

29 984 **Spoor: vervoer- en beheerplan**

Nr. 1286 **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK
OVERLEG**

Vastgesteld 26 mei 2026

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 5 maart 2026 over conclusie gesprek met Arriva over de Noordelijke Lijnen naar aanleiding van CBb tussenuitspraak; Europese infractieprocedure HRN-concessie (Kamerstuk 29 984, nr. 1277).

De vragen en opmerkingen zijn op 26 maart 2026 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 26 mei 2026 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Huizenga

Adjunct-griffier van de commissie,
Meedendorp

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

D66-fractie

1.

De leden van de D66-fractie lezen dat de staatssecretaris concludeert dat Arriva onvoldoende zekerheid biedt over de continuïteit. Zij vernemen echter signalen dat Arriva uitvoerige schriftelijke garanties en financiële borging heeft aangeboden om deze continuïteit juist te verzekeren. Deze leden vragen de staatssecretaris om toe te lichten waarom deze aangeboden garanties, die volgens de vervoerder vergelijkbaar zijn met afspraken in regionale concessies, als onvoldoende zijn beoordeeld.

Antwoord op vraag 1:

In de gesprekken die het ministerie van IenW het afgelopen half jaar met Arriva heeft gevoerd naar aanleiding van de tussenuitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) is Arriva gevraagd om een geactualiseerd aanbod te doen voor de uitvoering van de treindiensten die Arriva in open toegang wil aanbieden. Arriva is tevens gevraagd om duidelijkheid te geven over het in te zetten materieel, aangezien zekerheid van de beschikbaarheid van materieel een voorwaarde is om de continuïteit van de bediening te kunnen waarborgen tot aan 2034 (einde van de hoofdrailnetconcessie - hierna: HRN-concessie).

Arriva gaf aan dat het beoogde in te zetten materieel tot eind 2027 beschikbaar is, en dat nieuw te bestellen materieel pas in 2029 zou kunnen instromen als gevolg van een verwachte levertijd van drie jaar. Daarop vroeg Arriva IenW om NS te dwingen om materieel over te dragen om de periode van eind 2027 tot 2029 te kunnen overbruggen. Dat past niet bij het uitgangspunt van treindiensten in open toegang. Een vervoerder biedt treindiensten in open toegang op eigen initiatief en voor eigen rekening en risico aan. Afspraken over materieel tussen IenW en NS zijn gemaakt in het Convenant inzake Productiemiddelen¹ (hierna: het

¹ Stcrt. 2024, nr. 1354, d.d. 26-01-2024.

convenant). Dat convenant biedt niet de mogelijkheid voor het ministerie om NS te dwingen om materieel van NS over te dragen aan een andere vervoerder bij een bediening in open toegang. Onder vraag 4 wordt nader ingegaan op de inhoud en de werking van het convenant.

Aangezien er geen zekerheid is over het in te zetten materieel vanaf eind 2027, is Arriva niet in staat om zekerheid te bieden over de continuïteit van de treindienst. Arriva heeft in haar geactualiseerde (en oorspronkelijke) aanbod ook geen concrete, financieel onderbouwde garanties geboden voor de continuïteit.

2.

In hoeverre is in de gesprekken recht gedaan aan de tussenuitspraak van het CBb, waarin werd gesteld dat de vrees voor een gebrek aan continuïteit vanwege het materieel onvoldoende was om de onderhandelingen te staken?

Antwoord op vraag 2:

Het CBb heeft in de tussenuitspraak van 9 september 2025 de Staatssecretaris opgedragen om met onmiddellijke ingang de onderhandelingen met Arriva te hervatten over haar aanbod om op de noordelijke lijnen treindiensten in open toegang te rijden, en de uitkomst daarvan aan het CBb te melden. Het CBb was er op dat moment niet van overtuigd dat de zorgen omtrent de continuïteit van het aanbod van Arriva reëel waren. Het ministerie van IenW heeft de afgelopen periode opnieuw met Arriva gesproken. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 1, heeft Arriva de zorgen omtrent de continuïteit van haar aanbod voor de dienstverlening op de noordelijke lijnen niet kunnen wegnemen, omdat er geen zekerheid is over het in te zetten materieel in de periode van eind 2027 tot 2029. IenW is dus tot de conclusie gekomen dat er geen aanleiding is om de noordelijke lijnen uit de HRN-concessie te lichten, zodat Arriva deze in open toegang kan rijden. IenW heeft het CBb hiervan bij brief van 5 maart 2026 op de hoogte gesteld.² Het

² Kamerstukken II, 2025/26, 29 984, nr. 1277, d.d. 5 maart 2026

is nu aan het CBb om te beoordelen of daarmee is voldaan aan de tussenuitspraak.

3.

En is er, naast het door Arriva voorgestelde afdwingen van materieeloverdracht bij NS, ook gekeken naar andere creatieve oplossingen om de overbruggingsperiode tot 2029 te overbruggen? Kan de staatssecretaris toelichten of er contact is geweest met internationale leasemaatschappijen? Is er onderzocht of elders in Europa materieel beschikbaar is dat aan de Nederlandse veiligheidseisen (zoals het European Rail Traffic Management System (ERTMS)) voldoet?

Antwoord op vraag 3:

Arriva heeft in de gesprekken geen andere oplossingen aangedragen om de periode te overbruggen van eind 2027 tot 2029 dat er geen materieel beschikbaar is. Het is bij het ministerie van IenW niet bekend welke mogelijkheden Arriva op de achtergrond heeft verkend. Een vervoerder die treinvervoer in open toegang wil aanbieden, doet dit op eigen initiatief en voor eigen rekening en risico. Om die reden is het niet aan de overheid om oplossingen te vinden zodat opentoeegangvervoerders alsnog hun diensten kunnen aanbieden.

4.

De leden van de D66-fractie constateren dat de gesprekken lijken te zijn vastgelopen op de beschikbaarheid van rijdend materieel. De staatssecretaris stelt dat zij NS niet kan dwingen materieel over te dragen en dat dit niet past bij het principe van open toegang. Hoe verhoudt dit standpunt zich tot het Convenant Productiemiddelen dat als bijlage bij de HRN-concessie is gevoegd, waarin procesafspraken staan over de overdracht van materieel bij open toegang of decentralisatie?

Antwoord op vraag 4:

Deze standpunten zijn goed verenigbaar. Het convenant is een schriftelijke afspraak tussen het ministerie van IenW en

NS en regelt dat in het geval van een concessie-overgang het benodigde materieel tegen een marktconforme vergoeding aan de nieuwe concessiehouder wordt overgedragen. Dit is een gebruikelijke werkwijze in het openbaar vervoer om te borgen dat concessiehouders tot aan het einde van de concessie in materieel blijven investeren.

In het geval dat een concessieverplichting vervalt en een opentoeeganginitiatief daarvoor in de plaats komt, bevat het convenant in artikel 14 een procesafspraken. IenW stelt dan binnen een aantal kaders zekerheid voor de betaling van de waarde van de rechten en verplichtingen van NS of zal NS anderszins ondersteunen ten aanzien van de financierbaarheid, restwaarde en inzetbaarheid van productiemiddelen zoals treinmaterieel.

De afspraken zijn dus verschillend voor de situatie waarin in het kader van een aanbesteding materieel wordt overgedragen en de situatie waarin een concessieverplichting vervalt door een opentoeeganginitiatief. In de eerste situatie is sprake van een verplichte overdracht. In de tweede situatie is die verplichting er niet en kan de overdracht van materieel een risico-mitigerende maatregel zijn die NS kan nemen in het kader van het tweede lid, sub a, van artikel 14 van het convenant. Als vervoerders daar onderling afspraken over maken, dan kan overdracht van materieel plaatsvinden. IenW kan NS daar niet toe dwingen.

5.

Ook vragen deze leden hoe de staatssecretaris kijkt naar de operationele uitdagingen voor opentoeegangvervoerders, zoals de toegang tot betaalinfrastructuur (poortjes) die in beheer is van de zittende vervoerder. Ziet zij hier een actievere rol voor zichzelf als systeemverantwoordelijke?

Antwoord op vraag 5:

Vervoerders die treindiensten in open toegang willen aanbieden zijn verantwoordelijk voor de operationele uitvoering. De bestaande kaders bieden hierbij voldoende houvast. Toegang tot faciliteiten op stations zoals het bieden

van ruimte voor in- en uitcheckmogelijkheden en poortjes zijn gereguleerd in de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000, de Europese Uitvoeringsverordening betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten³ en de netverklaring van ProRail.

6.

Daarnaast vragen deze leden hoe het standpunt dat de overheid geen rol heeft in het faciliteren van materieel voor opentoeegangvervoerders zich verhoudt tot de wens om meer marktwerking en innovatie op het spoor te stimuleren. Ziet de staatsecretaris hier een belemmering voor de toetreding van nieuwe spelers in de toekomst?

Antwoord op vraag 6:

Een goede bereikbaarheid van maatschappelijk-economische functies en een veilig en duurzaam mobiliteitssysteem is het publieke belang dat het kabinet wil borgen. De treinreiziger wil nu en in de toekomst snel, betrouwbaar, toegankelijk, comfortabel en betaalbaar kunnen reizen naar werk, school, ziekenhuis of winkels. Het kabinet juicht initiatieven van innovatieve, nieuwe aanbieders op het spoor (zoals voor nachttreinen en internationale spoorverbindingen) toe en ziet ook ruimte voor initiatieven aan de randen van het hoofdrailnet.

Het bieden van ruimte voor innovatie kan bovendien ook via een aanbesteding plaatsvinden. In de periode tot en met 2033 heeft opentoeegangvervoer voor binnenlands vervoer een aanvullende rol naast de HRN-concessie en andere concessies, terwijl open toegang voor internationaal langeafstandsvervoer het uitgangspunt is. Voor de periode vanaf 2034 onderzoekt het ministerie van IenW de rol van open toegang in het Programma Toekomstige Marktordening Spoor.

³ Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Commissie van 22 november 2017 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten.

Uit gesprekken met (potentiële) opentoeegangvervoerders blijkt dat de beschikbaarheid van materieel een uitdaging is bij toetreding. Voor vervoerders is het uitdagend om tijdig in (nieuw) materieel te investeren als er geen zekerheid is over de beschikbaarheid van spoorcapaciteit als het materieel beschikbaar komt. De jaarlijkse capaciteitsverdeling wordt door ProRail uitgevoerd op basis van de huidige regels voor capaciteitsverdeling. Dat geeft flexibiliteit, maar zorgt tegelijkertijd voor een gebrek aan zekerheid over het verkrijgen van spoorcapaciteit op de langere termijn. Een van de mogelijkheden om vervoerders meer zekerheid te bieden op het verkrijgen van capaciteit zijn kaderovereenkomsten tussen de infrabeheerder en de vervoerder. Met een kaderovereenkomst verkrijgt een vervoerder langjarige zekerheid over capaciteit. ProRail onderzoekt de mogelijkheden voor het aanbieden van kaderovereenkomsten in de Nederlandse context. Binnenkort wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van dat onderzoek.

7.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de toezegging van de staatssecretaris om bij de midtermreview nadrukkelijk te kijken naar het decentraliseren van de noordelijke stoptreindiensten. Zij vragen welke criteria de staatssecretaris gaat hanteren om te bepalen of decentralisatie op dat moment wél een levensvatbare optie is. Wordt hierbij ook de optie meegewogen om de noordelijke lijnen als één pakket (inclusief de huidige regionale lijnen) aan te besteden om schaalvoordelen in materieelbeheer te behalen?

Antwoord op vraag 7:

De criteria voor decentralisatie van treindiensten zijn opgenomen in een brief met het uitgangspuntenkader voor decentralisatie.⁴ Daarin staan de uitgangspunten die worden gehanteerd om te bepalen of decentralisatie aan de orde is. Startpunt voor decentralisatie is het belang van de reiziger. Decentralisatie moet per saldo kansen bieden voor een verbeterd reizigersproduct. Daarnaast moet de decentrale

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 29 984, nr. 1001, d.d. 4 oktober 2022.

overheid bereid zijn om de bevoegdheid voor het verlenen van een concessie over te nemen van de rijksoverheid. En de belastingbetaler mag in principe geen hogere kosten ondervinden van een decentralisatie. Een van de andere uitgangspunten is dat de treindienst te decentraliseren is binnen de vervoerconcessies van de overheden met hun vervoerders. Een te decentraliseren treindienst zou te integreren moeten zijn met andere regionale vervoersdiensten.

8.

De leden van de D66-fractie maken zich met betrekking tot de Europese infractieprocedure en de prejudiciële vragen van het CBb aan het Europese Hof van Justitie zorgen over de langdurige juridische onzekerheid voor de sector. De procedure bij het Europese Hof van Justitie duurt gemiddeld anderhalf jaar. Deze leden vragen de staatsecretaris wat de mogelijke scenario's en bijbehorende noodplannen zijn als het Europese Hof van Justitie oordeelt dat de onderhandse gunning van de HRN-concessie in strijd is met het Europese recht. Hoe borgt de staatsecretaris de continuïteit voor de reiziger, als de huidige concessieafspraken door een rechterlijke uitspraak onverhoopt aangepast moeten worden? Tot slot vragen deze leden of de staatsecretaris bereid is de Kamer proactief te informeren, zodra de Nederlandse reactie op het verzoekschrift van de Europese Commissie is ingediend, voor zover de procesregels dit toelaten.

Antwoord op vraag 8:

De Kamer is in oktober 2023 geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van de ingebrekestellingsprocedure voor de HRN-concessie, de vervoerders op het HRN en de dagelijkse gebruikers van de ov-diensten.⁵ Als het Europese Hof van Justitie (hierna: EU-Hof) oordeelt dat Nederland vele verplichtingen niet is nagekomen, dan heeft dat andere gevolgen dan een uitspraak waarbij het EU-Hof oordeelt dat Nederland slechts een beperkt aantal verplichtingen niet is nagekomen. Met inachtneming van deze voorbehouden is in de genoemde brief gemeld dat een mogelijk juridisch gevolg kan zijn dat de HRN-concessie moet worden aangepast.

⁵ Kamerstukken II, 2023/24, 29 984, nr. 1170, d.d. 24 oktober 2023.

Aanpassing van de concessie kan het gevolg zijn van een conclusie van het EU-Hof dat de concessie onder de nieuwe Europese voorwaarden voor onderhandse gunning moet worden gegund en/of deels openbaar moet worden aanbesteed. In dat geval zal het ministerie van IenW alles in het werk stellen om te zorgen dat de doelstelling van de HRN-concessie overeind blijft: het behoud van een samenhangend netwerk waarmee de reiziger de zekerheid krijgt van een frequent, betaalbaar, kwalitatief goed en betrouwbaar treinproduct qua lijnvoering, dienstregeling en overstaptijden.

Het kabinet zal, indien de uitspraak van het EU-hof hiertoe aanleiding geeft, bezien hoe, in overeenstemming met het EU-recht, de continuïteit voor de reiziger kan worden geborgd. In het uiterste geval kan er bijvoorbeeld een noodconcessie worden verleend. De reactie van Nederland op het verzoekschrift van de Europese Commissie is op 23 maart 2026 aan het Europese Hof van Justitie gestuurd.

VVD-fractie

9.

De leden van de VVD-fractie lezen in de beslisnota van 14 augustus 2023 (Kamerstuk 29984, nr. 1126) dat er voor het initiatief van Arriva inhoudelijk ruimte werd gezien om een uitzondering te overwegen op de regel dat rendabele verbindingen niet buiten het HRN worden geplaatst. Tegelijkertijd werd aangegeven dat er op dat moment onvoldoende zekerheden bestonden over de continuïteit van het reisproduct. Deze leden vragen wat in dit verband precies wordt bedoeld met de kwalificatie 'mogelijk'. Op basis van welke concrete en toetsbare criteria is destijds beoordeeld dat het initiatief van Arriva onzekerheden met zich bracht, en of deze criteria nog steeds onverkort van toepassing zijn?

Antwoord op vraag 9:

De verwijzing naar de kwalificatie 'mogelijk' lijkt te gaan over de volgende zin in de genoemde beslisnota: "en hoewel het initiatief van Arriva mogelijk een beter regionaal product biedt door een ander bedieningsmodel en door aan te takken

op aangrenzende, regionale openbaar vervoersdiensten, ontbreekt het aan zekerheden over de continuïteit van het reisproduct". Deze kwalificatie gaat over de kanttekening die daaronder wordt gemaakt: "... de meeste productstappen niet-voorzien infrastructuurinvesteringen vragen, zoals de aanleg van nieuwe stations en het klaar maken van het spoor voor meer treinen". Omdat niet bekend was in hoeverre deze infrastructuurinvesteringen gerealiseerd zouden worden en per wanneer, kon niet met zekerheid worden gesteld in hoeverre het door Arriva aangeboden product een beter regionaal product bood.

In 2023 is met Arriva gesproken met de intentie om afspraken te maken. De gesprekken gingen over de invulling van een mogelijke overeenkomst over de kwaliteit en continuïteit van de bediening, en over hoe deze afdwingbaar gemaakt zou kunnen worden. In deze gesprekken bleek dat de geboden dienstregeling, frequentie, punctualiteit en zitplaatskans voldoende zouden zijn indien daadwerkelijk gerealiseerd. Daarop verlegde het gesprek zich naar de borging van de continuïteit van de dienstverlening.

De overweging om een treindienst in de HRN-concessie op te nemen hangt niet samen met de rentabiliteit van die treindienst. De HRN-concessie is een samenhangend geheel van winstgevend en verlieslatende verbindingen (voor zover dit al per verbinding kan/moet worden vastgesteld). Voor de stoptreindiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen geldt dat die samenhang beperkt is, waardoor het mogelijk is om deze treindiensten uit de HRN-concessie te halen. Mede om deze reden zijn er in de periode t/m 2022 ook gesprekken gevoerd met de Noordelijke provincies over het decentraliseren van deze stoptreindiensten.

Reizigers van de stoptreindiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen moeten er op kunnen rekenen dat hun trein rijdt. De aantallen reizigers op deze trajecten zijn zodanig, met name op het traject Zwolle-Leeuwarden, dat deze volgens eerder onderzoek een verlieslatend karakter hebben. Juist bij dit type onrendabele treindienst is er een reëel risico dat een vervoerder in open toegang haar bediening of klantvoorwaarden versobert of zelfs de gehele

bediening stopzet als de ticketopbrengsten tegenvallen. Dat wil het kabinet voorkomen temeer omdat het niet eenvoudig of zonder kosten is om essentieel vervangend vervoer te regelen. Daarom was het waarborgen van de continuïteit in de gesprekken tussen het ministerie van IenW en Arriva het cruciale thema.

IenW heeft onderzocht of de continuïteit van de dienstverlening aannemelijk gemaakt kon worden. Hierbij is in eerste instantie gekeken naar de haalbaarheid van de businesscase. Een commerciële vervoerder als Arriva heeft immers een rendementsdoelstelling. Helaas wilde Arriva geen inzicht bieden in de business case, ook niet via een onafhankelijke derde partij. Dit tegen de achtergrond van de gesprekken in 2022 over een mogelijke decentralisatie van de stoptreindienst Zwolle-Leeuwarden. Uit een onderzoek van de provincie Fryslân bleek dat een jaarlijkse exploitatiebijdrage van €7,5 miljoen benodigd was.⁶

Bij gebrek aan inzicht in de businesscase en gegeven de gegronde twijfel over de rentabiliteit van de stoptreindienst Zwolle-Leeuwarden wilde IenW concrete, financieel onderbouwde garanties voor de continuïteit van dienstverlening. Deze garanties heeft Arriva in 2023 niet geboden. Om die reden is ervoor gekozen om de treindiensten in de HRN-concessie op te nemen.

10.

De leden van de VVD-fractie constateren voorts dat het CBb inmiddels heeft geoordeeld dat er onvoldoende grond was om de onderhandelingen met Arriva te beëindigen vanwege zorgen over de continuïteit van de dienstverlening. Zij vragen of dit oordeel aanleiding geeft om de beoordeling van continuïteit thans in een ander perspectief te plaatsen. Indien dat het geval is, verzoeken zij toe te lichten in hoeverre het tijdsverloop tussen het afbreken van de eerdere onderhandelingsfase en de uitspraak van het CBb daarbij een rol heeft gespeeld. Indien continuïteit nog steeds een aandachtspunt vormt, verzoeken deze leden om een nadere toelichting op de actuele risico's die worden gezien bij het

⁶ Bijlage 4 bij Kamerstuk 23645, nr. 786, d.d. 16 januari 2023

waarborgen van de dienstverlening door Arriva, en in welke mate het verstreken tijdsverloop daarbij relevant is, mede in relatie tot de vertraging van de Maaslijn en de ruimte die deze vertraging bood voor alternatieve ontwikkelingen.

Antwoord op vraag 10:

Het CBb heeft in de tussenuitspraak van 9 september 2025 de Staatssecretaris opgedragen om met onmiddellijke ingang de onderhandelingen met Arriva te hervatten over haar aanbod om op de noordelijke lijnen treindiensten in open toegang te rijden, en de uitkomst daarvan aan het CBb te melden. Het CBb was er op dat moment niet van overtuigd dat de zorgen omtrent de continuïteit van het aanbod van Arriva reëel waren.

Arriva bood in de recente gesprekken echter geen zekerheid over het in te zetten materieel vanaf eind 2027. De situatie is nu anders dan in 2023 omdat de oplevering van de geëlektrificeerde Maaslijn dichterbij is gekomen. Daarbij is de genoemde levertijd van drie jaar nieuwe informatie van Arriva. Destijds was onzeker of Arriva een haalbare businesscase had om de bediening langjarig voort te zetten en nieuw materieel te bestellen om de Maaslijntreinen te vervangen. Arriva heeft in 2023 geen concrete, financieel onderbouwde garanties geboden voor de continuïteit van dienstverlening. Arriva beloofde enkel het eventuele stoppen met de treindiensten minimaal twee jaar van tevoren aan te kondigen.

11.

De leden van de VVD-fractie vragen of het juist is dat Arriva in de gesprekken met het ministerie schriftelijke garanties heeft aangeboden die waren gericht op het waarborgen van zekerheid en continuïteit van de dienstverlening, en die volgens het bedrijf aansluiten bij afspraken die eerder zijn gemaakt met provincies na aanbesteding van vergelijkbare spoorlijnen. Deze leden vragen of het juist is dat dergelijke garanties daadwerkelijk zijn aangeboden en, indien dat het geval is, hoe de staatssecretaris deze voorstellen heeft beoordeeld. Indien ervoor is gekozen deze garanties niet op te nemen in een bindende overeenkomst, verzoeken zij toe te

lichten welke inhoudelijke en beleidsmatige overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Zij vragen tevens hoe deze afweging zich verhoudt tot de overweging van het CBb dat financiële of contractuele waarborgen een passend instrument kunnen zijn om onzekerheden te mitigeren.

Antwoord op vraag 11:

Zoals toegelicht in het antwoord op de vragen 1, 9 en 10, bood Arriva in de recente gesprekken geen zekerheid over het in te zetten materieel in de periode vanaf eind 2027 tot 2029. Dat is de periode waarin Arriva niet meer kan beschikken over het voor de Maaslijn aangeschafte materieel en nieuw materieel vanwege de verwachte levertijd van drie jaar nog niet beschikbaar zou zijn. Daarom is nu niet gesproken over het eerdere aanbod van Arriva om het eventuele stoppen met de treindiensten minimaal twee jaar van te voren aan te kondigen. Arriva heeft in haar geactualiseerde (en oorspronkelijke) aanbod geen voorstel gedaan voor financiële borging.

12.

Deze leden zouden graag meer inzicht willen in het verloop en de inhoud van deze gesprekken. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de opdracht van het CBb om de gesprekken voort te zetten? Zijn van deze gesprekken verslagen of notulen gemaakt en, zo ja, in hoeverre kunnen deze met de Kamer worden gedeeld, al dan niet in samengevatte vorm?

Antwoord op vraag 12:

Het ministerie van IenW heeft na de tussenuitspraak van het CBb verschillende gesprekken gevoerd met Arriva over haar aanbod van treindiensten in open toegang op de trajecten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen. Uiteindelijk heeft Arriva een geactualiseerd aanbod gedaan op 14 januari 2026. Met de brieven van 8 december 2025⁷ en 5 maart jl.⁸ is de Kamer in samengevatte vorm geïnformeerd over de voortgang en uitkomsten van de gesprekken. In de verslagen

⁷ Kamerstukken II, 2025/26, 29 984, nr. 1268, d.d. 8 december 2025

⁸ Kamerstukken II, 2025/26, 29 984, nr. 1277, d.d. 5 maart 2026

van de gesprekken staat vertrouwelijke informatie over de bedrijfsstrategie van Arriva. Het is onwenselijk als deze informatie wordt verstrekt. Dit zou eventuele toekomstige gesprekken met Arriva en andere vervoerders over hun mogelijke plannen moeilijker maken.

13.

Mede op grond van twee artikelen in de Telegraaf van voorgaande weken begrijpen deze leden dat er met name sprake was van een verschuiving in de tijd als gevolg van vertragingen in andere projecten, in het bijzonder de elektrificatie van de Maaslijn. Daarbij zou het materieel dat oorspronkelijk voor die lijn was bestemd, tijdelijk elders op de noordelijke lijnen hebben kunnen worden ingezet, waarna nieuw materieel zou worden besteld. Deze leden vragen hoe de staatssecretaris dit heeft beoordeeld, mede in het licht van gebruikelijke investeringspraktijken waarbij investeringsbeslissingen worden afgestemd op de mate van zekerheid over toekomstige inzet en opbrengsten. Zij vragen in hoeverre deze casus inzicht geeft in bredere praktische drempels bij toetreding tot het open spoor en hoe deze zich verhouden tot het beleidsmatige uitgangspunt van een toegankelijk en concurrerend spoorstelsel.

Antwoord op vraag 13:

Het uitgangspunt is dat voor binnenlands vervoer open toegang een aanvullende rol heeft ten opzichte van de HRN-concessie en andere concessies. Hierbij rijdt een opentoeegangvervoerder voor eigen rekening en risico, en moet deze dus zelf zorgdragen voor het materieel. Het wegvallen van een dergelijke aanvullende verbinding zou geen onoverkomelijk probleem zijn voor de reizigers die er gebruik van maken, omdat er alternatief concessieaanbod bestaat.

In die zin vormt deze casus juist een uitzondering op het uitgangspunt omdat gesproken is over de vervanging van concessietreindiensten door opentoeegangvervoer. Deze treindiensten zijn van groot belang voor de regionale reiziger, terwijl de aantallen reizigers op deze trajecten niet per se aanzienlijk zijn, met name op het traject Zwolle-

Leeuwarden. Juist bij dit type treindienst is het een risico dat een vervoerder in open toegang haar bediening of klantvoorwaarden versobert of zelfs de gehele bediening stopzet als de ticketopbrengsten tegenvallen. Dat wil het kabinet voorkomen, temeer omdat het niet eenvoudig of zonder kosten is om essentieel vervangend vervoer te regelen. Reizigers moeten erop kunnen rekenen dat hun trein rijdt en dat is waarom het waarborgen van de continuïteit in de gesprekken tussen IenW en Arriva het cruciale thema was.

14.

De leden van de VVD-fractie willen op grond van deze Kamerbrief valideren of zij het goed hebben begrepen dat er gesproken is over alternatieve oplossingen voor de inzet van materieel. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om gebruik te maken van treinstellen die eventueel beschikbaar komen bij NS, indien bepaalde lijnen door een andere vervoerder worden geëxploiteerd. Het Convenant Productiemiddelen, dat deel uitmaakt van de HRN-concessie, lijkt daarvoor relevant. Deze leden vragen of het juist is dat dit convenant afspraken bevat over het beschikbaar blijven van productiemiddelen voor het spoorvervoer en over de voorwaarden waaronder deze kunnen worden overgedragen of beschikbaar gesteld, wanneer lijnen door een andere vervoerder worden geëxploiteerd.

Heeft Arriva gevraagd om financiering, personeel of materieel van de overheid of naar bestaande juridische en contractuele mogelijkheden binnen het huidige kader? Deze leden vragen de staatssecretaris te bevestigen of deze duiding juist is, en zo nodig te verduidelijken welke ondersteuning of faciliteiten in dit verband zijn besproken. Deze leden constateren dat in de praktijk een wederzijdse afhankelijkheid van materieel en toetreding kan ontstaan: voor de aanschaf van materieel is perspectief op exploitatie nodig, terwijl voor toetreding tot het spoor doorgaans reeds materieel beschikbaar moet zijn. Zij vragen of deze dynamiek past binnen de bedoeling en werking van het opentoeegangssysteem en in hoeverre bestaande instrumenten, waaronder het Convenant Productiemiddelen, mede zijn bedoeld om dergelijke toetredingsknelpunten te voorkomen of te beperken. Verder vragen deze leden in hoeverre de huidige afspraken ertoe kunnen leiden dat een

huidige vervoerder in de praktijk een invloedrijke positie heeft bij de beschikbaarheid van materieel, en welke waarborgen er zijn om te voorkomen dat dit de toetreding van andere vervoerders onbedoeld belemmert of vertraagt.

Antwoord op vraag 14:

De wederzijdse afhankelijkheid van materieel en toetreding wordt herkend. Voor opentoeegangvervoer in aanvulling op de hoofdrailnetconcessie is geen rol voor het ministerie in het direct faciliteren van materieel. Arriva heeft voorgesteld dat IenW van NS zou eisen om materieel over te dragen. Het Convenant inzake Productiemiddelen waar in de vraag naar wordt verwezen, is een schriftelijke afspraak tussen het ministerie van IenW en NS, en regelt dat in het geval van een concessie-overgang het benodigde materieel tegen een marktconforme vergoeding aan de nieuwe concessiehouder wordt overgedragen. Dit is een gebruikelijke werkwijze in het openbaar vervoer, om te borgen dat concessiehouders tot aan het einde van de concessie in materieel blijven investeren. Het convenant is geen middel om toetredingsknelpunten op te lossen als het gaat om open toegang. In het geval dat een concessieverplichting vervalt en in plaats daarvan treindiensten op basis van een opentoeeganginitiatief worden aangeboden, dan kan IenW de overdracht van materieel niet afdwingen. NS kan uiteraard wel eigenstandig afspraken maken over de overdracht van materieel maar dat is aan de vervoerders onderling.

Arriva heeft niet gevraagd om ondersteuning bij de financiering en het werven van personeel.

15.

De leden van de VVD-fractie vragen de staatssecretaris, in lijn met een eerdere vraag van het lid Boelsma-Hoekstra (CDA), alsnog een inzichtelijke vergelijking te maken tussen het aanbod van Arriva en de huidige dienstverlening van NS. Zij vragen deze vergelijking in ieder geval te maken op de aspecten dienstregeling, frequentie, punctualiteit, zitplaatskans en de wijze waarop de prestaties contractueel of operationeel worden geborgd en deze met de Kamer de delen.

Antwoord op vraag 15:

In de brief van 5 maart⁹ is aangegeven dat deze aspecten in de recente gesprekken met Arriva niet aan de orde zijn gekomen omdat er geen zekerheid werd geboden over het in te zetten materieel. Op basis van de gesprekken in 2023 concludeerde mijn voorganger dat de geboden dienstregeling, frequentie, punctualiteit en zitplaatskans voldoende zouden zijn indien deze daadwerkelijk zouden worden gerealiseerd. De gehanteerde indicatoren en manier van borging waren echter anders en er kon niet met een voldoende mate van zekerheid door Arriva voorzien worden in de continuïteit van de dienstverlening.

16.

De leden van de VVD-fractie vragen ten aanzien van het vervolg waarom niet reeds voorafgaand aan de midtermreview wordt bezien welke mogelijkheden er zijn voor toekomstige aanpassingen van het beleid of de uitvoering, indien zou blijken dat het voorstel van Arriva op onderdelen voordelen kan bieden voor de reiziger en bestaande afspraken (zoals het convenant) aanknopingspunten kunnen bieden voor het beschikbaar stellen of overdragen van materieel. Zij vragen in hoeverre het wenselijk en mogelijk is om dergelijke opties eerder te verkennen, zodat eventuele verbeteringen voor de reiziger niet onnodig worden vertraagd.

Antwoord op vraag 16:

In het Coalitieakkoord 2026-2030 is afgesproken dat voor de periode na 2033 het kabinet begin 2027 een besluit zal nemen over de Toekomstige Marktordening Spoor.¹⁰ Het kabinet zal dus voorafgaand aan de midterm review van de hoofdrailnetconcessie die in 2029 plaatsvindt een besluit nemen over toekomstige aanpassingen van het beleid.

⁹ Kamerstukken II, 2025/26, 29 984, nr. 1277, d.d. 5 maart 2026

¹⁰ Coalitieakkoord 2026-2030, Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland, d.d. 30 januari 2026, p. 62.

Zoals aangegeven in reactie op vraag 14 biedt het convenant geen mogelijkheden om materieel beschikbaar te stellen aan Arriva. Er is daarom geen aanleiding om voorafgaand aan de midterm review van de hoofdrailnetconcessie eventuele aanpassingen aan de hoofdrailnetconcessie te doen.

17.

De leden van de VVD-fractie constateren dat er nog diverse vragen zijn. Zij achten daarom nadere verduidelijking wenselijk, voordat een definitief oordeel kan worden gevormd. In dat verband wijzen deze leden op het recente tussenvonnis van het CBb, waarin is ingegaan op de beoordeling van de continuïteit van de dienstverlening en is bepaald dat de gesprekken dienen te worden voortgezet. Tevens vragen zij aandacht voor de formulering van het convenant, en verzoeken zij de staatssecretaris toe te lichten in hoeverre daaruit volgt dat onder bepaalde omstandigheden aanvullende handelingsmogelijkheden beschikbaar kunnen zijn.

Antwoord op vraag 17:

Het convenant biedt procesmatige aanknopingspunten voor een situatie dat een concessieverplichting vervalt en een opentoeeganginitiatief daarvoor in de plaats komt. Zoals eerder aangegeven is overdracht van materieel in die situatie niet door IenW afdwingbaar. Vervoerders kunnen wel onderling afspraken maken over verkoop van materieel. De directie van NS gaat zelf over de inrichting van de bedrijfsvoering en de omgang met materieel.

GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich zorgen over de kwaliteit en de betaalbaarheid van het openbaar vervoer. Om Nederland op een goede en betaalbare manier bereikbaar te houden is het van groot belang voldoende te investeren in goed spoorvervoer van, naar en in alle regio's. Deze leden vinden het hierbij van groot belang dat de overheid de regie voert bij het organiseren van goed spoorvervoer. Daarom hechten zij aan een goede HRN-concessie waarbij reizigers frequent, betaalbaar en veilig

kunnen reizen. Een goed functionerende HRN-concessie is van fundamenteel belang voor het fijnmazige Nederlandse spoornetwerk.

18.

Het grote voordeel van de HRN-concessie is dat de kwaliteit van het spoorvervoer op een goede manier wordt gegarandeerd en dat de overheid kan ingrijpen, als de vervoerder zich niet aan de eisen uit de concessie houdt. In een opentoeegangssituatie is het voor de overheid veel lastiger om kwaliteitseisen af te kunnen dwingen. Deelt de staatssecretaris deze zorgen? En kan de staatssecretaris in het verlengde hiervan ingaan op de zorgen die leven over het feit dat de belangen van reizigers en rijdend personeel in een opentoeegangssituatie minder goed geborgd zijn?

Antwoord op vraag 18:

Reizigers van de stoptreindiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen moeten er op kunnen rekenen dat hun trein rijdt. De aantallen reizigers op deze trajecten maken de trajecten verlieslatend, met name het traject Zwolle-Leeuwarden. Juist bij dit type treindienst is een risico dat een vervoerder in open toegang haar bediening of klantvoorwaarden versobert of zelfs de gehele bediening stopzet als de ticketopbrengsten tegenvallen. Dat wil het kabinet voorkomen temeer omdat het niet eenvoudig of zonder kosten is om essentieel vervangend vervoer te regelen. Omdat het aanbod van Arriva inhoudelijk interessant was, is met Arriva gesproken met de intentie om afspraken te maken. De gesprekken gingen over de invulling van een mogelijke overeenkomst over de kwaliteit en continuïteit van de bediening, en over hoe deze afdwingbaar gemaakt zou kunnen worden.

Deze casus wijkt daarmee af van het uitgangspunt dat opentoeangvervoer aanvullend is op de hoofdrailnetconcessie en andere concessies. In dit geval zou opentoeangvervoer concessievervoer vervangen. In de brief over borging van publieke belangen bij open toegang¹¹ is

¹¹ Kamerstuk 29984, nr. 1243, d.d. 6 mei 2025.

ingegaan op de manier waarop de belangen van reizigers geborgd kunnen worden bij aanvullend opentoegeangvervoer door middel van regelgeving en andere instrumenten. Ik heb geen signalen ontvangen dat de belangen van rijdend personeel in een opentoegeangssituatie minder goed geborgd zouden zijn.

19.

Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat er geen risico's moeten worden genomen op een verbinding die voor veel mensen in Noord- Nederland cruciaal is, en dat deze daarom altijd via een concessie gegarandeerd moet blijven? Zo nee, waarom niet? Hoe weten de reizigers in Noord- Nederland zich in een opentoegeangssysteem verzekerd van goed en betaalbaar spoorvervoer? Klopt het bijvoorbeeld dat spoorvervoer in open toegang ertoe kan leiden dat de vervoerder zelfstandig kan besluiten om bijvoorbeeld na 21.00 uur in de avond veel minder of niet meer te rijden, omdat deze ritten financieel niet rendabel zijn? Wat zou dit betekenen voor reizigers die in dit geval hierdoor niet meer met de trein kunnen reizen? En kan een opentoegeangssysteem ook betekenen dat de vervoerder tussentijds de tarieven kan verhogen? En welke risico's zijn er volgens de staatssecretaris nog meer voor de reizigers, zo vragen deze leden.

Antwoord op vraag 19:

Zoals in het antwoord op vraag 18 toegelicht, is het voor de reiziger cruciaal dat de continuïteit van de stoptreindiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen geborgd is. Hierbij gaat het ook om de bediening aan de randen van de dag en in het weekend. Dit is het belangrijkste risico dat het ministerie van IenW gepoogd heeft te mitigeren door een financiële borging van de schriftelijke garanties.

In 2023 heeft IenW voorgesteld om ook afspraken vast te leggen over de bediening, de kwaliteit en de tarieven. Arriva was voornemens om aan te sluiten bij de tarieven en het tariefensysteem van de Concessies Regionaal spoorvervoer 2020-2035 in de provincies Groningen en Fryslân. Daarmee zou de betaalbaarheid voor de reiziger geborgd zijn.

20.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in de brief van het kabinet dat de staatssecretaris naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb in gesprek is gegaan met Arriva over de stoptreinverbinding op de noordelijke lijnen. Hierbij is gebleken dat Arriva niet in staat is om voldoende materieel te organiseren om een stoptreindienst te rijden. Deze leden zijn hierover enigszins verbaasd, omdat zij niet goed begrijpen waarom deze informatie niet eerder beschikbaar was. Kan de staatssecretaris hierop reflecteren? Want deelt de staatssecretaris het gevoel dat, als voorafgaand aan de start van de procedure bij het CBb al duidelijk was geweest dat Arriva over onvoldoende materieel zou beschikken, deze procedure mogelijk anders zou zijn verlopen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 20:

Het CBb achtte het in de tussenuitspraak van 9 september 2025 aannemelijk dat Arriva als internationaal concern over voldoende materieel zou kunnen beschikken. Dit is in de gesprekken met Arriva verkend. Arriva gaf aan dat het beoogde materieel tot eind 2027 beschikbaar is, en dat nieuw te bestellen materieel pas in 2029 zou kunnen instromen als gevolg van een verwachte levertijd van drie jaar.

In 2023 wilde Arriva zich verplichten tot een kennisgevingstermijn van twee jaar. Dat wil zeggen dat een eventuele aankondiging om te stoppen met de treindienst minimaal twee jaar van tevoren wordt gedaan. Als bekend was geweest dat de levertijd van voor deze treindiensten geschikt materieel drie jaar zou zijn waardoor de continuïteit in dat geval dus ook een risico zou zijn, dan was die informatie meegenomen in de besluitvorming.

21.

In het verlengde hiervan vragen deze leden in hoeverre Arriva voldoende rijdend personeel beschikbaar heeft om lijnen over te nemen. In de Limburgse concessie is sprake van een tekort aan machinisten waardoor een deel van de

treinen vervangen moest worden door bussen. Hoe beoordeelt de staatssecretaris dit en ziet zij risico's dat er naast een tekort aan materieel ook een tekort aan personeel zou kunnen ontstaan? Wat waren volgens de staatssecretaris de mogelijke gevolgen als Arriva sinds 2025 de noordelijke lijnen had gereden en in 2027 duidelijk was geworden dat er ineens onvoldoende materieel zou zijn? Hoe had in dat geval een chaotische situatie kunnen worden voorkomen?

Antwoord op vraag 21:

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 9, is in 2023 met Arriva gesproken met de intentie om afspraken te maken. De gesprekken gingen over de invulling van een mogelijke overeenkomst over de kwaliteit en continuïteit van de bediening, en over hoe deze afdwingbaar gemaakt zou kunnen worden. Arriva bood echter geen concrete, financieel onderbouwde garanties voor de continuïteit. Daarom zijn de treindiensten opgenomen in de HRN-concessie en kan de in de vraag geschetste situatie zich niet voordoen.

Arriva bood in de recente gesprekken geen zekerheid over het in te zetten materieel vanaf eind 2027. Daarom is een mogelijke startdatum niet aan de orde gekomen. Bij eventuele gesprekken hierover zou Arriva uiteraard zijn bevraagd over de tijdige beschikbaarheid van personeel.

22.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben ook zorgen over het feit dat er geen beeld is of er nog verdere risico's zijn waardoor Arriva de aangekondigde treindiensten in open toegang niet zou kunnen uitvoeren. In hoeverre is het voor de staatssecretaris duidelijk of Arriva voldoende financiële middelen heeft om opentoeegangstreinen met zekerheid te laten rijden? Omdat er - anders dan bij NS - geen openbare financiële cijfers bekend zijn, vernemen de aan het woord zijnde leden hier graag een reflectie op van de staatssecretaris.

Antwoord op vraag 22:

In de gesprekken met Arriva is in eerste instantie gekeken naar de haalbaarheid van de businesscase. Een commerciële vervoerder als Arriva heeft immers een rendementsdoelstelling. Helaas wilde Arriva in 2023 geen inzicht bieden in de business case, ook niet via een onafhankelijke derde partij.

Bij gebrek aan duidelijkheid over de businesscase wilde het kabinet concrete, financieel onderbouwde garanties voor de continuïteit van dienstverlening. Arriva heeft in 2023 en in de recente gesprekken geen aanbod gedaan voor een financiële borging van de schriftelijke garanties.

23.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben nog enkele nadere vragen. Deze leden hechten veel waarde aan de weerbaarheid van de Nederlandse infrastructuur en cruciale publieke voorzieningen. Het ov is hier een belangrijk voorbeeld van. In dit kader vragen de aan het woord zijnde leden aan de staatssecretaris hoe verstandig het is om een deel van het HRN uit te laten voeren door buitenlandse private-equitybedrijven, die het primaire doel hebben om financiële winst te maken en die wanneer een bepaalde lijn onvoldoende rendeert eenvoudig kunnen besluiten om de dienstregeling af te schalen. Graag ontvangen deze leden hier een reactie op van de staatssecretaris.

Antwoord op vraag 23:

Zolang de continuïteit van de dienstverlening geborgd kan worden en een vervoerder niet zomaar kan afschalen, is de aandeelhouder van de vervoerder voor mij niet relevant. Tijdens gesprekken met vervoerders wordt rekening gehouden met de prikkels die het aandeelhouderschap met zich mee kan brengen.

24.

Tot slot op vernemen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie graag van de staatssecretaris antwoord op de vraag

hoeveel capaciteit en financiële middelen de procedure bij het CBb het ministerie van IenW inmiddels heeft gekost.

Antwoord op vraag 24:

Een inschatting van de totale kosten die zijn verbonden aan de procedures over de noordelijke lijnen kan niet worden gemaakt. De noordelijke lijnen zijn een onderdeel van de beroepsprocedure bij het CBb en van de inbreukprocedure bij het EU-Hof. Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn juristen werkzaam die gemachtigd zijn om in Luxemburg op te treden namens de Nederlandse regering bij zaken die spelen bij het EU-Hof. De procesvertegenwoordiging van het ministerie van BZ werkt nauw samen met medewerkers van het ministerie van IenW die ook nu al bij de beroepsprocedure bij het CBb betrokken zijn. De Landsadvocaat voert namens IenW de procedure bij het CBb.

25.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de processtukken in de infractieprocedure niet openbaar zijn. Kan de staatssecretaris aangeven op welk moment deze stukken wel openbaar worden en of de staatssecretaris de eigen reactie op het verzoekschrift van de Europese Commissie wel zelfstandig openbaar mag maken? En zo ja, of dit ook zal gaan gebeuren?

Antwoord op vraag 25:

De inbreukprocedure is een vertrouwelijke procedure. De processtukken van de Nederlandse regering in de nog lopende procedure bij het EU-Hof zijn daarom niet openbaar. Ook na afloop van de procedure bij het EU-Hof, wanneer het EU-Hof arrest heeft gewezen, worden processtukken niet actief openbaar gemaakt. De eigen reactie op het verzoekschrift van de Europese Commissie zal dan ook niet zelfstandig openbaar gemaakt worden.

26.

En kan de staatssecretaris aangeven welke mogelijke uitspraken er kunnen volgen uit de infractieprocedure en wat

in hoofdlijnen de praktische gevolgen zullen zijn van de verschillende mogelijke uitspraken?

Antwoord op vraag 26:

Het is nog onbekend wat de uitspraak van het EU-Hof zal zijn en wat Nederland dan precies moet doen. Het EU-Hof stelt namelijk vast of er wel of geen inbreuk van het Europese recht is. Het EU-Hof bepaalt - bij vaststelling van een inbreuk - niet concreet wat de lidstaat moet doen om die inbreuk ongedaan te maken. De lidstaat behoudt daar een bepaalde ruimte. Als het EU-Hof oordeelt dat Nederland bij de gunning van de huidige hoofdrailnetconcessie (op onderdelen) in strijd met het EU-recht heeft gehandeld, dan moet Nederland passende maatregelen nemen. Dit kan ook een beperkte aanpassing van de concessie zijn. Indien de uitspraak van het EU-Hof betekent dat een ingrijpender wijziging noodzakelijk is, kan dit ertoe leiden dat Nederland de hoofdrailnetconcessie opnieuw moet verlenen via de aangescherpte regels voor onderhandse gunning of via een openbare aanbesteding.

CDA-fractie

27.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de beschikbaarheid van rijdend materieel een belangrijke rol heeft gespeeld in de beoordeling van het aanbod. Deze leden vragen in hoeverre het ontbreken van materieel voor andere vervoerders in voorkomende gevallen een knelpunt kan vormen. In hoeverre verhoudt dit zich tot situaties waarin aan de randen van het netwerk wordt verkend of aanvullend aanbod mogelijk is?

Deze leden vragen daarnaast welke mogelijkheden de staatssecretaris ziet om te voorkomen dat materieelbeschikbaarheid in dergelijke situaties een beperkende factor vormt. Wordt daarbij gedacht aan mogelijke oplossingen, zoals leaseconstructies, gezamenlijke materieelvoorzieningen of overgangsregelingen? En zo ja, welke stappen worden hierin gezet? Deze leden vernemen graag welke rol de staatssecretaris voor zichzelf ziet in het organiseren of faciliteren van dergelijke oplossingen, met inachtneming van de bestaande ordening van het spoor.

Antwoord op vraag 27:

Aanvullend aanbod van personenvervoer aan de randen van het hoofdrailnet, zoals genoemd in het Coalitieakkoord, kan tot stand komen via concessies en via open toegang. Bij concessievervoer zijn in de Wet personenvervoer 2000 bepalingen opgenomen over de overdracht van materieel van de voormalige naar de nieuwe concessiehouder. Voor de hoofdrailnetconcessie zijn de afspraken over de overdracht van materieel naar een eventuele nieuwe concessiehouder opgenomen in het Convenant inzake Productiemiddelen.

Voor opentoeegangvervoerders is de beschikbaarheid van materieel een uitdaging. Binnenlandse treindiensten in open toegang vormen een aanvulling op de treindiensten die op basis van de hoofdrailnetconcessie worden aangeboden. Om die reden ziet het kabinet voor de overheid geen rol in het direct faciliteren van materieel door middel van leaseconstructies, gezamenlijke materieelvoorzieningen of overgangsregelingen. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 6 onderzoekt ProRail de mogelijkheden voor kaderovereenkomsten om vervoerders de nodige zekerheid te bieden om in materieel te investeren. Binnenkort wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van dat onderzoek.

28.

De leden van de CDA-fractie hebben tevens vragen over de beschikbaarheid en inzet van materieel in bredere zin. Deze leden begrijpen dat het beschikbaar stellen van materieel niet afdwingbaar is. Tegelijkertijd vragen zij in hoeverre binnen de huidige ordening ruimte bestaat om te bevorderen dat materieelbeschikbaarheid niet onnodig belemmerend werkt voor het realiseren van een zo goed mogelijk aanbod voor de reiziger. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting op de wijze waarop de staatssecretaris haar rol ziet in situaties waarin praktische belemmeringen, zoals materieelbeschikbaarheid, raken aan publieke belangen, zoals continuïteit en kwaliteit van het vervoer.

Antwoord op vraag 28:

Als het gaat om concessieervoer dan speelt met name de lange levertijd van materieel een belemmerende rol. Hierbij is het zaak dat overheden, waaronder de rijksoverheid, tijdig starten met aanbestedingsprocedures, overnameregelingen afstemmen, en voldoende implementatietijd opnemen in de planning. Dit is mede waarom in het Coalitieakkoord is afgesproken om begin 2027 een besluit te nemen over de Toekomstige Marktordening Spoor vanaf eind 2033. Naast het borgen van materieelovergang naar een nieuwe concessiehouder in het convenant, zoals toegelicht in vraag 27, stelt NS jaarlijks een materieelparkplan op conform artikel 48 van de hoofdrailnetconcessie. Dit bevat een overzicht van de inzetbare materieelvloot inclusief verwachte in- en uitstroom tot het einde van de looptijd van de concessie. Hiermee houdt het ministerie van IenW zicht op de materieelbeschikbaarheid.

29.

De leden van de CDA-fractie constateren voorts dat de conclusie over het aanbod van Arriva in belangrijke mate samenhangt met onzekerheden rond materieel. Deze leden vragen in hoeverre ook andere factoren een rol hebben gespeeld bij de beoordeling van dit aanbod. Zo ja, welke?

Antwoord op vraag 29:

In de brief van 5 maart jl. is aangegeven dat onvoldoende zekerheid werd geboden over het in te zetten materieel en dat het om die reden niet zinvol was om te spreken over andere factoren, waaronder de vergelijking in de vraagstelling. In 2023 is wel breder gesproken over andere factoren. Daaruit is geconcludeerd dat de geboden dienstregeling, frequentie, punctualiteit en zitplaatskans voldoende zouden zijn indien deze daadwerkelijk zouden worden gerealiseerd. De gehanteerde indicatoren en manier van borging waren echter anders, en er kon niet met een voldoende mate van zekerheid voorzien worden in de continuïteit van de dienstverlening.

30.

De leden van de CDA-fractie hebben daarnaast vragen over het vervolgproces. Zij lezen dat bij de midtermreview opnieuw zal worden gekeken naar de positie van de stoptreindiensten. Deze leden vragen welke stappen in de periode tot aan deze midtermreview worden gezet om de gesignaleerde aandachtspunten, in het bijzonder rond materieel, nader te verkennen. Hoe wordt daarbij geborgd dat eventuele knelpunten tijdig in beeld zijn, zodat op een later moment goed onderbouwde keuzes kunnen worden gemaakt?

Antwoord op vraag 30:

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 27, ziet het kabinet geen rol voor de overheid ten aanzien van de beschikbaarheid van materieel bij open toegang. Bij de midterm review wordt naast open toegang ook gekeken naar andere mogelijkheden zoals aanbesteding door de rijksoverheid of de bevoegdheid decentraliseren aan provincies. In die gevallen worden de treindiensten uitgevoerd onder een concessie. Vervoersconcessies zijn een belangrijk instrument waarmee de rijksoverheid en de decentrale overheden kunnen sturen op de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening en op de beschikbaarheid van materieel.

31.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe in de tussentijd, aan de randen van het netwerk, het gesprek wordt voortgezet met regionale vervoerders. Wordt er met deze vervoerders gewerkt aan scenario's die binnen de huidige randvoorwaarden uitvoerbaar zijn, zodat beter inzicht ontstaat in de mogelijkheden om het aanbod voor de reiziger waar nodig te versterken?

Antwoord op vraag 31:

In het kader van het programma Toekomstige marktordening spoor wordt met regionale spoorvervoerders en andere belanghebbenden gesproken over de marktordening op het spoor voor de periode na afloop van de huidige hoofdrailnetconcessie in 2034. Het kabinet neemt 2027

een besluit hierover. In die gesprekken wordt ook gekeken naar mogelijkheden om het aanbod voor reizigers te versterken.

JA21-fractie

32.

De leden van JA21-fractie constateren dat Arriva op dit traject vaker treinen had kunnen laten rijden dan nu het geval is, en had kunnen rijden zonder subsidie. Erkent de staatssecretaris dat de reiziger in het noorden beter geholpen was geweest door snel tot een oplossing te komen met Arriva, in plaats van het voort laten duren van de rechtszaak?

Antwoord op vraag 32:

Het aanbod van Arriva uit 2023 was inhoudelijk interessant. Om die reden is met Arriva gesproken met de intentie om afspraken te maken. De gesprekken gingen over de invulling van een mogelijke overeenkomst over de kwaliteit en continuïteit van de bediening, en over hoe deze afdwingbaar gemaakt zou kunnen worden. Voor de reiziger is het immers cruciaal dat de continuïteit van de stoptreindiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen geborgd is, waarbij het ook gaat om de bediening aan de randen van de dag en in het weekend. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 9 is in 2023 onderzocht of de continuïteit van de dienstverlening aannemelijk gemaakt kon worden, tegen de achtergrond van de eerder berekende benodigde exploitatiebijdrage van €7,5 miljoen per jaar in de gesprekken over decentralisatie van de stoptreindienst Zwolle-Leeuwarden in 2022. Omdat Arriva geen inzicht bood in de businesscase, ook niet via een onafhankelijke derde partij, is gepoogd de continuïteit te borgen met een concrete, financieel onderbouwde garantie. Aangezien Arriva hier niet mee akkoord ging, was het niet in het belang van de reiziger om te kiezen voor een bediening in open toegang.

Arriva heeft nadien van ProRail capaciteit verkregen om vanaf december 2025 in open toegang sneltreinen te rijden tussen Zwolle en Groningen. Hiervan heeft Arriva tot op heden nog geen gebruik gemaakt. Dit zou een mooie

aanvulling voor de reiziger zijn en een kans bieden om te zien hoe opentoevangdiensten op het spoor in de praktijk werkt.

33.

Is de staatssecretaris van mening dat het Rijk met voldoende ernst en welwillendheid in het gesprek gezocht heeft naar een oplossing met Arriva, gezien het feit dat het gesprek in opdracht van het CBB, en daarmee de hoogste rechter in Nederland, afkomstig is? Kan de staatssecretaris haar antwoord toelichten?

Antwoord op vraag 33:

Het CBB heeft de voorlopige voorziening getroffen dat de Staatssecretaris de gesprekken met Arriva moest hervatten omdat het CBB het aannemelijk acht dat Arriva als internationaal concern over voldoende middelen en materieel beschikt om tijdig op een eventueel noodzakelijke aanvulling of vervanging van het materieel te anticiperen. Verder gaf het CBB aan dat de mogelijkheid open staat om financiële garanties van Arriva te bedingen. Het ministerie heeft verschillende gesprekken met Arriva gevoerd. Uit die gesprekken bleek dat Arriva geen duidelijkheid kon verschaffen over de beschikbaarheid van materieel.

34.

De leden van JA21-fractie constateren dat het gebrek aan resultaat de belastingbetaler miljoenen euro's kost aan schadevergoedingen richting Arriva, omdat treinstellen uit Limburg nu ongebruikt blijven tot ze ingezet kunnen worden voor de Maaslijn. Daarnaast had Arriva zonder subsidie kunnen rijden in het noorden. Erkent de staatssecretaris dat het laten voortduren van deze rechtszaak de belastingbetaler onnodig geld heeft gekost, terwijl een snelle oplossing met Arriva mogelijk was?

Antwoord op vraag 34:

Limburg heeft als concessieverlener afspraken gemaakt met Arriva over de inzet van materieel en over eventuele

compensatie bij latere oplevering van de geëlektrificeerde Maaslijn. Tussen Limburg en het Rijk zijn onderling afspraken gemaakt over de financiering en risicoverdeling van de elektrificatie van de Maaslijn, waaronder ook latere oplevering dan eerder beoogd. Als Arriva de elektrische treinstellen vooruitlopend op de elektrificatie van de Maaslijn al elders kan inzetten, kan dit leiden tot lagere meerkosten voor Arriva en daarmee een lagere compensatie.

In de gesprekken met Arriva over de stoptreindiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen is het belang van de reiziger voorop gezet. Voor de reiziger is het cruciaal dat de continuïteit van de stoptreindiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen geborgd is. Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 32, bood Arriva in 2023 geen concrete, financieel onderbouwde garanties voor de continuïteit. Er was onvoldoende zekerheid dat Arriva daadwerkelijk nieuw materieel zou bestellen voor de periode na 2027. Het kabinet wil de situatie voorkomen waarbij op korte termijn vervangend essentieel treinvervoer georganiseerd moet worden voor regionale reizigers in het Noorden. Er was dus geen snelle oplossing met Arriva mogelijk.

35.

Kan de staatssecretaris toelichten hoeveel kosten het Rijk tot dusver gemaakt heeft met de juridische procedures omtrent de noordelijke lijnen? Kan de staatssecretaris dit uitsplitsen over directe kosten (ten behoeve van het proces) en de indirecte kosten (gerelateerd aan het proces, bijvoorbeeld vanuit het ambtelijk apparaat ter ondersteuning van de Kamer en andere ministeries)? Kan de staatssecretaris hetzelfde doen voor de nog lopende zaak bij het Europese Hof van Justitie?

Antwoord op vraag 35:

Een inschatting van de totale kosten die zijn verbonden aan de procedures over de noordelijke lijnen niet worden gemaakt. De noordelijke lijnen zijn een onderdeel van de beroepsprocedure bij het CBb en van de inbreukprocedure bij het EU-Hof. Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn juristen werkzaam die gemachtigd zijn om in Luxemburg op

te treden namens de Nederlandse regering bij zaken die spelen bij het EU-Hof. De procesvertegenwoordiging van het ministerie van BZ werkt nauw samen met medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die ook nu al bij de beroepsprocedure bij het CBb betrokken zijn. De Landsadvocaat voert namens IenW de procedure bij het CBb. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderdelen van deze procedures. Ook een uitsplitsing naar directe en indirecte kosten valt niet te maken.

36.

Wat zijn de mogelijke financiële gevolgen voor het Rijk, als Arriva door de rechter in het gelijk wordt gesteld? Kan de staatssecretaris deze vraag ook beantwoorden voor de soortgelijke zaak die nu nog loopt bij het Europese Hof van Justitie?

Antwoord op vraag 36:

Het is nog onbekend wat de uitspraken van het CBb en van het EU-Hof zullen zijn en wat de financiële gevolgen dan zullen zijn. Dat hangt af van de inhoud van deze uitspraken. Het is dan ook niet mogelijk om een inschatting te maken van eventuele financiële gevolgen.

37.

De leden van JA21-fractie constateren dat het gesprek slechts deel was van een tussenvonnis en dat er ook nog parallel een zaak loopt tegen de concessie, bij het Europese Hof van Justitie. Erkent de staatssecretaris dat er, gezien het langdurige juridische proces en de gelijktijdige zaak met de Europese Commissie, grote fouten zijn gemaakt rondom de concessieverlening op het spoor? Zo ja, is de staatssecretaris dan ook van mening dat het ministerie zich dan billijk dient op te stellen richting vervoerders bij de hieruit ontstane conflicten, waaronder de nog lopende zaak met Arriva?

Antwoord op vraag 37:

Het kabinet is van oordeel dat het proces rondom de gunning van de hoofdrailnetconcessie zorgvuldig, binnen de grenzen

van het Europese recht en met een breed politiek en bestuurlijk draagvlak is doorlopen. Het is nu aan de Europese en de Nederlandse rechter om te beoordelen of de hoofdrailnetconcessie al dan niet voldoet aan de eisen van het Nederlandse en het Europese recht.

38.

De staatssecretaris is pas recent aangetreden. Kan de staatssecretaris reflecteren op de ontstane situatie en de aanleiding voor het huidige proces? Deelt de staatssecretaris de mening dat de huidige situatie gemakkelijk te voorkomen was geweest? Welk aandeel van Europese infractieprocedures wordt gewonnen door de lidstaten van toepassing? Heeft de staatssecretaris er vertrouwen in dat Nederland deze zaak bij het Europese Hof van Justitie zal winnen? Kan de staatssecretaris toelichten wat de gevolgen zijn, indien Nederland de infractieprocedure verliest?

Antwoord op vraag 38:

In de procedures voor het Hof spelen fundamentele vragen over de PSO-verordening¹² en de Commissie heeft een bepaalde visie voor de nieuwe marktordening op het spoor, die zij voor het Hof brengt. In die zin is deze infractieprocedure niet zomaar te vergelijken met andere (eenvoudiger) zaken. Hoewel de Commissie in het merendeel van de inbreukzaken gelijk krijgt, zijn de algemene cijfers dan ook niet zonder meer richtinggevend.

In dit verband merk ik op dat Nederland in de infractieprocedure in ieder geval wordt gesteund door Oostenrijk en Noorwegen. Nederland staat dus niet alleen en dit laat zien dat het nog geen uitgemaakte zaak is.

Als het EU-Hof oordeelt dat Nederland bij de gunning van de huidige HRN-concessie (op onderdelen) in strijd met het EU-recht heeft gehandeld, moet Nederland passende

¹² Verordening (EG) nr. 1370/2007, betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg, zoals gewijzigd in Verordening (EU) 2016/2338

maatregelen nemen, zoals toegelicht in het antwoord op vraag 8.

39.

De leden van de JA21-fractie constateren dat het verondersteld ontbreken van beschikbare treinen het hoofdargument is van de staatssecretaris om geen regeling te treffen met Arriva. Erkent de staatssecretaris dat de beperkte directe beschikbaarheid van treintoestellen bij Arriva ten dele door het ministerie zelf veroorzaakt is, door het vroegtijdig en met onvoldoende onderbouwing staken van de onderhandelingen in 2022? Acht de staatssecretaris het aannemelijk dat, wanneer Arriva en het Rijk wel tot een akkoord waren gekomen, er nu treinen hadden kunnen rijden? Waarom wel of waarom niet?

Antwoord op vraag 39:

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 32, is in 2023 met Arriva gesproken met de intentie om afspraken te maken. De gesprekken gingen over de invulling van een mogelijke overeenkomst over de kwaliteit en continuïteit van de bediening, en over hoe deze afdwingbaar gemaakt zou kunnen worden. Arriva bood echter geen concrete, financieel onderbouwde garanties voor de continuïteit van de dienstverlening. Daarom kon niet tot een akkoord worden gekomen met Arriva en rijden de stoptreindiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen nu als onderdeel van de hoofdrailnetconcessie.

40.

De leden van de JA21-fractie constateren dat de NS volgens zijn jaarverslag treintoestellen die ongebruikt blijven, vanwege het niet langer bedienen van een traject, tegen boekwaarde kan verkopen. Ook het Convenant Productiemiddelen tussen NS en het Rijk biedt handvatten om overtollige NS-treinen beschikbaar te maken. Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat bij het leasen of overkopen van NS-treinen, de afnemer vervolgens ook het risico aangaat dat hoort bij het gebruik en de inzet van de betreffende treinen? Zo ja, waarom is de staatssecretaris niet

op het voorstel van Arriva ingegaan om de vrijgekomen NS-treinstoestellen te leasen of (deels) over te kopen? Is de staatssecretaris bereid om alsnog, op basis van het Convenant Productiemodellen, met NS in gesprek te gaan om tot een oplossing te komen voor deze zaak, al is het maar om de periode te overbruggen, totdat Arriva eigen materieel kan leveren?

Antwoord op vraag 40:

IenW deelt met de leden van de JA21-fractie dat de afnemer van treinmaterieel ook het risico aangaat dat hoort bij het gebruik en de inzet ervan. Het is niet aan de overheid, maar aan NS als vervoerder om zelf te bepalen hoe wordt omgegaan met (overtollig) materieel. Het convenant biedt aanknopingspunten voor de situatie dat een concessieverplichting vervalt en een opentoeeganginitiatief daarvoor in de plaats komt. Vervoerders kunnen onderling afspraken maken over bijvoorbeeld verkoop of lease van materieel. De overheid kan NS niet dwingen om in die situatie materieel over te dragen aan een opentoeegangvervoerder. Dit is nader toegelicht in het antwoord op vraag 4.

41.

De leden van de JA21-fractie constateren dat de concessie, zoals hij nu staat, nog loopt tot 2033. Voor de jaren daarna zou er een heel nieuw aanbestedingsproces opgestart moeten worden. Heeft de staatssecretaris overwogen alsnog deze noordelijke lijnen uit de concessie te halen ten behoeve van Arriva, maar met een latere ingangsdatum op basis van de besteltermijn van nieuwe treinen, zodat Arriva de tijd en zekerheid heeft om alsnog nieuwe treinen aan te schaffen, zonder dat er gewacht moet worden op 2033 (plus de duur van een nieuw aanbestedingstraject)? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 41:

In het Coalitieakkoord 2026-2030 is afgesproken dat voor de periode na 2033 het kabinet begin 2027 een besluit zal

nemen over de Toekomstige Marktordening Spoor.¹³ De voorbereidingen van een eventuele aanbesteding zouden dus al eerder starten dan in 2033.

Een vervoerder die treinvervoer in open toegang wil aanbieden, doet dit op eigen initiatief en voor eigen rekening en risico. Het is niet aan het ministerie om oplossingen te vinden zodat opentoeegangvervoerders alsnog hun diensten kunnen aanbieden. Bovendien zou het eventueel uit de concessie halen van treindiensten niet betekenen dat een opentoeegangvervoerder zekerheid heeft dat ProRail capaciteit toewijst aan die vervoerder. In de tussentijd kunnen andere opentoeegangvervoerders immers melden ook treindiensten op hetzelfde baanvak uit te willen voeren. ProRail zal dan moeten bepalen welke vervoerder de beschikbare capaciteit toegewezen krijgt.

BBB-fractie

42.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de staatssecretaris concludeert dat er onvoldoende zekerheid bestaat over de continuïteit van de dienstverlening gedurende de looptijd van de HRN-concessie. Kan de staatssecretaris concreet uiteenzetten welke criteria zijn gehanteerd bij de beoordeling van deze continuïteit en op welke punten het aanbod hier volgens haar niet aan voldoet? In hoeverre is daarbij betrokken dat aanvullende zekerheden of garanties contractueel zouden kunnen worden geborgd?

Antwoord op vraag 42:

In 2023 is onderzocht of de continuïteit van de dienstverlening aannemelijk gemaakt kon worden. Hierbij is in eerste instantie gekeken naar de haalbaarheid van de businesscase. Een commerciële vervoerder als Arriva heeft immers een rendementsdoelstelling. Helaas wilde Arriva geen inzicht bieden in de business case, ook niet via een onafhankelijke derde partij. Dit tegen de achtergrond van de gesprekken in 2022 over een mogelijke decentralisatie van

¹³ Coalitieakkoord 2026–2030, Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland, 30 januari 2026, p. 62.

de stoptreindienst Zwolle-Leeuwarden. Uit een onderzoek van de provincie Fryslân bleek dat een jaarlijkse exploitatiebijdrage van €7,5 miljoen benodigd was.¹⁴

Bij gebrek aan inzicht in de businesscase wilde IenW concrete, financieel onderbouwde garanties voor de continuïteit van dienstverlening. Deze garanties heeft Arriva in 2023 niet geboden. Daarom is ervoor gekozen om de treindiensten in de hoofdrailnetconcessie op te nemen.

In de recente gesprekken bleek dat Arriva geen zekerheid kon bieden over het in te zetten materieel vanaf eind 2027 waardoor er geen zekerheid geboden wordt over de continuïteit van de treindienst, zoals toegelicht in vraag 1. Arriva heeft in haar geactualiseerde (en oorspronkelijke) aanbod ook geen concrete, financieel onderbouwde garanties geboden voor de continuïteit.

43.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de beschikbaarheid van materieel als doorslaggevend knelpunt wordt genoemd. Kan de staatssecretaris toelichten welke alternatieve oplossingsrichtingen zijn onderzocht om dit knelpunt te ondervangen, en waarom deze niet tot een werkbare oplossing hebben geleid?

Antwoord op vraag 43:

Arriva heeft in de gesprekken geen andere oplossingen aangedragen om de periode te overbruggen van eind 2027 tot 2029 dat er geen materieel beschikbaar is. Het is bij het ministerie van IenW niet bekend welke mogelijkheden Arriva op de achtergrond heeft verkend. Een vervoerder die treinvervoer in open toegang wil aanbieden, doet dit op eigen initiatief en voor eigen rekening en risico. Het is niet aan de overheid om oplossingen te vinden zodat opentoeegangvervoerders alsnog hun diensten kunnen aanbieden.

¹⁴ Bijlage 4 bij Kamerstuk 23645, nr. 786, d.d. 16 januari 2023

44.

De leden van de BBB-fractie vragen de staatssecretaris in hoeverre eerdere beleidskeuzes en het verloop van het proces hebben bijgedragen aan de huidige tijdsdruk rondom de beschikbaarheid van materieel. Hoe is deze factor meegewogen in de uiteindelijke beoordeling van de haalbaarheid van het aanbod?

Antwoord op vraag 44:

Arriva bood in de recente gesprekken geen zekerheid over het in te zetten materieel van eind 2027 tot de levering van eventueel nieuw materieel, waar Arriva een levertijd voor drie jaar voor noemt. Bij de oorspronkelijke gesprekken in 2023 ging de onzekerheid over de vraag of Arriva een haalbare businesscase had om de bediening langjarig voort te zetten en nieuw materieel te bestellen om de Maaslijntreinen te vervangen. Deze levertijd speelde toen geen rol.

45.

Deze leden constateren dat de staatssecretaris stelt dat het niet past binnen open toegang om materieel via de overheid beschikbaar te stellen. Kan de staatssecretaris nader toelichten hoe deze opvatting zich verhoudt tot bestaande afspraken en instrumenten rondom productiemiddelen bij wijzigingen in concessies, en in hoeverre deze mogelijkheden zijn betrokken in de gesprekken?

Antwoord op vraag 45:

Zoals ook geantwoord op vraag 4 regelt het convenant in het geval van een concessie-overgang dat het benodigde materieel tegen een marktconforme vergoeding wordt overgedragen aan de nieuwe concessiehouder. In het geval dat een concessieverplichting vervalt en een opentoevanginitiatief daarvoor in de plaats komt, bevat het convenant geen dergelijke verplichte overgang maar een procesafpraak. Het voorstel van Arriva dat IenW NS zou

dwingen om materieel over te dragen is juridisch niet mogelijk.

46.

De leden van de BBB-fractie constateren dat aspecten, zoals dienstregeling, frequentie en kwaliteit, niet inhoudelijk zijn betrokken in de gesprekken vanwege onzekerheden rond materieel. Deze leden vragen hoe een integrale beoordeling van het aanbod heeft kunnen plaatsvinden, indien een inhoudelijke vergelijking met het huidige aanbod op deze punten niet (volledig) is gemaakt. Deze leden vragen voorts in hoeverre potentiële verschillen in aanbod, bijvoorbeeld op het gebied van frequentie, bereik en kwaliteit van dienstverlening, zijn meegewogen in de besluitvorming, en hoe deze zich verhouden tot de belangen van de reiziger.

Antwoord op vraag 46:

In de brief van 5 maart is aangegeven dat deze aspecten in de recente gesprekken met Arriva niet aan de orde zijn gekomen omdat geen zekerheid werd geboden over het in te zetten materieel. Dit terwijl deze treindiensten van groot belang zijn voor de regionale reiziger en continuïteit van de bediening essentieel is. Om die reden is het niet zinvol om een vergelijking te maken tussen het aanbod van beide vervoerders. Op basis van de gesprekken in 2023 concludeerde mijn voorganger dat de geboden dienstregeling, frequentie, punctualiteit en zitplaatskans voldoende zouden zijn indien deze daadwerkelijk zouden worden gerealiseerd. De gehanteerde indicatoren en manier van borging waren echter anders en er kon niet met een voldoende mate van zekerheid voorzien worden in de continuïteit van de dienstverlening.

47.

De leden van de BBB-fractie constateren dat wordt verwezen naar de midtermreview als moment om opnieuw naar de positie van deze lijnen te kijken. Kan de staatssecretaris toelichten waarom niet is gekozen voor een eerdere heroverweging, gelet op de lange voorgeschiedenis van discussies over de inrichting van deze lijnen?

Antwoord op vraag 47:

In het Coalitieakkoord 2026-2030 is afgesproken dat voor de periode na 2033 het kabinet begin 2027 een besluit zal nemen over de Toekomstige Marktordening Spoor.¹⁵ Het kabinet zal dus voorafgaand aan de midterm review van de hoofdrailnetconcessie die in 2029 plaatsvindt een besluit nemen over de positie van deze lijnen.

In de periode tussen 2023 en nu hebben zich geen ontwikkelingen voorgedaan die hadden kunnen leiden tot een andere afweging of snellere besluitvorming.

48.

Deze leden vragen daarnaast hoe de staatssecretaris de huidige situatie beoordeelt in het licht van de Europese infractieprocedure en de lopende prejudiciële vragen bij het Europese Hof van Justitie. In hoeverre kunnen de uitkomsten van deze procedures gevolgen hebben voor de houdbaarheid van het huidige besluit?

Antwoord op vraag 48:

Het is nog onbekend wat de uitspraak van het EU-Hof zal zijn en wat Nederland dan precies moet doen. Het EU-Hof stelt namelijk vast of er wel of geen inbreuk van het Europese recht is, maar bepaalt - bij vaststelling van een inbreuk - niet concreet wat de lidstaat moet doen om die inbreuk ongedaan te maken. De lidstaat behoudt daar een bepaalde ruimte. Als het EU-Hof oordeelt dat Nederland bij de gunning van de huidige hoofdrailnetconcessie (op onderdelen) in strijd met het EU-recht heeft gehandeld, moet Nederland passende maatregelen nemen. Dit kan ook een beperkte aanpassing van de concessie zijn. Indien de uitspraak van het EU-Hof betekent dat een ingrijpendere wijziging noodzakelijk is, kan dit ertoe leiden dat Nederland de hoofdrailnetconcessie opnieuw moet verlenen via de aangescherpte regels voor onderhandse gunning of via een openbare aanbesteding.

¹⁵ Coalitieakkoord 2026-2030, Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland, 30 januari 2026, p. 62.

49.

De leden van de BBB-fractie vragen tot slot of de staatssecretaris nader kan toelichten hoe het verloop van de gesprekken, de verschillende afwegingen en de uiteindelijke conclusie zich tot elkaar verhouden, en op welke momenten doorslaggevende keuzes zijn gemaakt.

Antwoord op vraag 49:

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 1, is Arriva gevraagd om haar aanbod schriftelijk te actualiseren en bevestigen. In haar brief van 14 januari 2026 gaf Arriva aan niet te kunnen beschikken over materieel vanaf eind 2027. In een gesprek op 3 februari is dit bevestigd. Na het aantreden van het nieuwe kabinet is de conclusie getrokken dat Arriva onvoldoende zekerheid biedt dat Arriva gedurende de looptijd van de hoofdrailnetconcessie deze treindiensten in open toegang kan rijden. Vervolgens is de Kamer hierover geïnformeerd.

SGP-fractie

50.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Europese Commissie eerder heeft laten weten dat de verbinding Zwolle-Leeuwarden/Groningen aan open toegang kan worden gelaten, omdat er een goed aanbod ligt. Hoe weegt de staatssecretaris deze zienswijze van de Europese Commissie?

Antwoord op vraag 50:

Het aanbod van Arriva uit 2023 was inhoudelijk interessant. Om die reden is met Arriva gesproken met de intentie om afspraken te maken. De gesprekken gingen over de invulling van een mogelijke overeenkomst over de kwaliteit en continuïteit van de bediening, en over hoe deze afdwingbaar gemaakt zou kunnen worden. Voor de reiziger is het immers cruciaal dat de continuïteit van de stoptreindiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen geborgd is. Ook de Europese Commissie erkent het belang van de continuïteit voor de reiziger. De Commissie heeft evenwel geen volledig

zicht op de specifieke Nederlandse situatie en heeft bijvoorbeeld ook niet gekeken naar beschikbaarheid van het materieel na eind 2027. In de reactie op de Europese Commissie is toegelicht waarom de stoptreindiensten niet in open toegang konden worden gelaten. Dit is in lijn met de antwoorden in dit schriftelijk overleg.

51.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het CBb heeft aangegeven dat de staatssecretaris de mogelijkheid heeft om financiële garanties van Arriva te bedingen ten behoeve van het verzekeren van de continuïteit van de dienstverlening. Deze leden horen graag waarom de staatssecretaris hier geen gebruik van maakt.

Antwoord op vraag 51:

In de gesprekken die het afgelopen half jaar met Arriva zijn gevoerd naar aanleiding van de tussenuitspraak van het CBb is Arriva gevraagd om een geactualiseerd aanbod te doen voor de uitvoering van de treindiensten die Arriva in open toegang wil aanbieden. Arriva is tevens gevraagd om duidelijkheid te geven over het in te zetten materieel, aangezien zekerheid van de beschikbaarheid van materieel een voorwaarde is om de continuïteit van de bediening te kunnen waarborgen tot aan 2034, het einde van de hoofdrailnetconcessie.

In de recente gesprekken gaf Arriva aan dat het beoogde in te zetten materieel tot eind 2027 beschikbaar is en dat nieuw te bestellen materieel pas in 2029 zou kunnen instromen als gevolg van een verwachte levertijd van drie jaar. Daarmee kon Arriva geen zekerheid bieden over de continuïteit van de treindienst, en kwamen eventuele financiële garanties niet ter sprake.

52.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het Convenant Productiemiddelen de Staat ten minste ruimte geeft treinen die vrijvallen, vanwege een inperking van de HRN, over te

nemen van de NS en ter beschikking te stellen aan de opentoegeangsvervoerder. Is hierover gesproken met de NS? Waarom ziet de staatssecretaris op dit punt wel of geen mogelijkheden?

Antwoord op vraag 52:

Er is niet met NS besproken om materieel van NS over te kopen. De bepalingen in artikel 14, tweede lid, van het convenant betekenen ook niet dat de overheid dat zou moeten doen, zoals toegelicht in het antwoord op vraag 4. Bij vervoer in open toegang is het uitgangspunt dat een vervoerder dit op eigen initiatief doet en voor eigen rekening en risico, en dus zelf zorgt voor materieel.

53.

De leden van de SGP-fractie horen graag of de veronderstelling juist is dat Arriva wel tijdig voor beschikbaarheid van voldoende materieel had kunnen zorgen, als het Rijk positief had gereageerd op het voorstel in 2022.

Antwoord op vraag 53:

In 2023 is met Arriva gesproken met de intentie om afspraken te maken. De gesprekken gingen over de invulling van een mogelijke overeenkomst over de kwaliteit en continuïteit van de bediening, en over hoe deze afdwingbaar gemaakt zou kunnen worden. Arriva bood echter geen concrete, financieel onderbouwde garanties voor de continuïteit. Daardoor was er onvoldoende zekerheid dat Arriva daadwerkelijk tijdig nieuw materieel zou bestellen voor de periode na 2027. Daarom is besloten om de stoptreindiensten in de hoofdrailnetconcessie op te nemen.

54.

De leden van de SGP-fractie horen graag wat de mogelijkheden zijn voor het opentoegeangsaanbod, als deze decentralisatie pas ingaat op het moment dat nieuw besteld materieel beschikbaar is.

Antwoord op vraag 54:

Bij decentralisatie zou de bevoegdheid tot het verlenen van een concessie op dit deel van het hoofdrailnet worden overgedragen aan de betreffende provincies. In zo'n geval zouden de provincies moeten beoordelen of de maatschappelijke belangen voldoende zijn geborgd met het opentoegegangsaanbod, bijvoorbeeld ten aanzien van de continuïteit van de dienstverlening en de hoogte van de tarieven voor tickets.