

29 984 Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 768 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2018

In mijn reactie op het rapport *Kiezen voor een goed spoor, Scenario's voor de ordening en sturing op het spoor na 2024*¹ en in het AO met uw Kamer op 31 januari jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 750) heb ik aangekondigd in 2020 een besluit te nemen over de ordening en sturing op het spoor na 2024.

Uitgangspunt bij het nemen van een besluit over de ordening op het spoor is het belang van de reiziger en de verlader. Die moet snel, comfortabel en veilig van A naar B kunnen reizen. Het huidige spoorsysteem functioneert behoorlijk goed, zo concludeert ook het rapport *Kiezen voor een goed spoor*. Keuzes voor een ordening moeten hierop voortbouwen en niet alleen gericht zijn op consistente ordening en sturing, maar ook op een robuust en goed werkend spoorsysteem. Ik wil een besluit over de ordening zorgvuldig en stapsgewijs doen met behoud van het goede, verbetering van de zwaktes en door toekomstige ontwikkelingen in acht te nemen.

Om een weloverwogen besluit te nemen heb ik aanvullend op het rapport informatie nodig bestaande uit verschillende bouwstenen met elk hun eigen planning:

1. informatie om een besluit te kunnen nemen over de vervoerconcessie voor een hoofdrailnet na 2024. Hierbij gaat het om het vraagstuk of deze aanbesteed wordt dan wel onderhands gegund, en om de reikwijdte van een hoofdrailnet (decentralisatie van spoorlijnen regeerakkoord en de positie van HSL);
2. inzicht in de gevolgen van het recht op toegang ('open toegang') tot de spoorinfrastructuur voor de Nederlandse spoormarkt. Door het Europese Vierde Spoorwegpakket kunnen spoorvervoerders vanaf dienstregeling 2021 (voor HRN vanaf 2025) ook zonder concessie treindiensten uitvoeren;
3. beter inzicht in de randvoorwaarden voor een gelijk speelveld op de spoormarkt. ACM gaat daarvoor een update van de quick scan voor de spoormarkt voor het personenvervoer uitvoeren conform de motie Ziengs²;
4. informatie om uitvoering te geven aan het regeerakkoord en te kijken naar de verschillende opties voor het eigendom en exploitatie van de stations.

In de bijlage vindt u een planning in de tijd van de bouwstenen³.

In het voorjaar van 2020 stuur ik u op basis van de informatie uit alle bouwstenen een brief met mijn conclusies en een voorgenomen besluit voor de ordening (en sturing) op het spoor na 2024.

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 713 en Kamerstuk 29 984, nr. 733.

² Kamerstuk 29 984, nr. 759.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In deze brief informeer ik u verder over de aanpak voor de midterm review voor de NS-vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Ook bericht ik u over de stand van zaken met betrekking tot het verzoek van uw Kamer om te bezien of de Valleilijn naar Utrecht en/of Arnhem kan worden doorgetrokken.

Bouwstenen

Bouwstenen voor besluit vervoerconcessie hoofdrailnet na 2024

In 2020 is het van belang dat er een keuze wordt gemaakt over de vervoerconcessie voor een hoofdrailnet na 2024, zodat de benodigde aanpassingen voor 2025 doorgevoerd kunnen worden. Daarbij gaat het om de keuze of een hoofdrailnet wordt aanbesteed dan wel onderhands gegund, en om de reikwijdte van dat hoofdrailnet. In de eerste helft van 2020 zijn ook de resultaten van de midterm review (MTR) van de NS-vervoerconcessie op het hoofdrailnet bekend. Hierover zijn afspraken gemaakt in de vervoerconcessie. De MTR-resultaten wil ik vervolgens ook betrekken bij de keuze over de vervoerconcessie op een hoofdrailnet na 2024. De MTR geeft immers een goed beeld over hoe het gaat op het hoofdrailnet en waar eventuele verbeteringen - ook na afloop van de concessie in 2024 - wenselijk zijn.

Ik onderzoek nader wat het vergt om een hoofdrailnet aan te besteden dan wel onderhands te gunnen, en welke gevolgen een dergelijke keuze heeft voor de wijze waarop de continuïteit in de spoorsector (bijvoorbeeld voor materieel en personeel) kan worden geborgd. Bij dit onderzoek zullen ook de strengere eisen die het Europese Vierde Spoorwegpakket aan onderhands gunnen stelt worden bezien. Ik zal daarbij kijken naar zowel ervaringen als plannen van de andere EU-lidstaten. De resultaten van dit onderzoek verwacht ik in het voorjaar van 2019.

Ik ben bezig met de uitwerking van het voornemen in het regeerakkoord door meer sprinterdiensten op het hoofdrailnet toe te voegen aan de regionale OV-concessies. Doel is om tot een regionaal geïntegreerd aanbod van trein, tram/metro en bus te komen. Ik richt mij daarbij op één of meer van de spoorlijnen Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda (in combinatie met de Merwede-Lingelijn). Ik vind het belangrijk dat eventuele wijzigingen op de genoemde trajecten leiden tot een beter product voor reizigers met betere aansluitingen op het regionale vervoer, zoals de bus, zonder dat dit ten koste gaat van de intercityverbindingen in die regio. Daartoe roept de motie Van der Graaf/ Jetten⁴ ook op.

Om feitelijk te onderbouwen in welke mate decentralisatie van één of meer van deze spoorlijnen bijdraagt aan het regionaal geïntegreerde aanbod voer ik een quick scan uit. De quick scan moet inzicht geven in reizigersstromen, inpasbaarheid en mogelijke effecten op intercityverbindingen. Daarnaast moet inzichtelijk worden wat een logisch moment zou zijn voor eventuele decentralisatie gezien de samenhang met regionale concessies en de lopende concessie op het hoofdrailnet. Er worden momenteel gesprekken gevoerd met

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 758.

betrokken partijen te beginnen met de provincies. Hieruit blijkt dat zij eerst goed willen verkennen wat decentralisatie van deze lijnen kan betekenen. Die gelegenheid wil ik ze geven. Een decentralisatieconvenant kan pas opgesteld worden als uit de quick scan blijkt dat decentralisatie leidt tot verbetering én als de regionale overheden de noodzaak zien om te decentraliseren en bereid zijn de concessie uit te voeren.

In het najaar van 2018 verwacht ik de resultaten van de quick scan aan uw Kamer te kunnen sturen.

De HSL-Zuid vormt ook onderdeel van het besluit over de reikwijdte van het hoofdrailnet na 2024. Daarbij is de vraag of na 2024 (delen van) het vervoer over de hogesnelheidslijn aanbesteed wordt dan wel onderdeel blijft van de vervoerconcessie op een hoofdrailnet. In de huidige situatie worden alle treindiensten – inclusief het internationale vervoer – over de HSL uitgevoerd onder de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. De HSL wordt nu voor ongeveer 75% benut voor het binnenlands personenvervoer. Jaarlijks neemt de reizigersvraag voor het binnenlands vervoer over de HSL toe⁵. Uit de NMCA blijkt dat de HSL voor het binnenlands vervoer noodzakelijk is naast het conventionele spoor tussen Amsterdam en Rotterdam om aan de groeiende vraag te voldoen⁶. Hiermee mag geconcludeerd worden dat de HSL-Zuid voor het binnenlands vervoer op het traject Amsterdam – Breda een belangrijke binnenlandse functie heeft gekregen. Ik wil dit reizigersbelang blijven accommoderen. Tegelijkertijd heb ik de ambitie om meer internationaal vervoer (over de HSL-Zuid) aan te bieden zodat de trein steeds meer een aantrekkelijk substituuut voor korte afstandsvluchten kan worden.

Ik wil realistische scenario's voor binnenlands en internationaal vervoer over de HSL-Zuid in kaart brengen. Hierbij kijk ik naar mogelijkheden voor open toegang voor het internationale vervoer, voor het combineren dan wel splitsen van binnenlands en internationaal vervoer en de mogelijkheden om voor het internationale vervoer voldoende capaciteit op de HSL-Zuid te bieden. De resultaten hiervan verwacht ik in het najaar van 2019.

Inzicht in gevolgen open toegang tot spoorinfrastructuur

Door het Europese Vierde Spoorwegpakket wordt de markt voor het binnenlandse personenvervoer per trein geopend. Met de introductie van het recht op toegang ('open toegang') tot de spoorweginfrastructuur kunnen spoorvervoerders ook zonder concessie treindiensten uitvoeren per dienstregeling 2021 (voor HRN per dienstregeling 2025). Dit recht kan beperkt worden als het economisch evenwicht van een vervoerconcessie op hetzelfde traject door die nieuwe dienst wordt aangetast. Op verzoek van belanghebbenden kan ACM een economische evenwichtstoets uitvoeren.⁷ De

⁵ Voortgangsrapportage 40 Hogesnelheidslijn Zuid, Kamerstuk 22 026, nr. 498.

⁶ NMCA 2017, Bijlage bij Kamerstukken 31 305 en 29 984, nr. 229.

⁷ Wetsvoorstel ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket; Kamerstuk 34 914, nr. 1 e.v.

introductie van open toegang heeft mogelijke gevolgen voor de ordening van de Nederlandse spoormarkt.

Voor nieuwe spoorvervoerders kan het interessant zijn om toegang te krijgen tot trajecten waar veel reizigers gebruik van maken en die dus potentieel winstgevend zijn. Dit zorgt voor (potentiële) concurrentie op de spoormarkt en kan concessiehouders stimuleren om hun vervoerdiensten goed af te stemmen op de vraag van de reiziger. Hoewel betere dienstverlening als gevolg van concurrentie in het belang van de reiziger kan zijn, moet tegelijkertijd worden voorkomen dat sprake is van *cherry picking* van winstgevende lijnen door de nieuwe spoorvervoerder waardoor de kosten van het openbaar vervoer voor de overheid mogelijk toenemen.

Om beter inzicht te krijgen in de gevolgen van het recht op toegang tot de infrastructuur op de spoorordening, laat ik in kaart brengen:

- welke kansen en bedreigingen open toegang biedt voor de reiziger, voor de concessiehoudende vervoerder en (concessieverlenende) overheid, en voor de vervoerder die toegang tot de infrastructuur wil;
- welke algemene economische en financiële effecten en prikkels uitgaan van het recht op toegang;
- welke (non-discriminatoire) eisen en randvoorwaarden moeten worden gesteld om een gelijk speelveld te borgen en om een gelijkwaardig kwaliteitsniveau te behouden in vergelijking met concessiehouders, en welke ruimte de Europese regelgeving biedt om die eisen en randvoorwaarden aan open toegang vervoerders te stellen.

Onderdeel van het onderzoek zijn ook de ervaringen die diverse Europese lidstaten al hebben met open toegang. Ik verwacht in het voorjaar van 2019 de resultaten aan uw Kamer te sturen.

Gelijk speelveld

Voor een goed functionerende spoormarkt is een gelijk speelveld tussen spoorvervoerders essentieel. ACM heeft als markttoezichthouder op het spoor de taak om een gelijk speelveld te borgen. Sinds 2015 zijn de bevoegdheden van ACM uitgebreid en houdt ACM tevens ex ante toezicht op tarieven en voorwaarden van diensten en voorzieningen die (o.a.) NS aanbiedt aan andere vervoerders. Dit lijkt bij te dragen aan een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen.

De motie Ziengs roept de regering op om ACM te verzoeken een update van de quick scan⁸ van de spoormarkt voor personenvervoer uit te voeren, en waar nodig uit te breiden met alle facetten die van belang zijn voor een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen, zoals de reizigers-opbrengsten of voordelen uit exploitatie van het HRN en materieel die doorwerken in de regio. ACM gaat deze scan uitvoeren. Ik heb ACM gevraagd daarbij wel duidelijk onderscheid te maken tussen de risico's die zijn opgetreden in het kader van een gelijk speelveld, en de risico's die kunnen optreden maar zich

⁸ In 2011 heeft ACM de marktscan personenvervoer per spoor uitgevoerd, en die in 2013 geactualiseerd met een quick scan over de toegang tot diensten en voorzieningen (zie: acm.nl).

(nog) niet hebben voorgedaan. ACM neemt in de quick scan ook mee in hoeverre de al ingezette beheersmaatregelen, zoals het ex ante toezicht, de risico's in voldoende mate ondervangen. Ik wacht de resultaten van de update van de quick scan af voordat ik u de brief stuur die ik uw Kamer heb toegezegd over het toezicht. ACM heeft aangegeven begin 2019 de quick scan op te leveren.

Opties voor stations

Stations zijn als multimodale knooppunten een belangrijke schakel in de reis van deur-tot-deur. Ook vormen de stations vaak het middelpunt van ruimtelijke economische ontwikkelingen voor de regio. Op stations komen publieke en commerciële belangen samen, waarbij ProRail onder andere het publieke belang van een goede transferfunctie behartigt en NS een gezonde commerciële exploitatie op stations nastreeft. De huidige verdeling tussen NS en ProRail levert toegankelijke, comfortabele en veilige stations op die door de reiziger goed gewaardeerd wordt. De eigendomsverhouding tussen NS en ProRail is echter (juridisch) complex en de exploitatie en het beheer van stations verloopt niet altijd even soepel en efficiënt. Ook roept het feit dat NS zowel vervoerder is als over de stations gaat, vragen op in het kader van gelijk speelveld. In het regeerakkoord is afgesproken om in de tussentijdse evaluatie van de concessie van NS ook verschillende opties voor het eigendom en de exploitatie van stations na 2024 te bekijken.

Om uitvoering te geven aan het regeerakkoord werk ik een aantal opties uit. Daarbij vind ik het van belang de complexiteit terug te brengen en het samenspel op stations efficiënter te laten functioneren. Ik kijk daarbij naar een optie waarbij de rol en taakverdeling tussen de NS en ProRail op stations verhelderd wordt waardoor exploitatie en beheer in de dagelijkse operatie soepeler verloopt tegen lagere (maatschappelijke) kosten. Ook werk ik een optie uit waarin ProRail en NS Stations in een stationsorganisatie de stations integraal aansturen en op meer afstand van de beide moederbedrijven staan. Daarnaast bezie ik de optie waarbij ProRail het gehele beheer krijgt over de stations. De laatste optie is waar PVV mij in het VAO van 6 maart jl. om vroeg. Bij de verschillende opties worden de risico's en financiële effecten in kaart gebracht en vergeleken met de huidige beheer- en eigendomssituatie op stations (de referentiesituatie). Daarbij betrek ik ook de vraag in hoeverre het gelijke speelveld op stations in elke optie wordt geborgd. Bij het onderzoek benut ik eerdere onderzoeken over dit onderwerp. In het najaar van 2018 meld ik u de voortgang op het onderzoek en in de zomer van 2019 verwacht ik u de resultaten te kunnen sturen.

Samenhang met Toekomstbeeld OV 2040

Het besluit in 2020 over de ordening op het spoor kan niet geheel los gezien worden van het Toekomstbeeld OV 2040. Het doel van dit toekomstbeeld is om zowel de verbindingen tussen de economische kerngebieden in Nederland als het openbaar vervoer in en rond de grote steden te verbeteren en nieuwe

ontwikkelingen te stimuleren die ook in minder dichtbevolkte gebieden kunnen zorgen voor een goede dienstverlening. Met regionale overheden en vervoerders werken we momenteel verschillende netwerkalternatieven uit voor 2040. Uiteindelijk moet daar in 2019 een voorkeursnetwerk uit komen voor 2040. Die voorkeursvariant geeft ons de stip op de horizon waar we stap voor stap naar toe kunnen werken voor 2040. Ik vind het belangrijk de volgende concessie voor een hoofdrailnet zo in te richten dat die aansluit bij de netwerksamenhang die we in het kader van het Toekomstbeeld OV 2040 aan het uitwerken zijn.

Aanpak midterm review hoofdrailnetconcessie

In 2019 voer ik de midterm review (MTR) uit zoals is afgesproken in de vervoerconcessie voor het HRN. Het betreft een evaluatie over de prestaties van NS in de eerste helft van de concessie (2015-2019). Getoetst wordt of de uitvoering van de concessie heeft geleid tot de voor de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) noodzakelijke verbetering. In de hoofdrailnetconcessie is afgesproken dat de volgende aspecten worden beoordeeld:

- In hoeverre NS de ambities voor 2019 (vastgelegd in streefwaarden) heeft behaald;
- Wat de realisatie van programma's onder de concessie is (o.a. Beter en Meer, STS-verbeterprogramma, Winterweer en Vervoercapaciteit) en uitwerking is gegeven aan de verplichtingen uit de concessie;
- Hoe de ingroei van de HSL-Zuid in het HRN vorm heeft gekregen;
- Wat de gevolgen van de decentralisaties van stoptreindiensten in Limburg zijn;
- De werking van het sturing- en sanctioneringsregime (KPI's en boetesystematiek).

De MTR geeft daarmee een goed beeld van het huidige niveau van prestaties van NS en de verbeteringen die NS heeft gerealiseerd. Dit vormt voor zover mogelijk de basis om de concessie waar nodig aan te passen voor de periode 2020 tot 2025. Er kan daarbij bijvoorbeeld gedacht worden aan het bepalen van het ambitieniveau in de tweede helft van de concessieperiode, aanscherpingen op het punt van bijvoorbeeld de sturing via prestatie-indicatoren of het actualiseren van de bepalingen over fietsparkeren of toegankelijkheid. De focus ligt daarbij op wijzigingen die in de tweede helft van de concessieperiode nodig zijn om NS te blijven prikkelen een goed product aan de reiziger te leveren. Daarbij zal – omwille van het feit dat het een bestaande concessie betreft – op veel punten worden aangesloten bij de bestaande afspraken. Inhoudelijke wijzigingen vergen instemming van NS én IenW. Eventuele financiële consequenties worden inzichtelijk gemaakt. Aanpassingen in de concessie komen tot stand in onderling overleg tussen NS, de concessieverlener (IenW) en daar waar het grote financiële consequenties kent in overleg met de aandeelhouder (Financiën).

Met de MTR wordt geen (voorgenomen) besluit genomen over de volgende concessie voor een hoofdrailnet. Wel kunnen de uitkomsten van de MTR worden gebruikt bij de besluitvorming hierover. Andersom kan de informatie die in de komende periode komt uit de uitwerking van de no-regretmaatregelen uit het rapport *Kiezen voor een goed spoor* worden benut

om tijdens de MTR afspraken te maken voor de tweede helft van de concessie. Gedacht kan worden aan informatie uit de nog te ontwikkelen sectorbrede onafhankelijke monitor waarin prestaties van concessies onderling vergeleken kunnen worden. Met ACM wordt het gesprek gevoerd op welke wijze deze monitor goed vormgegeven kan worden.

Doortrekking Valleilijn naar Utrecht en/of Arnhem

De toegezegde actualisatie van de het onderzoek naar een mogelijke doortrekking van de Valleilijn naar respectievelijk Arnhem en Utrecht wordt voortvarend opgepakt. In de afgelopen maanden is in overleg tussen betrokken provincies, ProRail, vervoerders en IenW het onderzoek dat in 2014 door ProRail is gedaan naar de mogelijke doortrekking naar Arnhem geactualiseerd en een verkenning gedaan naar een mogelijke doortrekking naar Utrecht. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van diverse onderzoeken van de laatste jaren. Het streven is om de uitkomst van het onderzoek rond de zomer beschikbaar te hebben.

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