaat van de landelijke samenhang.
- U wilt flexibiliteit in de nieuwe concessie in te bouwen om decentralisatie mogelijk te maken mits dit een beter product voor de reiziger oplevert. Belangrijke voorwaarden: een duidelijke vraag vanuit de regio, de samenhang van het HRN-netwerk wordt niet aangetast en het vervoerproduct voor de reiziger verbetert.

### *Achtergrond*

- Voor de sprinterdiensten Zwolle – Groningen en Apeldoorn-Enschede is met de betrokken provincies de intentie uitgesproken om die diensten op een later moment te decentraliseren. De provincie Groningen (i.a.m. de provincies Drenthe en Overijssel) voor de lijn Zwolle-Groningen en de provincies Overijssel en Gelderland voor de lijn Apeldoorn-Enschede willen die lijnen, onder voorwaarden, overnemen op het moment dat zij de diensten aan de bestaande concessies in dat gebied kunnen toevoegen. Dat is voor Apeldoorn-Enschede in 2032 en Zwolle-Groningen in 2035.
- Er zijn geen concrete plannen om de sprinterdienst Dordrecht – Breda te decentraliseren. Decentralisatie van deze dienst levert geen voordelen op voor de reiziger.
- Flexibiliteit in de concessie zal mogelijk weerstand opleveren bij NS. Uiteraard moet flexibiliteit NS voldoende zekerheid bieden om zijn business case op te kunnen bouwen. Daar moeten in de concessie afspraken over gemaakt worden.

### 3. HSL-Zuid

#### *Gesprekspunten*

- U kunt aangeven dat u voor de internationale verbindingen meer marktopening kan creëren. Dat wilt u doen via open toegang. Voor het internationale lange afstandsvervoer is reguleren niet per definitie noodzakelijk (aard van het product, grensoverschrijdend karakter en kaartverkoop is altijd meer gericht op marktwerking). Via een marktverkenning wilt u kijken welk aanbod voor internationale verbindingen die vanuit publiek belang wenselijk zijn tot stand komt in open toegang (type internationale verbinding, frequentie en aangeboden kwaliteit).

#### *Achtergrond*

- Het internationaal spoorvervoer over de HSL heeft vervoerskundig minder relatie tot het HRN, en kan daarom zonder grote belemmeringen (contractueel) afgezonderd worden.
- Het uitgangspunt daarbij is dat deze diensten tot stand komen op basis van open toegang (marktinitiatief) en voor de toekomst in principe geen onderdeel uitmaken van de HRN-concessie. Daartoe wordt een marktverkenning uitgevoerd die moet uitwijzen welke verbindingen vanuit de markt tot stand komen. Hierbij zal ook aandacht zijn voor de knelpunten van toetreding tot de markt in de buurlanden (i.e. capaciteitsverdeling).
- Mochten verbindingen niet op basis van open toegang tot stand komen, dan kan alsnog worden besloten deze te contracteren of aan de HRN concessie toe te voegen.

### 4. Ordening van stations

#### *Gesprekspunten*

- U kunt aangeven dat u op stations de huidige ordening in stand houdt, maar dat u wel mogelijkheden ziet voor verbeteringen omwille van efficiëntie en de positie van decentrale overheden en andere vervoerders.
- Hoewel heel veel goed gaat op de stations is er geen integrale benadering. Om goede afwegingen rondom investeringen en beheer van stations te kunnen maken met oog voor alle relevante publieke belangen, wilt u toewerken naar meer publieke kaderstelling in de vorm van een Stationsagenda.
- De Stationsagenda is tweeledig wat u betreft:
  1. ambities voor de langetermijntontwikkeling van stations, en
  2. operationele prestatie-indicatoren op gebied van bijvoorbeeld reizigerswaardering, toegankelijkheid, transfer en sociale veiligheid.
- U kunt aangeven dat u met interesse naar het initiatief van NS en ProRail om te komen tot een samenwerkingsmodel en dat u dit meenemen in de uitwerking van het besluit. U wilt daar graag over in gesprek na de besluitvorming over de marktordening om te



bespreken in hoeverre hun voorstel voor verbeteringen past binnen de publieke (en juridische) kaders en de stationsagenda die u voor ogen heeft.

#### *Achtergrond*

- Uit het onderzoek in opdracht van IenW blijkt dat een ingrijpende wijziging van de eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen op korte termijn bij stations niet voor de hand ligt. De publieke belangen worden over het algemeen goed geborgd en de reiziger is tevreden.
- Binnen de bestaande eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen en het bestaande samenwerkingsmodel tussen ProRail en NS zijn er wel kansen voor ProRail en NS om efficiënter en effectiever samen te werken op stations. Daarvoor is ook een meer integrale sturing nodig vanuit het Rijk op de borging van publieke belangen op stations.
- Decentrale overheden en vervoerders geven aan niet altijd tevreden zijn over de wijze waarop zij in processen rond stations betrokken worden.

## **5. Toekomstbestendigheid**

#### *Gesprekspunten*

- U wilt daarbij nu en in de toekomst verder optimaliseren en het maximale uit het systeem halen voor de reiziger. Daar gaat u de komende jaren stappen voor zetten.
- In het kader van het toekomstbeeld OV zijn we aan het kijken naar de beste wijze om het netwerk in te richten voor de toekomst.
- Om de reizigersgroei de komende jaren te ondervangen moeten we niet alleen investeren in infrastructuur (wens NS), maar ook kijken naar innovatieve en logistieke oplossingen om de capaciteit verder te benutten.
- Europa beweegt richting meer marktopening. Dat kan ook consequenties hebben voor NS op termijn.
- Het onderzoek van inno-V schetst een aantal realistische varianten voor de marktordening op het spoor waarbij zij zowel de juridische, technische als sturing van en coördinatie op het spoor in samenhang beschouwen. Op basis daarvan wilt u verder.

#### *Achtergrond*

- Concreet wilt u stappen zetten (in het kader van de netwerkuitwerking) om de capaciteit te vergroten, bijvoorbeeld via de optie van deelnetwerken en door de ontvlechting van knooppunten waardoor de capaciteit vergroot kan worden. Dit kan ook binnen de HRN-concessie. Dat vergt wel de nodige infrastructurele aanpassingen.
- Verder wilt u meer zicht krijgen op de systeemtaken die NS nu uitvoert en die mogelijk anders belegd moeten worden om effectief

te kunnen sturen op de publiek belangen voor het OV en voor te kunnen bereiden op mogelijk meer aanbesteden. Denk daarbij aan systeemtaken als de dienstregeling, de be- en bijsturing en het sturen op optimale benutting van het netwerk, die bij invoeren van meer marktwerking in het kader van een gelijk speelveld mogelijk anders belegd moeten worden.

## **6. Vervolgproces**

- Het voorstel wordt op 5 juni in de ministerraad besproken.
- Er wordt in de week van 24 mei een stakeholderbijeenkomst gepland. Voornemen is om de andere stakeholders dan over de contouren van het marktordeningsbesluit te informeren.
- Dit voorstel is dus nog in hoge mate vertrouwelijk.

5.1.2.e en 5.1.2.e

*Directie OVS*

### **Bijlage 1 Standpunt NS**

NS spant zich in het proces rond het ordeningsbesluit met name in om de status quo te behouden. De verwachting is dat van Boxtel over het algemeen tevreden zal zijn met uw besluit om geen grote veranderingen aan te brengen in het systeem.

- Bij 1 (wijze van gunning): van Boxtel zal tevreden zijn over de onderhandse gunning van de volgende concessie van het HRN voor 2023. Hiermee verdwijnt het risico dat NS zijn positie op het HRN verliest.
- Bij 2 (decentralisatie): Van Boxtel zal minder tevreden zijn met uw besluit om de lijn Zwolle – Leeuwarden vanaf 2025 te decentraliseren en de lijnen Apeldoorn – Enschede en Zwolle – Groningen op termijn. NS meent de sprinterdienst Zwolle-Leeuwarden beter en goedkoper te kunnen. Zij hebben daar echter nooit een cijfermatige onderbouwing van gegeven.
- Bij 3 (HSL-Zuid): van Boxtel niet tevreden zijn als het gaat om mogelijk internationale verbindingen uit de concessie voor het HRN te halen. Hij zal aangeven dat de huidige constructie met Thalys en Eurostar juist in het voordeel is van de reiziger. Open toegangvervoerders kunnen elk moment weer van het spoor vertrekken.
- Bij 4 (ordering stations): van Boxtel zal tevreden zijn met het voorstel om geen veranderingen door te voeren in het eigendom van stations.
- Bij 5 (toekomstbestendingheid): van Boxtel is grote bezwaren opwerpen voor de mogelijkheid om meer toe te werken naar deelnetwerken. Volgens NS leidt dat tot versnippering en meer overstappen binnen het HRN in de toekomst.

## **Bijlage 2 Beoordeling Mobiliteitsplan 20-30 van FMN en verwerking ervan**

U heeft verzocht om een beoordeling van het Mobiliteitsplan 20-30 van FMN en verwerkt hebben. U heeft eind april een appreciatie gehad. Deze treft u – als klein geheugensteuntje – aan in de bijlage inclusief uw aantekeningen erbij en het antwoord op de vraag die u toen stelde.

Samenvattend streeft FMN in zijn visie m.n. het volgende na:

- Beter, sneller, aantrekkelijker OV voor de reiziger
- Meer duurzame verplaatsingen
- Goed geïntegreerde regionale netwerken
- Betere bereikbaarheid tussen Randstad en regio.

De focus van de FMN-visie ligt op vier regionale netwerken waarbinnen FMN pleit voor:

- Decentralisatie van de spoorlijnen Zwolle-Groningen, Zwolle-Leeuwarden en Apeldoorn- Enschede per 2024.
- Doorontwikkeling van de vier regionale OV-netwerken in Noord, Oost, Limburg, Zeeland/West- Brabant, waaronder de creatie van een nieuw, volwaardig OV-netwerk in Zeeland en West-Brabant.
- Het sluiten van een Green Deal om het regionaal spoor in 2030 volledig zero emissie te maken.
- Verdere optimalisatie van het OV door vanaf 2025 te gaan werken met een 'ademende' vervoerconcessie voor het hoofdrailnet.

IenW is met een deel van de voorstellen bezig:

- Gesprekken over verdere decentralisaties van sprinterdiensten zijn gevoerd en voor sommige trajecten zijn hier al afspraken over gemaakt (Zwolle-Leeuwarden, Zwolle-Groningen en Apeldoorn-Enschede)
- In uw marktordeningsbesluit schrijft u dat u voor de toekomst de mogelijkheid wilt openhouden voor verdere decentralisatie van sprinterdiensten als onderdeel van netwerkoptimalisatie.
- Een deel van de voorstellen van FMN wordt bekeken in het TBOV 2040, waar we dit jaar honderden mogelijke netwerkmaatregelen en de effecten daarvan analyseren om te komen tot een netwerkuitwerking.
- IenW brengt in de werkgroep Bus Rapid Transit samen met FMN de landelijke kansen voor hoogwaardig busvervoer in kaart. De ideeën van FMN gebruiken we als input.

Een deel van de voorstellen onderschrijven we, maar vallen onder de verantwoordelijkheid van provincies en vervoersregio's:

- Ambitie voor meer multimodale concessies
- Ambitie om meer ambitieuze afspraken te maken op het gebied van zero emissie spoorvervoer voor de regionale concessies, maar ook

deze afspraken worden tussen decentrale overheden en vervoerders gemaakt.

Uiteraard gaan we graag met FMN in gesprek over hoe IenW deze twee ontwikkelingen kan stimuleren.

In reactie op onze appreciatie van het Mobiliteitsplan FMN (zie bijlage) vroeg u toen:

*Wat vinden we zelf van de plannen en willen we decentrale overheden prikkelen om die capaciteit beter te benutten? En zou bijvoorbeeld de ondersteuning van BRT ook uit het MF gefinancierd kunnen worden?*

In het kader van het TBOV2040 traject zijn we met alle betrokkenen bezig in kaart te brengen op welke verbindingen BRT kansrijk is als onderdeel van een hoogwaardig en samenhangend OV systeem. Vanuit IenW zien we zeker de potentie van BRT. Die zit met name op de wat grotere vervoersstromen. Het is kosteneffectief en op die u stelde bij de passage op pagina 2 FMN stelt ook voor om Bus Rapid Transit (BRT) Als vervanging voor treinverkeer over een grotere afstand zien we weinig tot geen kansen. BRT verbindingen vragen aanpassingen van weginfrastructuur (vrije busbanen in de stad, voorrang op kruispunten, vluchtstrookgebruik snelwegen etc.). Wanneer het besluit genomen is om zo'n verbinding tot stand te brengen, zijn dit aanpassingen die sneller gerealiseerd kunnen worden dan spoorinfrastructuur, bv in 1-2 jaar ipv ca. 10-20 jaar. Voor langere afstanden geldt dat het qua infrastructuur bijna onmogelijk is om de bus overal voorrang te geven. Dit betekent dat de bus op veel plaatsen niet sneller kan dan het gewone verkeer. Het is dan geen HOV meer en qua reistijd geen aantrekkelijk alternatief.

Binnen TBOV2040 wordt gekeken naar verschillende alternatieven voor het OV-netwerk in 2040, maar zeker ook de stappen daarnaartoe. Dus ook korte en middellange termijnoplossingen spelen een rol in het programma. Daar past BRT goed in. Het MF zou zeker ook geschikt zijn als bron voor bekostiging van BRT. Het gaat dan bijvoorbeeld over maatregelen om met de bus makkelijker stad in en stad uit te rijden. We zouden hier bijvoorbeeld ook een koppeling willen zoeken met andere vormen van transport om de stad schoner en meer leefbaar te maken (zoals deelconcepten, elektrische transportverkeer). Dan krijg je een soort groene stroken.

#### Kamerbrief

In de Kamerbrief is nu het volgende opgenomen onder punt 4 (toekomstige stappen): *"Dit is een gezamenlijk proces van de OV-sector. De ideeën uit bestaande visies, zoals de visie OV20-30 van FMN, worden daarin meegenomen."*

### Terugkoppeling gesprek met Europese Commissie

Gesprek met de Europese Commissie heeft plaatsgevonden op 7 mei jl, op ambtelijk niveau (OVS/ HBJZ). Vanuit de EC kwam de delegatie uit DG Move (met 5.1.2.e als hoogste in rang) en DG COMP. Gesprek ging zowel over de gunning 2024 onder de dan geldende nieuwe voorwaarden en over open toegang en de rol van open toegang op het netwerk. Daarnaast hebben wij van de gelegenheid gebruik te maken om op hoofdlijnen aan te geven wat de Nederlandse bedoeling zal zijn na 2024.

#### Ten aanzien van open toegang

- Europese Commissie gaf aan dat er ook binnenlands echt nog markt over moet blijven voor open toegang toetreders. Dus dat concessie duidelijk afgebakend moet zijn. Dat is bij de huidige concessie onvoldoende het geval.
- Ten aanzien van de kwaliteitscriteria die NL aan open toegangtoetreders wil verbinden (meldplicht voor verlaten van de markt, meedoen aan een benchmark) heeft de EC aangegeven daar kritisch naar te kijken. Voor hen is belangrijk dat daar geen sanctie op staat.

#### Bevindingen nav dit gesprek ten aanzien van open toegang;

- Een goed/ helder/ duidelijk omschreven concessievolume is randvoorwaarde. Dat staat ook goed omschreven in de concept-brief over het ordeningsbesluit
- Er was vooruitlopend op dit gesprek al een email aan de commissie gestuurd met het verzoek wat nadere duiding aan kwaliteitscriteria te geven, waarin deze expliciet waren gesteld. Er is nog geen antwoord op deze email gekomen van de EU-cie. In de brief wordt dit nu in het midden gelaten. Dus dit heeft geen consequenties voor de formulering van de concept- Kamerbrief over het ordeningsbesluit.

#### Ten aanzien van de voorwaarden aan onderhandse gunning

- De EC heeft aangegeven dat wat er nu letterlijk staat cumulatief is, maar dat er inderdaad tegenstrijdige criteria zitten in het artikel, en dat het daarom lijkt alsof er iets anders mee bedoeld is.
- De EC heeft aangegeven dat het eerste deel van het artikel wat hen betreft leidend is: "indien zij onderhandse gunning gerechtvaardigd acht in het licht van relevante structurele en geografische kenmerken van de betrokken markt en het betrokken spoorwegnet." En dat het logisch was geweest als er daarna een opsomming stond waar "of" tussen de verschillende onderdelen zou staan, maar er staat in de opsomming "en".
- De EC heeft aangegeven dat NL een officieel interpretatie verzoek zou kunnen indienen en dan zou de juridische dienst van de EC daar formeel op reageren.

#### Bevindingen nav dit gesprek ten aanzien van onderhandse gunning:

5.2.1. + 5.1.2.i

<sup>1</sup> Je kan dit vergelijken met een Memorie van Toelichting bij een wetstekst, de wetstekst is leidend ook al zegt de memorie wat anders.

Ter info bewoording Artikel 5 lid 4bis gewijzigde PSO-verordening.

Artikel 5 lid 4 bis: Als de nationale wetgeving het niet verbiedt, kan de bevoegde instantie besluiten openbaredienstcontracten voor openbaar personenvervoer per spoor onderhands te gunnen:

- a) indien zij onderhandse gunning gerechtvaardigd acht in het licht van relevante structurele en geografische kenmerken van de betrokken markt en het betrokken spoorwegnet, en met name de omvang ervan, de kenmerken van de vraag, de complexiteit van het net, het technische en geografische isolement ervan en de onder het contract vallende diensten, en
- b) indien een dergelijk contract zou leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de diensten of de kosteneffectiviteit, of beide, in vergelijking met het eerder gegunde openbaredienstcontract.



Staatssecretaris

**Bestuurskern**

Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations

Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**

5.1.2.e  
5.1.2.e  
beleidsmedewerker

T 070-5.1.2.e  
M +31(0)6-5.1.2.e  
5.1.2.e @minienw  
.nl

**Datum**

14 mei 2020

**Kenmerk**

IENW/BSK-2020/90013

# nota ter informatie

Nota Marktordeningsbesluit/ antwoord op uw vragen

## Inleiding

- Hierbij ontvangt u de CFEZIL-versie van de marktordeningsbrief. Uw opmerkingen zijn daarin verwerkt en enkele aanvullende opmerkingen van FIN en EZK. U had de aangepaste brief al ontvangen bij de nota voor het gesprek met dhr. Van Boxtel deze week. In geel de aanpassingen.
- Uit het directeurenoverleg in aanloop naar de CFEZIL is er een geschilpunt blijven staan: de invulling van de stationsagenda. Dat leggen we u graag nog voor.
- U treft een kort verslag van het gesprek van DG Mo met Anne Hettinga (FMN) op vrijdag 15 mei.
- U treft ook aan het gespreksverslag met de EC 7 mei jl. over open toegang en het stellen van kwaliteitscriteria, en de interpretatie van het artikel met voorwaarden voor onderhands gunnen vanaf 2024. U heeft het verslag ook al afgelopen dinsdag ontvangen.
- U heeft bij een eerdere nota met de marktordeningsbrief (29 april jl) een aantal aanvullende vragen gesteld die in deze nota beantwoord worden.

## Toelichting

### 1. CFEZIL

In aanloop naar de CFEZIL is met FIN (Deelnemingen, AFEP en IRF), EZK (AEP) en AZ op directeureniveau afgestemd. Zij waren op punten kritisch maar in grote lijnen konden zij het voorstel steunen.

Het geschilpunt voor de CFEZIL is de invulling van de stationsagenda. U wilt actiever en operationeler sturen op stations en daarom wilt u operationele prestatie-indicatoren aan agenda verbinden. FIN (Deelnemingen) is akkoord gaan met de agenda inclusief prestatie-indicatoren op basis van de HRN-vervoerconcessie. EZK wil een stap verder gaan en wil dat de meetbare prestatie-indicatoren ertoe kunnen leiden dat de stations in de toekomst alsnog herzien kan worden (dat de ordening van de presteren). We gaan wel kijken wat voor wijze wij aan de kpi's.

Ik zie de punten uit het gesprek met v B nog niet terug in de teksten - klopt dat? Graag nog even overleg daarover dan, om te zien waar we wel en niet iets in de formuleringen willen doen.

Opnieuw nadenken kan altijd weer bij grove nalatigheid, maar de onderzoeken benadrukken nu juist op dit moment dat er meer risico's dan voordelen zijn. Uiteraard wel nadenken over sancties die kunnen worden opgelegd bij slechte prestaties



### Argumentatie en advies

- Wij willen de 5.1.2.e die voor dit agendapunt aanschuift in de CFEZIL) adviseren niet mee te gaan met de wens van EZK om aan de prestatie-indicatoren te verbinden dat dit in de toekomst ertoe kan leiden dat de ordening van de stations alsnog herzien kan worden.
  - Inzet van IenW voor stations is meer sturing op publieke belangen met een Stationsagenda waarin we concreet prestatie-indicatoren opnemen. Kpi's geven een prikkel aan NS en ProRail om de publieke belangen goed te borgen op de stations. Voor de stationsagenda is het van belang dat de minister van Financiën als aandeelhouder van NS samen met IenW optrekt. Op dit moment maken NS en ProRail al gebruik van kpi's in hun stationsbelevingsmonitor. Die wordt jaarlijks publiek gemaakt, maar is een eigen instrument dat in zoverre niet bindend is. Idee is om de stationsagenda samen met ProRail en NS op te stellen, waarbij ook andere relevante stakeholders input kunnen geven.
  - Voorstel van FIN mee instemmen: Het los van de HRN-concessie opstellen van de stationsagenda zou in de vorm kunnen van een convenant kunnen waarin kpi's zijn opgenomen waaraan sancties verbonden worden om NS te prikkelen die wel te halen. Dat moet in afstemming met FIN (als aandeelhouder) en NS.
  - Voorstel van EZK afwijzen: Door aan het presteren op de kpi's de 'nucleaire optie' te verbinden dat de ordening op stations bij slecht presteren in de toekomst gewijzigd kan worden, wordt ervoor gezorgd dat er een te grote lading op het presteren op de stations komt. Gezien het feit dat het – ook zonder expliciete publieke sturing – goed gaat op stations, zou hiervan een verkeerd signaal uitgaan richting NS en ProRail.
- ⇒ Gaat u akkoord met deze benadering?

### 2. Kort verslag gesprek met Anne Hettinga, voorzitter FMN

- 5.1.2.e heeft op 15 mei de contouren van het besluit toegelicht.
- Hettinga was teleurgesteld over het besluit, maar begrijpt ook dat IenW er niet dogmatisch in zit maar met een open vizier.
- Hun belangrijkste punten zijn:
- FMN is teleurgesteld vanwege het feit dat NS mee mag blijven doen met regionale aanbestedingen. NS heeft de mogelijkheid om laag in te schrijven vanwege kruissubsidiëring. Daar heeft IenW verwezen ook naar de uitleg van ACM over kruissubsidiëring.
- FMN gaf aan over de stations dat doordat NS de stations in bezit heeft NS grote voordelen heeft vanwege mogelijkheden voor kruissubsidiëring. Er is geen gelijk speelveld. Bovendien kunnen andere partijen moeilijk nog niet zaken exploiteren op de stations. 5.1.2.i . IenW gaf aan dat we in het kader van de stationsagenda andere vervoerders meer invloed willen geven.
- FMN vroeg zich af waarom de HSL voor binnenlands vervoer toegevoegd wordt aan de HSL-Zuid. IenW heeft uitleg gegeven dat uit onderzoek blijkt dat die integratie veel beter is voor het product van de reiziger. IenW gaf aan dat open toegang ook mogelijk is voor binnenlands vervoer – ook op de HSL.
- FMN vroeg hoe wij het Mobiliteitsplan meenemen. IenW gaf aan dat hun plannen passen binnen het TBOV en minder bij de marktordering. Ook BRT is meer iets dat bij andere overheden ligt om hun regionale verbindingen te optimaliseren.

### 3. Gesprek met Europese Commissie

- Wij vragen om een snelle schriftelijke reactie van de Commissie op de vraag of en op welke wijze wij kwaliteitseisen mogen stellen aan opentoegeangvervoerders zodat u nog ruim voor de RFEZIL weet welke reactie de EC hierop gaf.

***Uw vragen en opmerkingen bij de nota en bijlage van 29 april jl,:***  
(zie bijlagen voor uw vragen en opmerkingen)

#### **4. Stand van zaken financiële gevolgen ordeningsbesluit**

*Uw vraag: Wat is laatste stand van zaken t.a.v. het beeld van de financiële gevolgen van dit ordeningsbesluit?*

Het volgende weten we tot nu over de financiële effecten:

- De effecten van open toegang voor de HSL-Zuid diensten zijn inmiddels redelijk goed in beeld, al is het met wat ruwe aannames. De effecten van open toegang en prestatieverbetering op het HRN is nog niet in beeld. Daarvoor is onderzoeksbureau Rebel nu aan de slag en we verwachten op 20 mei de eerste resultaten. Ook daar zal sprake zijn van ruwe aannames met een bandbreedte. Wij zullen u ruim voor de RFEZIL van 2 juni informeren over het totale plaatje van de financiële gevolgen.
- Gelet op het globale karakter van de financiële gegevens is IRF ermee akkoord om de besluitvorming over de financiële effecten in het najaar bij het beleidsvoornemen pas te laten plaatsvinden.
- Wat betreft de financiële gevolgen van volledige open toegang voor de HSL-Zuid diensten:
  - 5.1.1.c + 5.1.2.i

○

○

○

#### **5. Stations**

Uw vraag over stations:

*Wat willen wij zelf verbeterd zien in de samenwerking tussen NS en PR? Graag een heldere analyse als basis voor de discussie over de stationsagenda.*

Uit het RHDHV-onderzoek blijkt dat stakeholders aangeven dat er verschillende knelpunten zijn in de huidige ordening van eigendom en verantwoordelijkheden tussen ProRail en NS Stations op stations. Knelpunten zijn terug te voeren op onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden, onderlinge

afstemming, belangen die niet gelijkgericht zijn en de mate waarin stakeholders (waaronder ook het Rijk zelf) op stations invloed kunnen hebben.

In de bijlage vindt u een nader beschrijving van alle genoemde knelpunten op stations. Per knelpunt is een inschatting gegeven of, en zo ja, op welke wijze het samenwerkingsvoorstel van ProRail en NS Stations voorziet in het oplossen van deze knelpunten.

Vanuit IenW herkennen we deze knelpunten en gaan we deze via de Stationsagenda aanpakken. Ook hebben we in de kamerbrief met het marktordeningsbesluit een aantal concrete voorbeelden genoemd waarmee u aan de slag wilt en die voor reizigers waarneembare verbeteringen moeten opleveren.

5.2.1. + 5.1.2.i



5.2.1. + 5.1.2.i



5.1.2.e

5.1.2.e

*marktordening spoor*



## Bijlage: Analyse met knelpunten op stations

Knelpunten stations uit RHDHV rapport	Oplossing vanuit beoogde samenwerkings-voorstel vanuit ProRail en NS Stations
De samenwerking tussen NS Stations en ProRail wordt als tweeledig ervaren, zowel in de ontwikkeling als in de dagelijkse praktijk.	- Meer afstemming aan de voorkant (gezamenlijk assetplan op basis van afgestemde doelen en beleid) en eenduidige verdeling van verantwoordelijkheden voor de uitvoering moet dit voorkomen.
Dagelijks beheer verplicht opgedragen	- Oprichting van een publiek-publieke samenwerking ipv huidige opdrachtgever (PR)-opdrachtnemer (NS Stations) relatie. - Inrichting van checks en balances waardoor extra controle door PR op uitvoering (bovenop reguliere audits) is dan niet meer nodig.
Zijn dit ook de punten die WIJ als knelpunt zien op de stations, en wordt aan de knelpunten die wij zien voldoende tegemoet gekomen in de plannen? (Even los van de lijst knelpunten die te identificeren is- brengt het voorstel van NS en PR ook wat WIJ van de stations willen?)	
	- Dit laat onverlet dat hierover nog nadere uitwerkingsvragen opgelost dienen te worden rond de doorzettingsmacht als ProRail en NS Stations er samen niet uit komen.
Dominantie commerciële exploitatie	- Niet expliciet benoemd: wel meer afstemming aan de voorkant met afgestemde doelen en beleid waardoor beide partijen expliciet maken welke balans er gevonden moet worden.
Landelijk spoorbeeld/ look-and-feel stations	- Niet expliciet benoemd: wel meer afstemming aan de voorkant met afgestemde doelen en beleid waardoor beide partijen expliciet maken welke balans er gevonden moet worden.
Weinig inhoudelijke sturing door het Rijk	- Niet expliciet benoemd welke rol het Rijk krijgt op het aan de voorkant afstemmen van te behalen doelen en beleid. - Ons inziens bepaalt het Rijk de uiteindelijke beleidskaders met publieke belangen die PR en NS Stations dienen te realiseren (middels Stationsagenda en gezamenlijke gelijkgerichte stations-kpi's)
Weinig Invloed decentrale overheden	- Niet expliciet benoemd welke rol decentrale overheden krijgen op het aan de voorkant afstemmen van het behalen van doelen en (decentraal) beleid. - Decentrale overheden zouden bv een rol kunnen krijgen in de op te richten beleidstafel: als ze extra beleidsdoelen gerealiseerd willen zien op bepaalde stations zouden daar prestatieafspraken over gemaakt kunnen worden mits decentrale overheden ook budget voor de meerkosten ter beschikking stellen.
Stations als (multimodaal)knooppunt van de toekomst, maar PR/NS gericht op spoor	- Niet expliciet benoemd welke rol niet-spoorvervoerders kunnen krijgen op het aan de voorkant afstemmen van behoeften van niet-spoorvervoerders (zoals MaaS-aanbieders, deelfietspartijen etc.).
Gelijk speelveld voor andere vervoerders	- Niet expliciet benoemd welke rol niet-spoorvervoerders kunnen krijgen op het aan de voorkant afstemmen van behoeften van niet-spoorvervoerders (zoals MaaS-aanbieders, deelfietspartijen etc.).





> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

# Agenda

## Secretariaat CFEZIL

IenW/DBO  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Hierbij de agenda voor de 33e ronde van de CFEZIL op dinsdag 19 mei 2020. De CFEZIL zal middels een telefonische ronde worden gehouden.

## Contactgegevens

5.1.2 e (EZK)  
T 06 5.1.2 e

5.1.2 e (IenW)  
T 06 5.1.2 e

### 1. Opening en mededelingen

### 2. Voorraadagenda CFEZIL

Stuknummer 33 CFEZIL 02  
*Ter informatie*

### 3. Verslag vorige ronde CFEZIL

Stuknummer 33 CFEZIL 03  
*Ter vaststelling*

### 4. Ontwerp-vaststellingsbesluit Groningen gasveld 2020-2021

BRW

### 5. Kabinetsreactie Rapport monitoring boekjaar 2018 Monitoring Commissie Corporate Governance Code

BRW

### 6. Wijzigingswet Financiële Markten 2021

BRW

### 7. Besluit houdende wijziging van het Besluit basisregistratie ondergrond met betrekking tot het aanwijzen van registratieobjecten (derde tranche)

BRW

### 8. Aanbiedingsbrief Rapportage verhuurderheffing 2020 en evaluatie heffingsverminderingen

BRW

### 9. Voorstel van Wet tot wijziging van de Erfgoedwet en de Wet op de economische delicten in verband met EU-verordening (EU) 2019/880 inzake het binnenbrengen van cultuurgoederen

BRW

### 10. Werelderfgoednominatie Nieuwe Hollandse Waterlinie

BRW



**11. Aanpassing Wet milieubeheer titel 9.7 en 9.8 ihkv implementatie van de herziene Europese Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED2) en bijbehorende afspraken voor vervoer uit het Klimaatakkoord en Aanpassing Besluit energie vervoer; jaarverplichting en reductieverplichting voor kalenderjaar 2021**

BRW

**12. AMvB pelsdierhouderij**

BRW

**13. Wetsvoorstel Oneerlijke Handelspraktijken (OHP) Landbouw- en voedselvoorzieningsketen**

BRW

**14. Ontwerpbesluit tot technische aanpassing van enige algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot militaire luchthaven en buitenlandse luchtvaartterreinen in verband met de invoering van de Omgevingswet**

BRW

**15. Verzamelwet IenW 2020**

BRW

**16. Wetsvoorstel voor creëren grondslag voor maatregelen aan particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen**

BRW

**17. Integrale besluit marktordening op het spoor na 2024**

Stuknummer 33 CFEZIL 17 a/b, IenW, 5.1.2.e (070 – 5.1.2.e ) en 5.1.2.e

(070 – 5.1.2.e )

*Ter besluitvorming*

**18. Rondvraag en sluiting**



dg

**Bestuurskern**Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en StationsDen Haag  
Postbus 30945  
2500 GX Den Haag**Contactpersoon**

5.1.2.e en 5.1.2.e

T 070-5.1.2.e  
M +31(0)6-5.1.2.e  
5.1.2.e @minienw.nl**Datum**

14 mei 2020

**Kenmerk****Bijlage(n)**

7

## advies MR / OR / VP

Voorportaal CFEZIL

integrale besluitvorming marktordening spoor  
agendapunt 17**Inleiding**

Aanleiding voor agendering is de voorgenomen integrale besluitvorming over de marktordening op het spoor na 2024. Dit onderwerp is een prioritair dossier voor de staatssecretaris van IenW. Het is voor de continuïteit van het spoorvervoer op het HRN voor de reiziger, van belang dat een nieuwe HRN-concessie uiterlijk eind 2023 wordt gegund.

**Samenvatting van het voorstel**

- Gezien de goede prestaties van NS en gezien het feit dat aanbesteding van het HRN per 2025 te risicovol is, wordt de nieuwe HRN-concessie uiterlijk eind 2023 onderhands gegund aan NS. De nieuwe concessie gaat in vanaf 2025. Hiermee halen we het maximale uit het systeem voor de reiziger.
- Voorwaarde voor onderhandse gunning is dat NS –gegeven de omstandigheden- verdere prestatieverbetering realiseert. Verder is o.a. samenwerking met andere vervoerders en andere modaliteiten (MaaS) van belang.
- De sprinterdienst Zwolle-Leeuwarden wordt gedecentraliseerd als IenW en Fryslân het eens worden over de financiële voorwaarden. Definitieve besluitvorming vindt plaats bij het BO MIRT dit najaar. Drenthe en Overijssel moeten hiermee instemmen. De sprinterdienst Apeldoorn-Enschede wordt mogelijk tijdens de nieuwe concessieperiode per 2032 gedecentraliseerd. De sprinterdienst Zwolle-Groningen mogelijk per 2035. We laten ruimte voor mogelijke andere decentralisaties als dat een verbetering voor de reiziger oplevert en de samenhang van het netwerk niet wordt aangetast.
- Het internationale personenvervoer per trein wordt in principe aan de markt overgelaten (open toegang). Er wordt een marktverkenning uitgevoerd of met open toegang de internationale ambities wordt gerealiseerd. Zo niet dan kunnen internationale verbindingen worden gecontracteerd.
- De binnenlandse verbindingen op de HSL-Zuid (IC direct) blijven onderdeel van de HRN-concessie.

- De huidige ordening van verantwoordelijkheden op stations functioneert goed en wordt gehandhaafd. De samenwerking tussen NS en ProRail wordt verbeterd. Om de integrale sturing op de borging van publieke belangen door IenW op stations te versterken wordt samen met NS en ProRail een Stationsagenda opgesteld.
- We onderzoeken hoe we voor de komende concessieperiode en daarna de sturing en coördinatie binnen het spoor- en ov-systeem als geheel kunnen verbeteren, samen met de regionale overheden. We onderzoeken ook de potentie van meer marktwerking na de volgende concessieperiode en wat daarvoor nodig is.

### **Politieke context**

In het regeerakkoord staat dat richting 2025, wanneer de concessie voor het hoofdrailnet afloopt, de optie voor meer marktopening wordt opengehouden. De linkerkant van de Kamer is kritisch over marktwerking en wil dit soms zelfs terugdraaien. Vooral de VVD en in mindere mate D66 en CDA willen graag meer marktwerking, i.h.b. aanbesteding van de HSL-Zuid en de decentralisaties uit het RA. Voor CU zijn de decentralisaties van belang. Verder zijn de stations voor VVD altijd belangrijk. Mede op verzoek van de Kamer is onderzoek uitgevoerd naar de effecten van openbaar aanbesteden de afgelopen 20 jaar. Hieruit blijkt dat op de gedecentraliseerde en aanbestede lijnen het aantal reizigers is gegroeid en ook de waardering is toegenomen. Hetzelfde geldt voor het HRN. De conclusie is dat het hybride systeem dat we in Nederland hebben over het algemeen goed werkt en dat zowel de regionale reiziger als de reiziger op het HRN in vrij hoge mate tevreden is. De uitdaging is om voor de komende concessieperiode en daarna het maximale uit het systeem te halen. Verdere marktopening kan daarvoor een middel zijn maar het is geen doel.

### **Advies**

Instemmen

### **Spreektekst**

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

### **Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie**

#### Krachtenveld

De concept-brief is intensief afgestemd met Fin/Deelnemingen, Fin/AFEP, Fin/IRF en EZK/AEP. De brief is ook afgestemd met AZ. OCW, BZK en VenJ hebben inmiddels om toelichting gevraagd. OCW zal betrokkenheid vragen bij uitwerking van de HRN-concessie i.v.m. de OV-studentenkaart.

Er resteert momenteel één geschilpunt, namelijk met Fin/Deelnemingen over prestatie indicatoren op stations.

*Passage Kamerbrief: Ik wil daarom samen met ProRail en NS toewerken naar een Stationsagenda waarbinnen afwegingen rondom investeringen en beheer van stations kunnen worden gemaakt met oog voor alle relevante publieke belangen. Mijn inzet voor de Stationsagenda is dat deze zowel de ambities bevat voor de langetermijnontwikkeling van stations als operationele prestatie-indicatoren op gebied van bijvoorbeeld reizigerswaardering, transfer en sociale veiligheid bevat aan de hand waarvan de vooruitgang afgemeten kan worden.*

Standpunt Deelnemingen: Deelnemingen kan zich vinden in een stationsagenda, maar is tegenstander van de prestatie-indicatoren daarin, omdat zij menen dat de prestaties op stations geen aanleiding geven om te concluderen dat er op stations meer sturing nodig is op publieke belangen vanuit IenW.

Standpunt EZK: is voorstander van de stationsagenda met prestatie-indicatoren. EZK wil dat de prestaties gemeten door de indicatoren ertoe kunnen leiden dat de ordening van stations in de toekomst alsnog herzien kan worden.

Je kunt aangeven dat:

## 5.2.1. + 5.1.2.i

Hieronder staan andere punten die door de andere departementen zijn ingebracht en die zoveel mogelijk zijn verwerkt in de concept-brief. Deze punten worden mogelijk alsnog ingebracht in de CFEZIL.

Fin/Deelnemingen:

- Mist een algemene beschouwing over het effect van de coronacrisis op marktwerking. Deelnemingen vindt dat corona (extra) aantoont dat marktwerking op het spoor niet tot optimale resultaten leidt.

**Reactie IenW:** de coronacrisis is een erg uitzonderlijke situatie. Het onderzoek naar de effecten van openbaar aanbesteden laat zien dat het hybride Nederlandse systeem goed functioneert. Het onderzoek naar de mogelijkheden van aanbesteden laat zien dat het vooral belangrijk is om in elk systeem de sturing en coördinatie te borgen. Marktwerking mag nooit een doel zijn, hoogstens een middel om het maximale uit het systeem te halen.

- Is kritisch op de mogelijke decentralisaties van sprinterdiensten uit het regeerakkoord en de flexibiliteit die we in de volgende concessie willen inbouwen om decentralisaties mogelijk te maken.

**Reactie IenW:** we gaan pragmatisch met mogelijke decentralisaties om. Ten eerste moeten we samen met de regionale overheid een kans zien om een beter geïntegreerd regionaal ov voor de reiziger te bieden. We kijken scherp of de landelijke samenhang van het netwerk niet wordt aangetast. De decentralisatie moet voor IenW budgetneutraal zijn. Als aan al deze voorwaarden is voldaan dan kan een decentralisatie dus een middel zijn om meer uit het systeem te halen voor de reiziger.

Fin/AFEP:

- AFEP heeft geen commentaar geleverd op de laatste versie van de brief. Over het algemeen staat hun commentaar haaks op het standpunt van Deelnemingen. AFEP wil graag meer marktwerking en het maximaal prikkelen van NS.

**Reactie IenW:** we hebben ons tot het uiterste ingespannen om de decentralisaties van de sprinterdiensten uit het regeerakkoord te realiseren. De eerlijkheid gebied te zeggen dat de provincies niet staat te springen om deze sprinterdiensten onmiddellijk over te nemen. De voordelen van meer zeggenschap wegen niet altijd op tegen de moeite en kosten van het aanbesteden van een sprinterdienst en het concessiebeheer. Toch zijn er goede kansen voor 3 van de 4 sprinterdiensten en houden we de mogelijkheid open andere diensten te decentraliseren. Hiermee blijven we NS ook prikkelen om optimale prestaties te leveren.

Fin/IRF:

Met de IRF is een goede afspraak gemaakt over het in kaart brengen van de financiële gevolgen van het besluit. Dit gebeurt (conform de regelgeving) in het kader van het formele beleidsvoornemen dat in het najaar naar de Kamer wordt gestuurd.

EZK/AEP:

- Is mogelijk kritisch dat de HSL-Zuid niet wordt aanbesteed. Vraagt zich af of er voldoende ruimte overblijft voor internationale verbindingen.

**Reactie IenW:** gezien de samenhang met de rest van het HRN is de binnenlandse reiziger er het best bij gebaat dat de binnenlandse diensten op de HSL onderdeel blijven van de HRN-concessie. Voor de internationale diensten willen we de markt via open toegang een kans geven om onze internationale ambities te realiseren.

- Is mogelijk kritisch dat er maar één sprinterdienst per 2025 mogelijk wordt aanbesteed. Ze zien kansen voor beter geïntegreerd regionaal vervoer.

**Reactie IenW:** zie hierboven bij zelfde punt AFEP.

OCW:

- Zij kunnen zich vinden in de brief. Zij zullen het punt maken dat zij vroegtijdig willen worden betrokken bij de uitwerking van de HRN-concessie i.v.m. het studentenkaartproduct.

**Reactie IenW:** dit kunnen we toezeggen.

BZK:

- Gevolgen van open toegang op decentrale concessies voor de decentrale overheden.
- BZK is tevreden dat wij decentrale overheden willen betrekken bij de uitwerking van de besluiten, bijvoorbeeld t.a.v. stations en sturing en coördinatie.

**Reactie IenW:** open toegang is ook mogelijk op decentrale concessies. Hierbij gelden echter ook dezelfde restricties als voor het HRN. De regionale overheid en/of vervoerder kunnen een economische evenwichtstoets aanvragen bij de ACM. Het open toegang initiatief mag hooguit 6% van de waarde van de concessie bedragen. BZK vond dit een bevredigende uitleg.

AZ:

- Had vooral vragen over de werking van open toegang in Nederland. Dit is geen onderdeel van de brief. IenW wil in het besluit capaciteitsverdeling regelen dat concessievervoer voorrang heeft boven opentoeegangvervoer. Dit wordt momenteel nader uitgewerkt.

#### Implicaties apparaat en financiën

Voor het opstellen van de nieuwe concessie is een project binnen OVS opgericht.

De doorwerking van internationale open toegang heeft mogelijk een gevolg voor de hoogte van de heffingen/inkomsten op de HSL-Zuid. Dit wordt momenteel op hoofdlijnen in kaart gebracht. T.b.v. het beleidsvoornemen dient een schatting te worden gemaakt van de kosten die met de concessieverlening zijn gemoeid en van de waarde van de concessie.

#### Juridische implicaties



Er is overleg geweest met de EC over de eisen die Nederland wil stellen aan opentoegegaanbieders en over de interpretatie van de PSO-verordening t.a.v. onderhandse gunning.

De EC zal kritisch kijken naar verplichtingen voor opentoegegaanbieders en vindt vooral belangrijk dat hier geen sancties op staan.

De EC erkent dat de PSO-verordening onduidelijk is over de voorwaarden voor onderhandse gunning. Het is mogelijk 5.2.1. + 5.1.2.i

5.1.2.e en 5.1.2.e  
*Directie OVS*



Staatssecretaris

**INTERN BELEIDSDOCUMENT – VETROUWELIJK –  
BEVAT PERSOONLIJKE BELEIDSOPVATTINGEN**

# nota ter informatie

Regulier marktordeningsoverleg 25 mei a.s. in  
voorbereiding op RFEZIL

**Bestuurskern**

Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations

Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**

5.1.2.e  
5.1.2.e  
beleidsmedewerker

T 070-5.1.2.e  
M +31(0)6 5.1.2.e  
5.1.2.e @minienw  
.nl

**Datum**

19 mei 2020

**Kenmerk**

IENW/BSK-2020/93250

**Inleiding**

Op maandag 25 mei (10.30 -11.00 u) is het regulier marktordeningsoverleg spoor. Dit gesprek kan benut worden om het traject naar en bespreking van het besluit in de RFEZIL van 2 juni te bespreken.

In deze nota vindt u onder punt:

1. advies aan u om enkele mede-bewindspersonen voorafgaand aan de RFEZIL te spreken,
2. advies om de decentrale overheden van het BO NOVB op de hoogte te stellen van de contouren van het besluit
3. advies om in het kader van de communicatie het marktordeningsbesluit gelijktijdig met de brief over de MTR uit te doen.

In voorbereiding op de RFEZIL vindt u in de bijlagen:

1. een terugkoppeling van de CFEZIL (19 mei jl.)
2. het aanbiedingsformulier voor de RFEZIL ter ondertekening
3. de meest recente versie brief marktordeningsbesluit (inclusief in tracks wijzigingen n.a.v. de CFEZIL)
4. uw voorbereiding voor de RFEZIL.

Aan het eind van deze nota vindt u onder punt:

4. een kort gespreksverslag van uw gesprek met Roger van Bortel. Het gesprek gaf niet direct aanleiding om de brief aan te passen.
5. een kort gespreksverslag dat de DG Mo had met Anne Hettinga, voorzitter FMN over de contouren van het besluit.
6. de antwoorden op vragen die u stelde bij eerdere (bijlagen bij) nota's

Tenslotte vindt u in de bijlage het verslag van het gesprek met de Europese Commissie over de interpretatie van voorwaarden bij onderhandse gunning en de uitwerking van open toegang op het Nederlandse spoor. Wij verzoeken de EC nogmaals om een snelle schriftelijke reactie op de vraag of en op welke

wijze wij kwaliteitseisen mogen stellen aan opentoeegangvervoerders zodat u nog ruim voor de RFEZIL weet welke reactie de EC hierop gaf.

## 1. Advies gesprekken ministers FIN, EZK en LNV naar RFEZIL toe

- 5.2.1. + 5.1.2.i

- U wordt geadviseerd om in ieder geval met de volgende medebewindspersonen voorafgaand bilateraal te spreken: de minister van Financiën, Hoekstra, en de minister van EZK, Wiebes, en vice-premier Schouten.

- 5.2.1. + 5.1.2.i

- 5.2.1. + 5.1.2.i

Hoewel NS (als staatsdeelneming) opnieuw de concessie krijgt en ook de ordening op stations ongewijzigd blijft, verandert er wel het nodige op de internationale verbindingen voor NS (in beginsel open toegang). Ook wil u de komende jaren en transitie doormaken om uiteindelijk aanbesteden mogelijk te maken na de volgende concessie (Europa zegt aanbesteden, tenzij).

- 5.2.1. + 5.1.2.i

- 5.2.1. + 5.1.2.i

→ Kunt u zich erin vinden om Hoekstra, Wiebes en Schouten voorafgaand aan de RFEZIL te spreken?

## 2. Advies om decentrale overheden over besluit te informeren

- U heeft NS en ProRail geïnformeerd over de contouren van het besluit en de DG Mo FMN. De bestuurders van decentrale overheden en Rover namens de consumentenorganisaties zijn nog niet geïnformeerd.
- U wordt geadviseerd om en marge van het BO NOVB volgende week woensdag (10.45-11.45 u) de overheidsbestuurders te informeren over uw besluit. Het gaat dan om Floor Vermeulen (provincie Zuid-Holland namens provincies), Sharon Dijkma (wethouder Amsterdam namens de vervoersregio's) en 5.1.2.e Dova). De DG Mo kan aan Rover de contouren schetsen.
- Volgende week woensdagmiddag is er onder voorzitterschap van de DG Mo een vierde stakeholderoverleg (niveau BO NOVB) waar de contouren van het voorstel worden toegelicht. De belangrijkste stakeholders zijn dan op

de hoogte van de contouren (alleen stadsvervoerders en Lot van Hooijdonk (G4) nog niet).

- Akkoord te gaan met informeren bestuur van de decentrale lijnen. DG Mo informeert dan Rover.

Ook graag inplannen- lijkt me graag ook even zelf contact met de gedeputeerden van de decentrale lijnen die voor 2032 en 2035 eventueel nog op de rol staan.

### 3. Communicatie rondom MR

Met DCO zullen we afspraken maken voor een woordvoeringslijn en de verdere communicatie nadat het besluit in de MR is geweest. Het lijkt ons voor de hand te liggen om het marktordeningsbesluit (inclusief alle onderliggende rapporten) gelijktijdig met de brief over de MTR (inclusief de rapporten van de MTR) uit te doen. De MTR is immers een van de bouwstenen van het marktordeningsbesluit.

- Akkoord gaan met gelijktijdige verzending van het marktordeningsbesluit en de brief over de MTR.

Over de MTR ligt al een brief in de kamer die nog niet besproken is.

### 4. Kort verslag gesprek met Roger van Boxtel, pres.dir NS

Verslag: DG Mo.

- Gesprek begint met zorgen van NS over hun financiële positie agv COVID.
- NS uit zorgen over "geluiden" die ze hebben gehoord: ademende concessie? In brief geen complimenteren voor NS ? Waarom open toegang internationaal?
- Eerst wordt gesproken over proces. NS uit ergernis over late betrokkenheid. I&W benadrukt zorgvuldig proces 5.2.1. + 5.1.2.i
- U benadrukte vitaal belang spoor. Vermeende voordelen marktwerking (kwaliteit / kwantiteit) zijn in debat wat op achtergrond geraakt.
- Tegelijkertijd is er een EU spoorwegpakket (marktwerking tenzij).
- U lichtte besluit toe van onderhandse gunning. Eind 2023 . Ondersteund door rapporten. Moeten wel blijven verbeteren.  
NB: weldegelijk complimenten voor NS in brief (...)
- Geconstateerd wordt (breed) dat KPI sturing heeft gewerkt en moet blijven.
- Vervolgens wordt decentralisatie behandeld. U lichtte toe. Besluit en voorwaarden.
- Op zoek blijven naar optimaliseren. Je moet discussie kunnen blijven houden. Evt aanpassingen in concessie bij een MTR
- NS kan meedoen met decentralisaties.
- NS: noem eens voorbeeld waar je aan denkt. Wij kunnen het niet bedenken.
- Dit geeft onrust. slecht voor moraal. Waarom? Slecht voor stabiliteit
- Waarom deze dreiging?
- U zei: je kan niet zeggen : ik wil en mag er niet over nadenken, maar eens dat er helderheid nodig is qua proces.
- Is geen dreiging, is optimaliseren voor de reiziger. Ik heb geen interesse in marktaandeel maar in prestaties voor reiziger. Optimaliseren / prikkelen tot verbetering van het totaal. Geeft daarbij aan dat de afgelopen tijd goede ervaringen met NS zijn opgedaan, ook decentraal. Kan met NS (inmiddels) goede afspraken maken.



- NS: Snappen zoeken naar verbetering, maar waarom op dit aspect van schaal en reikwijdte concessie. Waardoor niet in onze prestaties (vb FLIRT / Materieel) of over afspraken van deur tot deur?
- Internationaal: U lichtte licht toe. Goed te kijken naar andere partijen. Marktverkenning stap 1. levert dat niets op, dan fase 2. Voor beide stappen moet voldoende tijd zijn, dus snel met marktverkenning beginnen!
- NS geeft haar ambities weer. Internationaal gegroeid. Combi's komen met name tot stand door eigen materieel . Lukt vanwege NS.

#### 5.2.1. + 5.1.2.i

- Bespreking eindigt met beschouwing over veranderend politiek landschap: (VVD, minder drang tot marktwerking: CDA, zien dat NS in regio verbetert)

#### 5. Kort verslag gesprek met Anne Hettinga, voorzitter FMN

- De DG Mo heeft op 15 mei de contouren van het besluit toegelicht.
- Hettinga was teleurgesteld over het besluit, maar begrijpt ook dat IenW er niet dogmatisch in zit maar met een open vizier.
- Hun belangrijkste punten zijn:
- FMN is teleurgesteld vanwege het feit dat NS mee mag blijven doen met regionale aanbestedingen. NS heeft de mogelijkheid om laag in te schrijven vanwege kruissubsidiëring. Daar heeft IenW verwezen ook naar de uitleg van ACM over kruissubsidiëring.
- FMN gaf aan over de stations dat doordat NS de stations in bezit heeft NS grote voordelen heeft vanwege mogelijkheden voor kruissubsidiëring. Er is geen gelijk speelveld. Bovendien kunnen andere partijen moeilijk nog niet zaken exploiteren op de stations. 5.1.2.i

- IenW gaf aan dat we in het kader van de stationsagenda andere vervoerders meer invloed willen geven.
- FMN vroeg zich af waarom de HSL voor binnenlands vervoer toegevoegd wordt aan de HSL-Zuid. IenW heeft uitleg gegeven dat uit onderzoek blijkt dat die integratie veel beter is voor het product van de reiziger. IenW gaf aan dat open toegang ook mogelijk is voor binnenlands vervoer – ook op de HSL.
- FMN vroeg hoe wij het Mobiliteitsplan meenemen. IenW gaf aan dat hun plannen passen binnen het TBOV en minder bij de marktordening. Ook BRT is meer iets dat bij andere overheden ligt om hun regionale verbindingen te optimaliseren.

#### 6. Antwoorden op uw vragen bij eerdere (bijlagen bij) nota's

##### a. Uw vragen en opmerkingen bij de nota en bijlage van 14 mei:

(Zie bijlage voor uw vraag)

**Vraag bij 'bijlage analyse knelpunten stations': Zijn dit ook de punten die WIJ als knelpunt zien op de stations, en wordt aan de knelpunten die wij zien voldoende tegemoet gekomen in de plannen? (Even los van de lijst knelpunten die te identificeren is- brengt het voorstel van NS en PR ook wat WIJ van de stations willen?)**

Ja, wij onderschrijven ook uit onze eigen ervaringen de knelpunten die omschreven zijn in het rapport van RHDHV zoals de complexiteit in de samenwerking tussen NS en ProRail, het gebrek aan eenduidige publieke sturing en de ervaringen van andere stakeholders die meer betrokkenheid willen bij stationsontwikkelingen. Op een aantal punten biedt het samenwerkingsmodel voldoende perspectief om deze te verhelpen. Op andere punten zijn wij van mening dat het samenwerkingsmodel nog onvoldoende uitgewerkt is of valt het knelpunt buiten de scope het samenwerkingsmodel en zijn daarvoor aanvullende maatregelen nodig. De stationsagenda biedt een vehikel om deze knelpunten alsnog aan te pakken. Het gaat dan met name om de volgende knelpunten:

#### **Weinig beleidsmatige aansturing vanuit Rijk**

- Dit valt buiten de scope van het samenwerkingsmodel omdat dit in eerste instantie aan het Rijk (IenW en de aandeelhouder) zelf is. Knelpunt wordt verholpen via beoogde stationsagenda en bijbehorende prestatie-indicatoren.
- In uw Kamerbrief staan hierover de volgende uitspraken:
  - *"Ik wil daarom samen met ProRail en NS toewerken naar een Stationsagenda waarbinnen afwegingen rondom investeringen en beheer van stations kunnen worden gemaakt met oog voor alle relevante publieke belangen."*
  - *"Mijn inzet voor de Stationsagenda is dat deze zowel de ambities bevat voor de langetermijnontwikkeling van stations als operationele prestatie-indicatoren op gebied van bijvoorbeeld reizigerswaardering, toegankelijkheid, transfer en sociale veiligheid aan de hand waarvan de vooruitgang afgemeten kan worden."*

#### **Weinig invloed decentrale overheden**

- ProRail en NS Stations hebben in hun beoogde samenwerkingsvoorstel geen concrete voorstellen gedaan hoe zij de rol van de decentrale overheden wenst te vergroten.
- ProRail en NS menen dat de verhelderde rol- en taakverdeling ertoe leidt dat het duidelijker wordt welke partij aanspreekpunt is. In het RHDHV-rapport wordt geadviseerd om één aanspreekpunt te creëren.
- Daarom wordt in de TK-brief hierover de volgende uitspraken gedaan:
  - *"Om de genoemde stakeholders zoals decentrale overheden en andere vervoerders meer en beter te betrekken bij de ontwikkeling en het beheer van stations bekijk ik ook de mogelijkheden om één aanspreekpunt en heldere procedures te creëren voor derden waardoor duidelijk is bij wie zij terecht kunnen en wat zij daarvan mogen verwachten."*
  - *"Op kleine stations wil ik decentrale vervoerders, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers meer mogelijkheden bieden om activiteiten te ontplooiën."*
- De decentrale overheden vinden het weliswaar goed dat er één aanspreekpunt wordt aangesteld, maar geven tegelijkertijd aan sec een aanspreekpunt niet voldoende te vinden. Het gaat hen om een grotere betrokkenheid bij ontwikkelingen op en rondom stations.
- In de stationsagenda zal dus expliciet aandacht moeten zijn voor de positie van decentrale overheden.



### **Stations als (multimodaal)knooppunt van de toekomst, maar PR/NS gericht op spoor**

- ProRail en NS Stations hebben in hun beoogde samenwerkingsvoorstel nu (nog) geen concrete voorstellen gedaan hoe zij hiermee om willen gaan.
- Dit is kwetsbaar omdat in het toekomstbeeld OV omschreven staat dat stations moet verworden tot multimodale knooppunten, waar aanbieders van deelmodaliteiten hun product kunnen aanbieden.
- U doet in de TK-brief hierover de volgende uitspraak:
  - *In die agenda wil ik ook aandacht voor een divers aanbod en de vindbaarheid van verschillende vormen van (deel)vervoer van bijvoorbeeld MaaS-aanbieders en de profileringsmogelijkheden van (decentrale) vervoerders op stations waar zij rijden.*
- In de stationsagenda zal dus expliciet aandacht zijn voor de positie van aanbieders van deelmodaliteiten. Om NS en ProRail te stimuleren om ruimte voor initiatieven van deelmodaliteiten te creëren is ook een hierop gerichte prestatie-indicator een optie.

### **b. Uw vragen en opmerkingen bij de nota en bijlage van 29 april jl.:** (zie bijlagen voor uw vragen en opmerkingen)

#### **Stand van zaken financiële gevolgen orderingsbesluit**

*Uw vraag: Wat is laatste stand van zaken t.a.v. het beeld van de financiële gevolgen van dit orderingsbesluit?*

Het volgende weten we tot nu over de financiële effecten:

- De effecten van open toegang voor de HSL-Zuid diensten zijn inmiddels redelijk goed in beeld, al is het met wat ruwe aannames. De effecten van open toegang en prestatieverbetering op het HRN zijn nog niet in beeld. Daarvoor is onderzoeksbureau Rebel nu aan de slag en we verwachten op 20 mei de eerste resultaten. Ook daar zal sprake zijn van ruwe aannames met een bandbreedte. Wij zullen u ruim voor de RFEZIL van 2 juni informeren over het totale plaatje van de financiële gevolgen.
- Gelet op het globale karakter van de financiële gegevens is IRF ermee akkoord om de besluitvorming over de financiële effecten in het najaar bij het beleidsvoornemen pas te laten plaatsvinden.
- Wat betreft de financiële gevolgen van volledige open toegang voor de HSL-Zuid diensten:

5.1.1.c + 5.1.2.i

## 5.1.1.c + 5.1.2.i

**Stations**

Uw vraag over stations:

*Wat willen wij zelf verbeterd zien in de samenwerking tussen NS en PR? Graag een heldere analyse als basis voor de discussie over de stationsagenda.*

Uit het RHDHV-onderzoek blijkt dat stakeholders aangeven dat er verschillende knelpunten zijn in de huidige ordening van eigendom en verantwoordelijkheden tussen ProRail en NS Stations op stations. Knelpunten zijn terug te voeren op onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden, onderlinge afstemming, belangen die niet gelijkgericht zijn en de mate waarin stakeholders (waaronder ook het Rijk zelf) op stations invloed kunnen hebben.

In de bijlage vindt u een nader beschrijving van alle genoemde knelpunten op stations. Per knelpunt is een inschatting gegeven of, en zo ja, op welke wijze het samenwerkingsvoorstel van ProRail en NS Stations voorziet in het oplossen van deze knelpunten. In paragraaf 5a (zie boven) is toegelicht welke knelpunten niet door het samenwerkingsmodel worden opgelost en aanvullende maatregelen vergen.

Vanuit IenW herkennen we deze knelpunten en gaan we deze via de Stationsagenda aanpakken. Ook hebben we in de kamerbrief met het marktordeningsbesluit een aantal concrete voorbeelden genoemd waarmee u aan de slag wilt en die voor reizigers waarneembare verbeteringen moeten opleveren.

## 5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i



5.1.2.e en 5.1.2.e  
*Directie Openbaar Vervoer en Spoor*



staatssecretaris

**Bestuurskern**Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en StationsDen Haag  
Postbus 30945  
2500 GX Den Haag**Contactpersoon**

S.1.2.e en S.1.2.e

T 070-S.1.2.e  
M +31(0)6-S.1.2.e  
S.1.2.e @minienw.nl**Datum**

29 mei 2020

**Kenmerk****Bijlage(n)**

## advies MR / OR / VP

Onderraad RFEZIL  
integrale besluitvorming marktordening spoor na  
2024**Inleiding**

Aanleiding voor agendering is de voorgenomen integrale besluitvorming over de marktordening op het spoor na 2024. Dit onderwerp is een prioritair dossier voor u. Het is voor de continuïteit van het spoorvervoer op het HRN voor de reiziger van belang dat een nieuwe HRN-concessie uiterlijk eind 2023 wordt gegund.

**Samenvatting van het voorstel**

- Gezien de goede prestaties van NS en gezien het feit dat aanbesteding van het HRN per 2025 te risicovol is, wordt de nieuwe HRN-concessie uiterlijk eind 2023 onderhands gegund aan NS. De nieuwe concessie gaat in vanaf 2025. Hiermee halen we het maximale uit het systeem voor de reiziger.
- Voorwaarde voor onderhandse gunning is dat NS –gegeven de omstandigheden- verdere prestatieverbetering realiseert. Verder is o.a. samenwerking met andere vervoerders en andere modaliteiten (MaaS) van belang.
- De sprinterdienst Zwolle-Leeuwarden wordt gedecentraliseerd als IenW en Fryslân het eens worden over de financiële voorwaarden. Definitieve besluitvorming vindt plaats bij het BO MIRT dit najaar. Drenthe en Overijssel moeten hiermee instemmen. De sprinterdienst Apeldoorn-Enschede wordt mogelijk tijdens de nieuwe concessieperiode per 2032 gedecentraliseerd. De sprinterdienst Zwolle-Groningen mogelijk per 2035. We laten ruimte voor mogelijke andere decentralisaties als dat een verbetering voor de reiziger oplevert en de samenhang van het netwerk niet wordt aangetast.
- Het internationale personenvervoer per trein wordt in principe aan de markt overgelaten (open toegang). Er wordt een marktverkenning uitgevoerd of met open toegang de internationale ambities wordt gerealiseerd. Zo niet dan kunnen internationale verbindingen worden gecontracteerd.
- De binnenlandse verbindingen op de HSL-Zuid (IC direct) blijven onderdeel van de HRN-concessie.

- De huidige ordening van verantwoordelijkheden op stations functioneert goed en wordt gehandhaafd. De samenwerking tussen NS en ProRail wordt verbeterd. Om de integrale sturing op de borging van publieke belangen door IenW op stations te versterken wordt samen met NS en ProRail een Stationsagenda opgesteld.
- We onderzoeken hoe we voor de komende concessieperiode en daarna de sturing en coördinatie binnen het spoor- en ov-systeem als geheel kunnen verbeteren, samen met de regionale overheden. We onderzoeken ook de potentie van meer marktwerking na de volgende concessieperiode en wat daarvoor nodig is.

### **Politieke context**

In het regeerakkoord staat:

*Richting 2025, wanneer de concessie van de Nederlandse Spoorwegen voor het hoofdrailnet afloopt, wordt de optie voor meer marktopening opengehouden. De eerste stap hierin is een evaluatie van de huidige prestaties in 2019. In deze tussentijdse evaluatie van de concessie van NS bekijken we ook verschillende opties voor het eigendom en de exploitatie van stations na 2025.*

*Om tot een regionaal geïntegreerd aanbod van trein, tram/metro en bus te komen worden meer sprinterdiensten op het hoofdrailnet toegevoegd aan regionale OV-concessies. We richten ons daarbij op één of meer van de lijnen Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda (in combinatie met de Merwede-Lingelijn). NS mag net als alle andere marktpartijen aan deze regionale concessies meedoen.*

Voor de VVD en in mindere mate D66 en CDA willen graag meer marktopening, in het bijzonder door middel van decentralisatie van de sprinterdiensten uit het RA en de aanbesteding van de HSL-Zuid. Voor CU zijn de decentralisaties van belang voor een beter product voor de regionale reiziger. Verder zijn de stations voor VVD altijd belangrijk.

Mede op verzoek van de Kamer is onderzoek uitgevoerd naar de effecten van openbaar aanbesteden de afgelopen 20 jaar. Hieruit blijkt dat op de gedecentraliseerde en aanbestede lijnen het aantal reizigers is gegroeid en ook de waardering is toegenomen. Hetzelfde geldt voor het HRN. De conclusie is dat het hybride systeem dat we in Nederland hebben over het algemeen goed werkt en dat zowel de regionale reiziger als de reiziger op het HRN in vrij hoge mate tevreden is. De uitdaging is om voor de komende concessieperiode en daarna het maximale uit het systeem te halen. Verdere marktopening kan daarvoor een middel zijn maar het is geen doel.

### **Spreektekst**

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

### **Krachtenveld, afstemming, financiële en juridische implicaties, communicatie**

#### Krachtenveld

De concept-brief is intensief afgestemd met Fin/Deelnemingen, Fin/AFEP, Fin/IRF en EZK/AEP. De brief is ook afgestemd met AZ. OCW, BZK en VenJ hebben in aanloop naar de CFEZIL om een toelichting op de brief gevraagd. OCW zal worden betrokken bij uitwerking van de HRN-concessie i.v.m. de OV-studentenkaart.

Uit de CFEZIL en uw sondering met kamerleden van de coalitie blijken geen onoverkomelijke hobbels voor instemming in de RFEZIL en MR.


Ambtelijk zijn Fin en EZK akkoord met de brief en wordt geadviseerd in te stemmen met doorgeleiding naar de MR. Er zijn nog twee kleine vraagpunten over stations en decentralisatie in de tekst die u separaat per memo (d.d. 29-5) zijn voorgelegd.



In algemene zin zijn er aantal politiek belangrijke zaken die mogelijk nog ter sprake worden gebracht tijdens RFEZIL/MR. Dit zijn de ordening op stations, de decentralisatie van sprinterdiensten, aanbesteding van het HRN en mogelijk ook aanbesteding van de HSL-Zuid.

#### *Stations*

5.2.1. + 5.1.2.i



U kunt aangeven dat:

5.2.1. + 5.1.2.i



#### *Decentralisatie van sprinterdiensten*

In de Kamer hebben het CDA en CU zich steeds voorstander getoond van decentralisatie.

U kunt aangeven dat:

5.2.1. + 5.1.2.i



*Marktwerving algemeen*

5.2.1. + 5.1.2.i

Tot nu toe lijkt er brede acceptatie van uw besluit het HRN niet aan te besteden voor de komende concessieperiode.

Mocht dit onderwerp ter sprake komen dan kunt u aangeven dat:

- Uitgebreid is onderzocht welke indeling van het HRN zich mogelijk leent voor verdere marktwerving.
- ProRail daarbij heel duidelijk is dat sommige mogelijke indelingen, zoals het scheiden van de producten IC's en sprinters, niet bijdragen aan de opgaven op het gebied van capaciteit en adaptief vermogen.
- De optie van deelnetwerken (een andere benadering van corridors) is wel het onderzoeken waard en dat gaat u ook doen.
- Vast staat wel dat grootschalige aanbesteding voor de komende concessieperiode veel te risicovol is en gezien de goede prestaties van NS buitenproportioneel.

*Aanbesteden HSL-Zuid en keuze voor internationale verbindingen in open toegang*

5.2.1. + 5.1.2.i

Mocht dit onderwerp ter sprake komen dan kunt u aangeven dat:

5.2.1. + 5.1.2.i

#### Implicaties apparaat en financiën

Voor het opstellen van de nieuwe concessie is een project binnen OVS opgericht.

De doorwerking van internationale open toegang heeft mogelijk een gevolg voor de hoogte van de heffingen/inkomsten op de HSL-Zuid. Dit wordt momenteel op hoofdlijnen in kaart gebracht. T.b.v. het beleidsvoornemen dient een schatting te worden gemaakt van de kosten die met de concessieverlening zijn gemoeid en van de waarde van de concessie. Dit laatste punt is van belang voor Financiën/ IRF en is opgenomen in de brief.

#### Juridische implicaties

Er is overleg geweest met de EC over de eisen die Nederland wil stellen aan opentoegegaanbieders en over de interpretatie van de PSO-verordening t.a.v. onderhandse gunning.

De EC zal kritisch kijken naar verplichtingen voor opentoegegaanbieders en vindt vooral belangrijk dat hier geen sancties op staan.

De EC erkent dat de PSO-verordening onduidelijk is over de voorwaarden voor onderhandse gunning. Het is mogelijk 5.2.1. + 5.1.2.i

5.1.2.e en 5.1.2.e  
Directie OVS

**Tbv RFEZIL marktordeningsbesluit, laatste tekstuele aanpassingen****Aanleiding**

5.2.1. + 5.1.2.i

**Gevraagd besluit**

5.2.1. + 5.1.2.i

**Stations**

- In de brief staat vermeld:

5.2.1. + 5.1.2.i

**Advies**

5.2.1. + 5.1.2.i

**Decentralisatie**

5.2.1. + 5.1.2.i



Graag uw akkoord op deze tekst.



Staatssecretaris

**Bestuurskern**

Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations

Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

beleidsmedewerker

T 070-5.1.2.e

M +31(0)65.1.2.e

5.1.2.e @minienw  
.nl

**Datum**

3 juni 2020

**Kenmerk**

IENW/BSK-2020/103847

# beslisnota

Aanpassing Kamerbrief n.a.v. RFEZIL en  
communicatie besluit marktordening spoor

## Inleiding

In deze nota wordt u de aangepaste kamerbrief besluit marktordening spoor voorgelegd naar aanleiding van uw toezegging in de RFEZIL van 2 juni jl.. Tevens vindt u een voorstel voor de communicatie rondom het besluit in afstemming met DCO. Het persbericht ontvangt u separaat via de DCO-dagbriefing.

## Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met:

- de aanpassingen in de brief
- het proces van afstemming met de decentrale overheden
- de communicatielijijn.

## Beslistermijn

Voor de aangepaste brief: MR van 5 juni i.v.m. het vaststellen van de conclusies van de RFEZIL.

## Aanpassingen Kamerbrief

In de RFEZIL heeft u toegezegd om de uitgangspunten van decentralisatie te verhelderen. In de brief in bijlage is een passage toegevoegd om die uitgangspunten helder naar voren te brengen. Deze tekst is ambtelijk afgestemd met FIN, EZK, LNV en AZ. Op verzoek van JenV is in de passage over decentralisatie een zin toegevoegd om een concrete tijdsaanduiding te geven aan volgende stappen in de netwerkuitwerking. Een belangrijke volgende stap is de vaststelling van de bestuurlijke ontwikkelagenda dit najaar. Op basis daarvan kan vanuit de samenhang in het netwerk beter worden geduid waar er mogelijkheden liggen om meer ruimte te bieden voor marktwerking. JenV legt voor de MR van 5 juni nog voor aan de minister van Rechtsbescherming.

Graag uw akkoord op de aangepaste passage.

### Afstemming decentrale overheden

U heeft gevraagd of dgMO de gesprekken kan voeren met de vertegenwoordigers van de DO's (Vermeulen, Dijkstra, 5.1.2.e, Van Hooijdonk) en gedeputeerden van de provincies inzake de decentralisaties (Fokkens, Gräper, Bijl, Boerman, van der Meer). Wij denken dat dit prima kan en niet tot scheve gezichten leidt. Het voorstel is dat 5.1.2.e een belronde doen langs de betrokken bestuurders zodat de afstemming tijdig rond is.

### Communicatie rondom marktordeningsbesluit

Inzake de communicatie van het besluit wordt door DCO voorgesteld om:

- Te wachten met verzending van marktordeningsbesluit tot na publicatie akkoord over beschikbaarheidsvergoeding.
- Als er begin volgende week een akkoord ligt over de beschikbaarheidsvergoeding, kunnen we het marktordeningsbesluit donderdagavond 11 juni (rond 20 uur) aan de Kamer te sturen. U stuurt zowel aan de Tweede als aan de Eerste Kamer uw besluit. U heeft dit tijdens de behandeling van de implementatiewet Vierde Spoorwegpakket aan de Eerste Kamer toegezegd.
- Kort voordat u uw ordeningsbesluit aan de Kamer stuurt kunt u een interview geven aan een landelijke krant (optie 1 AD; Edwin vd Aa), wat dan vrijdagochtend wordt gepubliceerd. NB: donderdagavond rond 20 uur aan Kamer sturen, vrijdagochtend vroeg persbericht uit en interview AD is een nette route.
- Via woordvoering een heads-up te geven van de brief aan NS, ProRail, FMN en eventueel ook de provincie Fryslân (i.v.m. de inzet op Zwolle-Leeuwarden hoewel zij akkoord zijn met de tekst op dat punt) enkele uren voordat de brief aan de Kamer wordt gestuurd.

5.1.2.e

5.1.2.e

marktordering spoor





Staatssecretaris

**Bestuurskern**

Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations

Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

beleidsmedewerker

T 070-5.1.2.e

M +31(0)6-5.1.2.e

5.1.2.e @minienw  
.nl

**Datum**

7 juli 2020

**Kenmerk**

IENW/BSK-2020/131510

# nota ter informatie

Reactie op Artikel NRC: Vervoerders beginnen  
procedure in Brussel vanwege monopolie voor NS


## Aanleiding

Op 7 juli verscheen het artikel in NRC *Vervoerders beginnen procedure in Brussel vanwege monopolie voor NS* waarin de regionale vervoerders aankondigen een rechtszaak aan te spannen over uw brief met de hoofdlijnen van het integrale marktordeningsbesluit op het spoor na 2024. In deze nota vindt u een reactie op de belangrijkste punten die de FMN-vervoerders in dit artikel maken, inclusief een juridische analyse van HBJZ of FMN een zaak heeft. Achterin deze nota treft u een woordvoeringslijn.

## Punten uit artikel

1. FMN (Arriva, Transdev, EBS, QBuzz, Keolis) start deze maand een gerechtelijke procedure bij de bestuursrechter met als inzet de gunning van de HRN-concessie. FMN vindt de besluitvorming onzorgvuldig, overhaast en in strijd met de Europese regels. FMN wil de EC daarbij betrekken.

5.2.1. + 5.1.2.i

- Bij de vorige concessie is FMN ook in bezwaar/beroep gegaan tegen de concessieverlening. De kern van het bezwaar/beroep van de FMN tegen de huidige concessie was de omvang van de concessie (m.n. de integratie van de HSL en internationale lijnen). Het CBb heeft toen geoordeeld dat de Staatssecretaris van IenW bij het vaststellen van de omvang een ruime beoordelingsmarge toekomt. Wel zal de staatssecretaris zijn keuze voldoende moeten onderbouwen. Het CBb heeft FMN in het ongelijk gesteld en het beroep in zijn geheel ongegrond verklaard.
  - Een vaststelling/wijziging van het Besluit hoofdrailnet merkten wij tot de CBb-uitspraak in 2017 (de FMN-zaak) aan als een appellabel besluit. Volgens het CBb is het Besluit hoofdrailnet geen appellabel besluit en kan FMN daartegen niet in beroep.
  - 5.2.1. + 5.1.2.i  

2. Het kabinet stelt de marktwerking door de onderhandse gunning van de HRN-vervoerconcessie met 10 jaar uit. Dat is in strijd met het Europees beleid. FMN begint een zaak vanwege het gebrek aan mededinging. Er is een draai gemaakt want in het regeerakkoord is de ambitie van meer marktwerking op het spoor. Er wordt zonder fundament naar een conclusie geredeneerd.
- In het regeerakkoord is "de optie voor meer marktopening open gehouden". Er is niet per definitie ingezet op meer marktwerking op het spoor.
  - Uit onderzoek blijkt dat aanbesteden van de HRN-vervoerconcessie op basis van de huidige omvang zeer risicovol is. Eerst moeten de juiste randvoorwaarden gecreëerd worden om te kunnen aanbesteden in de toekomst. Daar worden de komende jaren stappen in gezet (o.a. meer zicht op systeemtaken NS, netwerkuitwerking TBOV geeft zicht op de mogelijkheden voor meer marktwerking). Zie verder woordvoeringslijn in de bijlage.
  - De keuze voor onderhandse gunning blijft mogelijk in de PSO-verordening, mits onderbouwd. Uiterlijk in 2023 gunnen valt onder het overgangsrecht van de PSO-verordening (art 8 lid 2 onder ii).
  - Er geldt altijd een publicatieplicht 1 jaar voor de daadwerkelijke onderhandse gunning (dus waarschijnlijk tweede helft 2022) in het Europese publicatieblad (dat onderhands wordt gegund, welke diensten en gebieden het betreft en de aanvangsdatum van de gunning - art 7 lid 2). Na gunning moet NL binnen een jaar in het EU-publicatieblad publiceren aan welke vervoerder gegund is, de looptijd en beschrijving van de gegunde diensten en welke kwaliteitseisen en financiële compensatie eraan verbonden is.
3. Als NS weer mag meedingen met regionale concessies dan zijn de regionale vervoerders bang om 'weggeblazen' te worden door de dominante positie van NS. Na de aanbestedingsfraude in Limburg is NS even bescheiden geweest, maar nu is de oude arrogantie terug.
- De veronderstelling is dat NS zoveel concurrentievoordeel heeft, dat andere vervoerders geen kans maken bij een aanbesteding. Rationale hiervoor is dat NS door haar positie op het Hoofdrailnet een prikkel kan hebben om verlieslatend te bieden op andere concessies.

- ➔ Er zijn echter meerdere redenen waarom het voorlopig niet verstandig is om NS uit te sluiten van aanbestedingen van regionale concessies. ACM gaat hier in de update van de quickscan personenvervoer 2013 ook op in:
  - a. Concurrentiedruk van NS is belangrijk om tot een effectieve aanbesteding te komen. Concreet kan een verbod op biedingen van NS ertoe leiden dat de betaalbaarheid en / of de kwaliteit van de inschrijvingen op regionale concessies afneemt.
  - b. Het risico op verlieslatende biedingen speelt niet bij elke aanbesteding. Mededingingsrechtelijk moet sprake zijn van misbruik van economische machtspositie, en er moet een sterke relatie zijn tussen het HRN en de regionale concessie (een strategisch motief om verlieslatend te bieden omdat die aanbesteding wordt gezien als een bedreiging voor de andere markt). In de zaak Limburg is de rechter in eerste aanleg niet meegegaan met deze redenering van ACM dat NS misbruik maakt van zijn economische machtspositie.
  - c. Er bestaan meerdere beheersmaatregelen om verlieslatende biedingen tegen te gaan, waardoor de ACM vindt dat het risico op verlieslatende biedingen aanvaardbaar is. Belangrijkste is de Mededingingswet, de plicht om een gescheiden boekhouding te voeren voor iedere concessie en het interne toezicht op NS.
- 4. NS is rupsjenooitgenoeg. Ze willen de HRN-concessie, ze willen de internationale lijnen (zie wat ze doen met Den Haag-Eindhoven- Aken), ze willen weer terug komen in de regio, en de stations. De overheid zou moeten zeggen: we willen gezonde concurrentie dus we gunnen anderen ook wat. NS zou de andere vervoerders ook wat moeten gunnen. NS moet ruimte laten voor anderen.
  - ➔ Gezonde concurrentie betekent niet dat de koek per definitie gelijkelijk verdeeld moet worden over de spoorvervoerders. In het hoofdlijnenbesluit is duidelijk een keuze gemaakt voor wat het beste voor de reiziger is (kwaliteit/ stabiliteit op HRN), maar wordt ook ruimte gelaten om eventueel te decentraliseren in de toekomst (o.a. aan de hand van een op te stellen uitgangspuntenkader) en wordt ruimte gegeven aan open toegangvervoerders op de lucratieve markt voor internationaal vervoer te gaan bedienen. FMN kan zelf ook actiever worden nu vanaf 2025 overal open toegang mogelijk is, maar heeft daar desgevraagd nooit op gereageerd.
- 5. De verbeterde prestaties van NS zijn te danken aan concurrentie. Op de regionale spoorlijnen heeft een revolutie plaatsgevonden dankzij de commerciële vervoerders. In de regio kunnen we bus en trein beter op elkaar afstemmen. NS heeft lange lijnen, daar zit aan het eind geen kip in. Een regionale vervoerder kan daar met ander materieel rijden. Dat is efficiënter voor NS en beter voor de reiziger.
  - ➔ Uit het onderzoek *Effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer* blijkt inderdaad dat in de afgelopen decennia in de regio een sterke verbetering van het OV te zien is geweest. De regionale reizigers kregen een beter product met meer frequenties en betere aansluitingen tussen trein en bus met inzet van veelal nieuw materieel.
  - ➔ Over de gehele linie is het OV, ook daar waar het OV is inbesteed en onderhands gegund, sprake van een toegenomen aanbod en *efficiency* van het OV en is de klanttevredenheid gegroeid.
  - ➔ Aannemelijk is dat marktwerving en de dreiging daarvan geholpen heeft bijgedragen aan de verbeterde prestaties, zowel financieel als voor reizigers. Aantoonbaar is dat niet vanwege een gebrek aan statistische gegevens en een veelheid aan autonome ontwikkelingen die van invloed zijn geweest.

- ➔ FMN heeft een plan OV20-30 gepresenteerd waarin zij zich vooral de focus leggen op de regionale verbetering in het noorden, oosten, zuiden en zuid-westen van het land. Zij doen daarvoor concrete voorstellen. In het plan is geen aandacht voor het HRN. Ook in gesprekken met FMN lag geen grote focus op het HRN. De voorstellen worden meegenomen bij de netwerkuitwerking van het TBOV. Dit najaar wordt een bestuurlijke ontwikkelagenda vastgesteld.

5.1.2.e

5.1.2.e *marktordening spoor*

### **Voorgestelde woordvoeringslijn**

- De staatssecretaris heeft met haar brief aangegeven te willen kiezen voor stabiliteit en kwaliteit voor de reiziger door de nieuwe vervoerconcessie aan de NS te gunnen. NS heeft het de afgelopen jaren goed gedaan, zoals blijkt uit de resultaten van de MTR. NS heeft geleverd. Wel moet NS de prestaties verder verbeteren. Aan de HRN-concessie worden zware kwaliteitseisen gesteld.
- In Europa is de beweging ingezet richting meer concurrentie op de spoormarkt en aanbesteden, tenzij. Het aanbesteden van het HRN in zijn huidige omvang in zijn huidige omvang is echter zeer complex en risicovol. Dat blijkt uit onderzoek.
- In de brief wordt ook vastgesteld dat de ervaringen met regionale aanbestedingen overwegend positief zijn en dat verdergaande decentralisatie in de toekomst daarom niet wordt uitgesloten, mits de reiziger daar ook voldoende van profiteert.
- In het kader van de hoofdlijnen van het integrale besluit heb naar verschillende aspecten gekeken om meer marktopening te creëren voor andere en/of meer vervoerders op de spoormarkt. Uitgangspunt is het belang van de reiziger en de vraag of de reiziger erop vooruit gaat. Marktwerving kan daar een instrument zijn, maar is geen doel op zich. De staatssecretaris kiest wel voor meer marktopening op de internationale verbindingen waaronder over de HSL-Zuid.
- Met de brief van de staatssecretaris is nog geen besluit genomen tot gunning van de HRN-concessie. Het debat met de Kamer wordt nog gevoerd en pas met het beleidsvoornemen in het najaar kan gesproken worden over een voornemen in aanloop naar een besluit. Het staat FMN vrij om naar de rechter te stappen, maar omdat er geen besluit ligt heeft de rechter naar alle waarschijnlijkheid geen grond om de zaak te beoordelen.

Interview

## Vervoerders zijn boos: ‘De oude arrogantie van NS is terug’

Dat NS tot 2035 het vervoer op het hoofdrailnet mag verzorgen, zien de concurrenten als het bewijs dat er geen marktwerking is.

- [Mark Duursma](#)
- [Jos Verlaan](#)

[6 juli 2020](#)

De concurrenten van NS zijn boos. De topmannen van twee grote vervoersbedrijven, Pier Eringa van Transdev en Anne Hettinga van Arriva, voelen zich overvallen door het [kabinetsbesluit van een maand geleden](#) om het vervoer op het hoofdrailnet (intercitynetwerk) tot 2035 aan NS te gunnen. Ze zijn boos op het kabinet omdat meer marktwerking op het spoor met tien jaar wordt uitgesteld. Dat is in strijd met Europees beleid. Ze zijn ook boos op NS, omdat het staatsbedrijf volgens hen geen stukje spoor aan andere partijen gunt. Samen met de andere regionale vervoerders Qbuzz, Keolis en EBS beginnen Transdev en Arriva juridische procedures over het gebrek aan mededinging. In een hotelzaaltje op Schiphol lichten Eringa en Hettinga hun grieven toe.

### Jullie zagen het kabinetsbesluit niet aankomen?

Eringa: „Nee. Sinds de start van dit kabinet, met de in het regeerakkoord geformuleerde ambities voor meer marktwerking op het spoor, is er op onverklaarbare wijze iets veranderd. En nu wordt er zonder fundament naar een conclusie geredeneerd. Dit onderwerp verdient een serieuze politieke discussie. Onder het mom van corona en [meer zekerheid voor NS is dit besluit](#) erdoorheen gejaagd. Gelukkig is het Kamerdebat uitgesteld tot na de zomer.”

### NS presteert de laatste jaren goed. Dan is het toch begrijpelijk dat hun recht op exploitatie van het hoofdrailnet wordt voortgezet?

Hettinga: „Die verbeterde prestaties van NS zijn te danken aan concurrentie. Op de regionale spoorlijnen heeft een revolutie plaatsgevonden, dankzij commerciële vervoerders. Die hebben een succes gemaakt van de lijnen die NS twintig jaar geleden wilde afstoten omdat ze onrendabel waren.

„Die vervoersbedrijven hebben bijgedragen aan de betere prestaties van NS. Ze hebben daar honderden miljoenen in geïnvesteerd en worden nu afgestraft omdat marktwerking beperkt blijft tot de regionale lijnen aan de rand van het land. Het hoofdrailnet gaat op slot.”

Eringa: „NS gedraagt zich als rupsje-nooitgenoeg. Ze willen het hoofdrailnet, ze willen de internationale lijnen en ze willen weer terugkomen in de regio. En de stations willen ze ook. Ze willen alles. De overheid zou moeten zeggen: we willen gezonde competitie, dus we gunnen anderen ook wat. Maar dat gebeurt niet.”

### In het regeerakkoord is sprake van het „openhouden van de optie voor meer marktopening”. Dat klinkt heel voorzichtig. Waren jullie verwachtingen over meer marktwerking niet te hoog gespannen?

Eringa: „Meer concurrentie biedt veel voordelen, maar politiek gezien is het geen makkelijk onderwerp. Den Haag durft het niet aan. Het is gebrek aan durf en gebrek aan kennis. Het spoor wordt

niet radicaal anders als je anderen wat meer ruimte geeft. We hebben het niet over 23 vervoerders op het spoor. Wij willen NS niet van het net afknikken. Laat NS zich vastbijten in de intercity's en de Randstad en laat enkele regionale vervoerders een *feeder* zijn voor dat landelijke net. Daar heeft iedereen baat bij."

**Met de gunning van het hoofdrailnet aan NS raken jullie niets kwijt. Jullie krijgen er alleen niets bij.**

Hettinga: „We dreigen wel degelijk iets te verliezen. Als NS weer mag meedingen naar regionale lijnen blazen ze ons weg, door hun dominante positie. Na de aanbestedingsfraude in Limburg, vijf jaar geleden, was NS eventjes bescheiden. Ze moesten orde op zaken stellen. Nu zie ik de oude arrogantie terugkeren. Kijk maar naar [hun claim op de lijn Den Haag-Heerlen-Aken](#), vanaf 2025. Dat NS die exploitatie nu al opeist,



**[Lees ook over het aanstaande banenverlies bij NS](#)**

**Klopt het beeld dat NS zoveel groter is wel? Arriva is onderdeel van Deutsche Bahn, Transdev is een groot Frans concern, actief in zeventien landen.**

Hettinga: „Wij vertegenwoordigen grote bedrijven, we zijn geen Calimero. Maar het feit dat we een moeder achter ons hebben zitten, betekent niet dat je hun geld hier onbeperkt kunt inzetten. Zij zitten daar, wij hier. We moeten onze eigen broek ophouden."

**Wat hebben jullie de Nederlandse reiziger te bieden dat NS niet biedt?**

Eringa: „In de regio kunnen wij spoor- en busvervoer beter op elkaar afstemmen. Wij kennen die gebieden beter, weten beter hoe we aan de vraag van reizigers kunnen voldoen. Daarnaast zijn er stukken van het hoofdrailnet waar een regionale vervoerder tussendoor kan rijden. NS heeft een aantal lange lijnen die ze doortrekken naar het eindpunt, maar daar zit geen kip meer in de trein. Een regionale vervoerder kan daar met ander materieel rijden. Dat is efficiënter voor NS, en beter voor de reiziger."



**Is dat wel zo? In Engeland heeft meer marktwerking geleid tot een versnippering van het aanbod en dure treinkaartjes.**

Eringa: „Het is een beetje raar en makkelijk om Engeland te framen als hét voorbeeld van marktwerking. Het probleem is daar dat de spoorbeheerder niet goed functioneert. De betrouwbaarheid en de prijs van de infrastructuur is in Engeland een groter probleem dan het grote aantal vervoerders. Kijk liever naar Scandinavië, of naar het regionale vervoer in Duitsland. Daar heeft meer concurrentie de reiziger veel opgeleverd.”

Hettinga: „Als we in Nederland de helft kunnen realiseren van wat in Duitsland aan liberalisering is doorgezet, maken we hier een gigantische stap vooruit. NS profiteert trouwens ook behoorlijk van dat geliberaliseerde spoor in Duitsland, met dochterbedrijf Abellio.”

**Jullie vinden dat NS de andere vervoerders iets moet gunnen. Zo werkt het toch niet in een concurrerende markt?**

Hettinga: „In elke sector geldt het principe dat alle partijen erbij gebaat zijn als je elkaar iets gunt. Dat betekent niet dat je iets weggeeft, maar wel dat je niet alles opeist. Dat je ruimte laat voor anderen. Je kunt alleen grote slagen vooruit maken als je de druk van een concurrent voelt.”

Eringa: „De vraag is: wil je al je concurrenten kapot of wil je ze ook laten leven? Als al je concurrenten kapot gaan, gaat het systeem kapot waar je van leeft. Als Ajax zo groot wordt dat ze geen spelers voor andere clubs overlaten, kunnen ze in Nederland geen goede competitie meer spelen, zich niet ontwikkelen en niet in Europa mee blijven doen.”