

Vergaderjaar 2022–2023

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

B

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 augustus 2023

Conform artikel 64, vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000 bied ik uw Kamer hierbij de ontwerpconcessie voor het hoofdrailnet voor de jaren 2025 tot en met 2033 aan.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 augustus 2023

Conform artikel 64, vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) bied ik uw Kamer hierbij de ontwerpconcessie voor het Hoofdrailnet (HRN) voor de jaren 2025 tot en met 2033 aan. Vorig najaar heb ik met uw Kamer gesproken over het Programma van Eisen (PvE) van de nieuwe HRN-concessie. In de periode daarna ben ik intensief aan de slag gegaan met de aangenomen moties en heb ik samen met de Nederlandse Spoorwegen (NS) als beoogd concessiehouder in een intensief proces de vertaalslag gemaakt naar een ontwerpconcessie. Gedurende die periode heb ik een ruime groep stakeholders uitgenodigd om in themabijeenkomsten inzichten te delen. De ontwerpconcessie in wording kon zodoende met deze inzichten worden verrijkt. De ontwerpconcessie is afgelopen voorjaar geconsulteerd onder deze stakeholders. Hierover is uw Kamer op 24 april 2023 geïnformeerd.¹

Met de bijgevoegde ontwerpconcessie wil ik een contract aan NS gunnen dat, ondanks de huidige moeilijke omstandigheden, meerwaarde aan de reiziger biedt. Het openbaar vervoer (OV) krabbelt weer op na een moeilijke tijd. De coronapandemie wierp nog lange tijd een schaduw over het OV en nog steeds zijn de reizigersaantallen nog niet op het niveau van voor 2019. Dat zal naar verwachting nog jaren duren. Bovendien hebben de omstandigheden met hoge inflatie en gestegen kosten grote invloed op de bedrijfsvoering van NS.

Het is zaak die uitdagende omstandigheden zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Het OV is van vitaal belang voor miljoenen Nederlanders. Om op hun werk te komen, familie te bezoeken, of bijvoorbeeld naar school te gaan. Goede bereikbaarheid is van belang voor het welzijn en de welvaart van Nederland, en zorgt ervoor dat iedereen mee kan doen. Daarom vind ik het als eerste belangrijk om te zorgen dat de trein betrouwbaar is en aantrekkelijk is voor reizigers. Met deze ontwerpconcessie doen we wat nodig is en maken we keuzes om daar langjarig voor te zorgen. De ontwerpconcessie is tot stand gekomen op basis van gesprekken met NS, de inbreng van de stakeholders, een externe validatie van de businesscase, een externe review van besparingsmogelijkheden en een externe toets of de gemaakte afspraken in lijn zijn met de PSO-Verordening.²

In de bijgevoegde Nota van Antwoord zijn de opmerkingen en vragen van de stakeholders van een reactie voorzien.³ Vanuit de consultatie zijn enerzijds positieve reacties binnengekomen: meerdere stakeholders zien de nieuwe HRN-concessie als een solide basis en een sterke ruggengraat voor het Nederlandse OV, met een ambitieus eindbeeld. De nieuwe concessie bevat afspraken om in samenwerking met andere vervoerders en concessieverleners verdere verbeteringen te realiseren ten aanzien van een goed functionerend en samenhangend OV-stelsel. Aan de andere kant hebben stakeholders ook zorgen geuit, bijvoorbeeld over de rechtmatigheid en reikwijdte van de concessie, over de betaalbaarheid voor reizigers en de aansturing van NS als beoogd concessiehouder.

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1099.

² Verordening nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg.

³ De inbreng van de stakeholders is raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl/concessie2025.

Na deze consultatieronde was er ruimte voor aanvullende adviezen van de beide wettelijk verplichte stakeholders: de consumentenorganisaties en ProRail. Deze aanvullende adviezen hebben betrekking op de tariefbepalingen en de nadere uitwerking van de bodem- en streefwaarden. De reactie op deze aanvullende adviezen is ook bijgevoegd.

In deze brief licht ik een aantal thema's in relatie tot de ontwerpconcessie nader toe. Allereerst ga ik in op de doelen van de nieuwe HRN-concessie en geef ik een nadere duiding bij de context waarbinnen de concessieverlening plaatsvindt. Vervolgens ga ik in op enkele specifieke keuzes die, gegeven deze doelen en de geschetste context, in de ontwerpconcessie zijn gemaakt. Tot slot sta ik stil bij de bezwaren van de Europese Commissie en ga ik kort in op het vervolgproces om tot de uiteindelijke concessieverlening te komen.⁴ Uiterlijk op 24 december 2023 moet de nieuwe HRN-concessie aan NS worden gegund. Onderhands gunnen blijft na die datum mogelijk, maar daarvoor gelden dan nieuwe, strikte voorwaarden van de PSO-verordening waarbij de keuze voor onderhandse gunning onderbouwd moet worden. Uit onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het marktordeningsbesluit blijkt dat aanbesteden van de integrale HRN-vervoerconcessie zeer complex en risicovol is vanwege de omvang van het HRN en daardoor risico's oplevert voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Hierover is de Kamer in juni 2020 geïnformeerd in de brief over de hoofdlijnen van het integrale besluit marktordering op het spoor na 2024.⁵

Doelen van de nieuwe HRN-concessie

De ontwerpconcessie voor het HRN is uitgewerkt vanuit de doelen van het Beleidsvoornemen.⁶ Daarbij zijn de geschetste nationale en internationale groeiambities in de Lange Termijn Spoor Agenda en het Toekomstbeeld OV leidend. Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer is een essentieel onderdeel daarvan. Het spoor is een van de dragers van de verstedelijkings- en woningbouwopgave waar we voor staan. Met een betrouwbaar spoornetwerk worden regio's ontsloten en worden kansen gecreëerd voor het verwezenlijken van duurzaamheidsambities. Gegeven de huidige situatie met onder meer verminderde reizigersvraag, hogere kosten, de kwetsbaarheid van ons spoorstelsel en de komende grootschalige werkzaamheden, wil ik mij allereerst richten op het behouden van het huidige kwaliteitsniveau en het optimaliseren van het treinaanbod. Betrouwbaarheid en voorspelbaarheid zijn daarbij cruciaal. Vanuit die nieuwe basis kunnen de frequenties verder groeien en kan het spoorvervoer stap voor stap worden verbeterd binnen de context van de nieuwe concessie (zie volgende paragraaf).

Naast het belang van een voor reizigers kwalitatief goed binnenlands treinproduct zijn ook goede internationale treinverbindingen belangrijk. Dan gaat het om zowel kort grensoverschrijdend vervoer als vervoer over langere afstanden. Voor de economische concurrentiekracht van stedelijke agglomeraties in Nederlandse grensregio's is het belangrijk dat zij ook per trein goed bereikbaar zijn. Op langere afstand zijn goede treinverbindingen met onder andere Brussel, Parijs, Londen en Berlijn van groot belang voor Nederland. In het kader van duurzame mobiliteit is het nodig dat mensen op relatief korte afstanden minder gaan vliegen en meer en betere mogelijkheden krijgen om de trein te nemen naar bestemmingen

⁴ Met deze brief geef ik invulling aan de toezeggingen met kenmerk 14619, 14887, 14940, 14942, 14945, 14948. Ook kom ik terug op mijn toezegging van 6 juli jl. om in deze brief in te gaan op wat de keuzes met betrekking tot tarieven voor reizigers betekenen.

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 899.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 930.

binnen Europa. Daarom is een aantrekkelijk aanbod van internationale treinverbindingen essentieel.

Context van de concessieverlening

De verlening van de nieuwe HRN-concessie vindt plaats in turbulente tijden die worden gekenmerkt door de langjarige gevolgen van de coronapandemie en de huidige, geopolitieke spanningen.

Op sommige dagen van de week zitten de treinen in de ochtend- en avondspits weer vol. In het weekend mag de trein weer veel sociaal-recreatieve reizigers verwelkomen. Toch ligt het totaal aantal reizigers dat gebruikmaakt van het OV nog aanzienlijk lager dan voor de coronapandemie. Daarbij reizen forenzen meer geconcentreerd in de spits, met name op dinsdag en donderdag. Ook lijkt er sprake van een structurele gedragsverandering. Mensen die dat kunnen, werken nog steeds deels thuis. Dit heeft impact op de opbrengsten van NS en de andere OV-bedrijven. Naast lagere opbrengsten hebben NS en andere vervoerders, mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne, te maken met stijgende kosten voor energie en materieel. Ook zijn de kosten van personeel toegenomen.

Het veranderde reisgedrag na de coronapandemie, de daling van het aantal reizigers en de gestegen kosten beperken de mogelijkheden om, binnen het huidige budget, onze groeiambities voor het treinaanbod nu te realiseren. Wat ook meespeelt is dat in de komende jaren een veelheid aan werkzaamheden aan het spoor wordt verwacht. Deze werkzaamheden zijn noodzakelijk om op de langere termijn weer groei mogelijk te maken. Dit alles samen vormt een complexe en uitdagende context waarbinnen de concessieverlening plaatsvindt. Tegelijkertijd is het van belang dat een voorspelbare dienstregeling voor de reiziger in stand wordt gehouden.

Een concessie met meerwaarde voor de reiziger

In de nieuwe concessieperiode wil ik de reiziger een stabiel en kwalitatief zo goed mogelijk vervoersproduct op het HRN bieden. Ik zorg ervoor dat de belangrijke functie van het spoor deze moeilijke periode doorkomt. Ik zet daarom in op een betrouwbaar treinaanbod, een betrouwbare dienstregeling en een betrouwbare railinfrastructuur die past bij de veranderde omstandigheden. In de komende jaren wil ik de reiziger zekerheid bieden met een robuuste en stabiele basis. Vanuit die nieuwe basis kunnen de frequenties in de komende jaren verder worden uitgebouwd, zodat de eerder geformuleerde groeiambities en doelen kunnen worden gerealiseerd.

Om dit te bereiken is een bijdrage van alle betrokken partijen nodig. Ik heb uw Kamer meerderde keren geïnformeerd over het financiële kader van de nieuwe concessie, dat mede door de eerder genoemde ontwikkelingen onder spanning staat.⁷ Waar de HRN-concessie voor de coronapandemie een rendabel contract was, is daar nu geen sprake meer van. Als we geen maatregelen zouden nemen, zou het niet mogelijk zijn om de nieuwe concessie binnen de huidige budgettaire kaders uit te voeren. Voor een goede besluitvorming over het financiële kader heb ik de businesscase van de nieuwe HRN-concessie extern laten valideren. Daarnaast is in mijn opdracht een extern onderzoek uitgevoerd naar besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering van NS. Aan de hand van deze twee onderzoeken heb ik vervolgens met NS en het Ministerie van Financiën indringende gesprekken gevoerd om tot een sluitend financieel kader te komen.

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1077 en Kamerstuk 29 984, nr. 1099.

Daarbij is onder andere gesproken over maatregelen die NS kan nemen ter verdere optimalisatie van de kostenstructuur en over manieren om tot een optimale inzet van materieel te komen.

De gevonden oplossing is een pakket aan diverse maatregelen, die van iedere betrokken partij iets vraagt. Daarbij is het uitgangspunt geweest om de reiziger zoveel mogelijk te ontzien. Met NS is afgesproken dat zij maatregelen neemt om de kostenstructuur verder te optimaliseren. Het Ministerie van Financiën neemt als aandeelhouder genoegen met een lager rendement dan in de huidige concessie. Om een lager rendement mogelijk te maken, heb ik met NS afspraken gemaakt over het verdelen van risico's, onder meer op het gebied van overdracht van materieel en onzekere reizigersaantallen. In de afspraken over onzekere reizigersaantallen is geregeld dat, onder voorwaarden, lenW NS een vergoeding betaalt als de reizigerskilometers aanzienlijk lager zijn dan wordt verwacht en andersom dat NS aan lenW een vergoeding betaalt als de reizigerskilometers aanzienlijk hoger zijn. Als concessieverlener zie ik verder af van het vragen van een concessievergoeding en bied ik in plaats daarvan een (beperkte) concessiesubsidie van € 13 miljoen per jaar om het basisaanbod te garanderen. Hiermee doe ik wat binnen mijn begroting mogelijk is om een stabiele dienstregeling voor de reiziger te behouden.

Over het totaalpakket aan (financiële) afspraken heb ik door een externe partij laten onderzoeken of de gemaakte afspraken in lijn zijn met de Europese staatssteunregels, zoals opgenomen in de PSO-Verordening en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deze toets geeft aan dat de ontwerpconcessie en de onderliggende businesscase aan de staatssteunregels in de PSO-Verordening en het VWEU voldoen.

De bomen in het OV groeien helaas niet tot de hemel. Om een betrouwbare dienstregeling voor het HRN te garanderen zijn verdere keuzes nodig. De reiziger gaat de gevolgen daarvan merken. Hieronder licht ik deze keuzes toe en geef ik aan op welke manier dit een plek heeft gekregen in de ontwerpconcessie.

Een goed vervoerproduct gaat uiteraard niet alleen over een betrouwbare dienstregeling, maar ook over onderwerpen als sociale veiligheid en toegankelijkheid. Het bieden van een veilige reis is voor reizigers van groot belang. In de ontwerpconcessie is opgenomen dat de NS doorlopend aandacht moet besteden aan de verbetering van sociale veiligheid. Ik vind het belangrijk om mogelijk te maken dat iedereen zich in principe zelfstandig kan verplaatsen met de trein en daarmee in de gelegenheid wordt gesteld aan het openbare leven deel te nemen, ongeacht beperkingen in lopen, zien, horen, uithoudingsvermogen of begripsvermogen. Daarom heb ik in de ontwerpconcessie opgenomen dat NS de landelijke afspraken over toegankelijkheid implementeert die zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Toegankelijk Openbaar Vervoer 2022–2032.

Reikwijdte van de concessie en opentoevanginitiatieven

Vorig najaar heb ik uitgebreid met uw Kamer gesproken over wat wel en niet in de concessie geregeld moet worden. De keuze voor de onderhandse gunning van de nieuwe HRN-concessie is van belang om een samenhangend netwerk te behouden waarmee de reiziger de zekerheid krijgt van een frequent, kwalitatief en betrouwbaar treinproduct qua lijnvoering, dienstregeling en overstaptijden. Dat is voor mij het leidende principe, ook richting de toekomst. Tegelijkertijd zie ik ook dat een aantal vervoerders in open toegang (aanvullende) treindiensten wil gaan

aanbieden zonder dat sprake is van een overheidsconcessie. Dat kan de reiziger mogelijk meerwaarde bieden. Ik vind het belangrijk dat de initiatieven voor vervoer in open toegang passen binnen de voorziene (toekomstige) netwerkontwikkeling om zo de relatief beperkte spoorweginfrastructuur optimaal te kunnen benutten. Daar waar de risico's van initiatieven voor treindiensten in open toegang voor de binnenlandse dienstverlening beperkt zijn en lijnen niet bepalend zijn voor de robuustheid van het integrale netwerk in Nederland, kies ik ervoor om de initiatieven in open toegang de ruimte te geven door treindiensten niet op te nemen in de HRN-concessie. Het is aan capaciteitsverdelers ProRail om binnen de geldende capaciteitsregels onafhankelijk te beoordelen in hoeverre er ruimte op het spoor is om initiatieven toe te voegen.

Internationale verbindingen

Uw Kamer heeft twee moties⁸ aangenomen die de regering verzoeken om de (bestaande) internationale verbindingen op te nemen in de nieuwe HRN-concessie, om een goede kwaliteit van dienstverlening voor de reiziger te borgen. In mijn reactie van februari jl. over opvolging van de moties⁹ heb ik gezegd de moties uit te voeren als zou blijken dat er per 14 juni 2023 geen of geen geschikte opentoeegangmeldingen bij de ACM zijn ingediend. Dat laatste blijkt niet het geval.

Verschillende vervoerders hebben via een melding bij de ACM te kennen gegeven vanaf 2025 en latere jaren internationale treinverbindingen te willen aanbieden van Nederland naar Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland en Oostenrijk. Daarin zie ik de bevestiging dat de reiziger voor de internationale treinverbindingen een groter en beter aanbod kan worden geboden dan nu het geval is, zonder mogelijke, negatieve effecten op de robuustheid van de binnenlandse dienstregeling. Ook NS is samen met haar partners (Eurostar en Deutsche Bahn) van plan om de huidige internationale treinverbindingen vanaf 2025 in open toegang te gaan aanbieden. Op basis van Europese spoorwetgeving is het juridisch niet te rechtvaardigen om deze verbindingen in de HRN-concessie op te nemen, zeker gezien de beperkte vervoerskundige samenhang met de binnenlandse verbindingen in de HRN-concessie. Net als uw Kamer wil ik dat de reiziger een goede kwaliteit van dienstverlening wordt aangeboden. Ik ben er niet van overtuigd dat het opnemen van deze verbindingen in de HRN-concessie hiervoor meerwaarde biedt. Bij de realisatie van internationale verbindingen blijf ik ook onder een concessie afhankelijk van de mogelijkheden en medewerking in de buurlanden en de buitenlandse vervoerders, die bovendien in deze landen veelal in open toegang rijden. Dit maakt ook dat de ruimte om inhoudelijke eisen aan het internationale vervoer te stellen in een concessie beperkt is. Ik kies er dan ook voor de internationale langeafstandsverbindingen van Amsterdam naar Parijs, Londen, Berlijn, Frankfurt/Bazel en Wenen/Innsbruck niet op te nemen in de nieuwe HRN-concessie.¹⁰

Naar aanleiding van de meldingen voor treindiensten in open toegang die de ACM in de afgelopen periode heeft ontvangen (van Flix, Qbuzz, Arriva en NS), heb ik ProRail gevraagd om een impactanalyse te maken over de mogelijke effecten van de gemelde treindiensten op de ambities van het Toekomstbeeld OV (op basis van het zogeheten 6Basis-netwerkmodel), en

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 1013 en Kamerstuk 29 984, nr. 1020, d.d. 2 november 2022.

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 1090, d.d. 23 februari 2023.

¹⁰ Voor de IC Berlijn was eerder het voorstel om één frequentie per dag in de middagspits op te nemen in de nieuwe HRN-concessie, om hiermee te voldoen aan de binnenlandse vervoersvraag. Op basis van nieuwe inzichten van ProRail kan voor de IC Berlijn toch een losliggend internationaal pad worden gecreëerd.

de bestaande en daarvoor geplande infrastructuur.¹¹ Ik wil immers weten in hoeverre de gemelde treindiensten binnen of buiten de, in het Toekomstbeeld OV voorziene, capaciteit vallen, en wat de mogelijke gevolgen van de gemelde treindienst zijn op het netwerk, zonder aanleg van aanvullende infrastructuur. De analyse van ProRail onderschrijft het beeld dat de internationale opentoeegangverbindingen die gebruikmaken van afzonderlijke, internationale paden naar verwachting geen negatief effect op het binnenlandse netwerk zullen hebben. Dat is anders waar de gemelde (internationale) opentoeegangdiensten gebruik willen maken van binnenlandse paden, in het bijzonder als die treindiensten willen rijden over de drukste delen van het netwerk, zoals rondom Amsterdam. Zo wil Flixtrain in de spits een treindienst aanbieden van Oberhausen via Amsterdam naar Rotterdam. Uit de impactanalyse van ProRail blijkt dat de betreffende (internationale) opentoeegangdiensten op het eerste gezicht niet kunnen worden ingepast zonder dat één of meerdere binnenlandse diensten worden opgeheven. Dat levert negatieve effecten op voor de binnenlandse reiziger.

Ik wil voorkomen dat de kwaliteit van de binnenlandse dienstverlening aan de reiziger erop achteruitgaat doordat – als gevolg van (internationale) opentoeegangdiensten die binnenlandse paden benutten – er een lappendeken van treindiensten ontstaat die niet goed op elkaar aansluiten, onnodige overstappen creëren of waardoor vervoers- of logistieke knelpunten ontstaan¹². Ik wil daarom vasthouden aan de ambitie van de nieuwe concessie voor een samenhangend netwerk met voldoende zekerheid en continuïteit voor de reiziger en een frequente en kwalitatief hoogstaande dienstverlening. In een binnenlandse context biedt de concessie mij de mogelijkheid om inhoudelijk te sturen op een betrouwbaar vervoersproduct in een samenhangend netwerk met voldoende positieve netwerkeffecten. Die sturing is nodig om de beleidsdoelen te kunnen behalen die ik in onder andere het Beleidsvoornemen¹³ heb omschreven, ook gegeven de opgave waar we nu voor staan.

Ik kies er om die reden niet voor om voorgenomen binnenlandse diensten uit de HRN-concessie te halen om ruimte te maken voor de (internationale) opentoeegangdiensten die gebruikmaken van binnenlandse treinpaden. Ik zie de (internationale) treindiensten die vervoerders in open toegang willen aanbieden op binnenlandse trajecten als aanvulling op het concessievervoer. Zo is het initiatief van Qbuzz om nachttreinen tussen Dordrecht en Utrecht in het weekend eens per twee uur te gaan rijden een goede aanvulling op de nachttreinen die NS rijdt.

Uiteindelijk moet in het capaciteitsverdelingsproces blijken of de (internationale) opentoeegangdiensten die gebruik willen maken van de binnenlandse paden inpasbaar zijn naast het concessievervoer. In het jaarlijkse capaciteitsverdelingsproces van ProRail komen de capaciteitsaanvragen van vervoerders samen en wordt de beschikbare spoorcapaciteit in een coördinatieproces en op basis van de verdelingsregels verdeeld. Vervoerders kunnen in het coördinatieproces hun voorstellen nog aanpassen, al dan niet op advies van ProRail, om de capaciteit inpasbaar te maken.

¹¹ Deze analyse is bijgevoegd als «Advies ProRail impactanalyse op opentoeegangmeldingen bij ACM».

¹² Kamerstuk 29 984, nr. 881.

¹³ Kamerstuk 29 984, nr. 930.

Voor de internationale concessietreinen heb ik in lijn met de motie-Van der Graaf/Van Ginneken¹⁴ in de gesprekken met NS ernaar gestreefd om zoveel mogelijk dezelfde kwaliteitseisen te laten gelden als voor binnenlands vervoer. NS is afhankelijk van afspraken daarover met buitenlandse partijen en partners, en de mogelijkheden in de buurlanden. Het is daarom slechts beperkt mogelijk om aan internationale concessietreinen dezelfde eisen te stellen als aan het binnenlands vervoer onder de concessie. Voor internationale concessietreinen zijn, waar mogelijk, de prestatie-indicatoren van de nieuwe concessie van toepassing. Waar dit niet mogelijk is, zal NS in de halfjaar- en jaarverantwoording op een kwalitatieve manier inzicht geven in de prestaties. Voor de toegankelijkheid van internationale concessietreinen voor mensen met een beperking geldt dezelfde inspanningsverplichting als voor binnenlandse verbindingen. Internationale reizigers kunnen op basis van Europese regels¹⁵ geld terugkrijgen bij vertraging. Voor de tarieven van internationale concessietreinen geldt de tariefstructuur voor *Non-Integrated Reservation Tickets*, zoals vastgesteld in de Internationale Spoorwegunie. Afwijken van deze tariefstructuur vraagt afstemming met buitenlandse partijen. Voor binnenlandse reizen in internationale concessietreinen gelden dezelfde tariefafspraken als voor binnenlands vervoer.

Om opvolging te geven aan de motie-Van der Graaf/Van der Molen¹⁶ heb ik in de nieuwe concessie met NS afspraken gemaakt over twee intercity's per uur naar België: een snellere treindienst vanuit Amsterdam naar Brussel dan de huidige treindienst en een verbinding met een meer regionaal karakter vanaf Rotterdam richting Brussel, vergelijkbaar met de huidige treindienst. Voor het doortrekken van een verbinding vanuit België naar Eindhoven zijn significante infrastructurele aanpassingen vereist die op dit moment niet voorzien en financieel inpasbaar zijn. De lijnvoering van de intercity's naar België is afhankelijk van afspraken die kunnen worden gemaakt met buitenlandse partijen. In de concessie is de verplichting opgenomen dat NS zich inspant om de daarin opgenomen treindiensten naar Brussel per 2025 te realiseren en daarover afspraken maakt met haar Belgische counterpart. Ik ga zelf na de zomer verder in gesprek met mijn counterpart in België over de internationale verbindingen naar België, waaronder de IC Brussel. Ook andere vervoerders willen aan de reiziger treindiensten aanbieden naar Brussel (en verder), veelal met hogesnelheidsmaterieel. Op de corridor Amsterdam – Brussel komt de ambitie van drie treinen per uur naar Brussel daarmee snel dichterbij.

Opentoeegangmelding Arriva voor Zwolle – Leeuwarden/Groningen

Bijzondere aandacht heb ik de afgelopen maanden gehad voor de melding van Arriva om verschillende stoptreinen en spitstreinen in open toegang te rijden op de trajecten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen.¹⁷ Om de komende jaren een continu en betrouwbaar aanbod voor de regionale reiziger te kunnen garanderen, kies ik ervoor om zowel de intercity- als de stoptreindiensten op deze trajecten onderdeel te laten zijn van de nieuwe HRN-concessie. Deze treindiensten zijn van groot belang voor de regionale reiziger, terwijl de aantallen reizigers voor de stoptreindiensten op deze trajecten niet per se aanzienlijk zijn. Juist bij dit type treindienst is een risico dat een vervoerder in open toegang haar bediening of klantvoorwaarden versobert, of zelfs de gehele dienstverlening stopzet,

¹⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1028.

¹⁵ De compensatieregeling in Verordening (EU) 2021/782 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers.

¹⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 1027.

¹⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1090.

als de opbrengsten tegenvallen. Dat wil ik voorkomen, temeer omdat het niet eenvoudig en zonder kosten is om een noodregeling of een risicoreservering te treffen. Tegelijkertijd zie ik dat Arriva met haar initiatief ambities voor het regionale reisproduct heeft, hetgeen de samenhang van het regionale netwerk verbetert. Ik heb ProRail om advies gevraagd naar de maakbaarheid en de toegevoegde waarde voor de reiziger van verdere productstappen op deze trajecten.¹⁸ Uit deze quickscan analyse blijkt dat reistijdwinst te behalen valt door een andere materieel- en personeelsinzet. Ook zijn er stapsgewijs mogelijkheden om nieuwe haltes te bedienen en meer treindiensten te laten rijden. Dergelijke ambities zijn echter niet allemaal op korte termijn te realiseren, en vragen ook infrastructuurinvesteringen die nu niet zijn voorzien. Tegelijkertijd is er door verdere productstappen wel reizigersgroei te verwachten. Deze conclusies sterken mij in de overtuiging dat deze treindiensten gebaat kunnen zijn bij decentralisatie. Ik wil in gesprek blijven met de betrokken provincies, waarbij ik ook de mogelijkheid openhoud om bij de *midterm review* van de nieuwe HRN-concessie te besluiten deze diensten te decentraliseren.

Dienstregeling

De frequentie waarmee NS vanaf 2025 moet rijden, is in vergelijking met de vorige concessie duidelijker gespecificeerd. Er gaan vanaf 2025 meer treinen rijden dan nu het geval is. De opgenomen treinaantallen moeten een goede bereikbaarheid bieden voor de reiziger. Daarmee bied ik de reiziger meer zekerheid over een voldoende frequentie dan nu het geval is.

In het eerste jaar van de concessie gaat de Airport Sprinter rijden, in combinatie met de instroom van de ICNG in de landelijke dienstregeling en het doorrijden van de ICNG-treinen van de HSL-Zuid richting het noorden en oosten van het land. Na 2025 ontwikkelt de dienstregeling zich verder. Doel van de specifieke sturing op de dienstregeling is om NS tenminste toe te laten groeien naar het 6Basis-netwerkmodel, exclusief de verbindingen die nog niet gereden kunnen worden als gevolg van de werkzaamheden aan Zuidasdok. NS zet de productstappen voor de toegroei bij voldoende reizigersvraag en de oplevering van de benodigde infrastructuur. Voor zover de reizigersvraag hogere frequenties vereist dan in het 6Basis-netwerkmodel zijn opgenomen, wil ik daarvoor ruimte bieden. Daartoe actualiseer ik de treinaantallen voor de laatste jaren van de concessieperiode in 2027.

De eerder benoemde financiële spanning maakt dat ik niet direct uitvoering kan geven aan de aangenomen moties op het gebied van de dienstregeling.¹⁹ In de moties wordt verzocht de minimumfrequentie op stations te verhogen, het nachtnet in het weekend uit te breiden en om de dienstregeling buiten de Randstad te verbeteren. Uitvoering van de moties is gezien de prognoses van de verwachte reizigersvraag niet nodig om aan de reizigersvraag te kunnen voldoen. De gevraagde uitbreiding van het volume leidt tot kosten die niet kunnen worden terugverdiend door hogere opbrengsten. Die extra kosten zouden alleen gedekt kunnen worden door de tarieven verder te verhogen. Wel worden binnenlandse treinen die nu nog onder contract rijden een vast onderdeel van de concessie. Daarnaast wordt de minimale bediening van veel stations op zaterdag verhoogd naar twee keer per uur. Het eventueel verder uitbreiden van nachtverbindingen en het verder ophogen en het verder

¹⁸ Deze analyse is bijgevoegd als «Advies ProRail ontwikkelstappen Noord-Nederland».

¹⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 1026, Kamerstuk 29 984, nr. 1030 en Kamerstuk 29 984, nr. 1045.

uitbreiden van de minimale stationsbediening heroverweeg ik bij de actualisatie in 2027.

Tarieven en tariefdifferentiatie

Op het gebied van tarieven creëer ik ruimte voor een tariefverhoging van 3,5% per 1 januari 2024. Per 1 januari 2026 komt daar een verhoging van 3,5% bij. Beide tariefverhogingen komen bovenop de reguliere tariefverhogingen op dat moment. Ik kan me voorstellen dat deze maatregel zorgen oproept. Dit bleek ook uit de inbreng van enkele stakeholders. Ik begrijp deze zorgen, maar tegelijkertijd is dit een noodzakelijke maatregel om de tariefontwikkeling weer meer in lijn met de kostenontwikkeling te brengen. Daarnaast is het op peil brengen van de opbrengsten van NS nodig om een stabiele dienstregeling voor de reiziger te kunnen garanderen. In de afgelopen jaren zijn de kosten van NS en andere vervoerders (zoals energiekosten en personeelskosten) sterk toegenomen. De NS-tarieven zijn in de jaren 2021, 2022 en 2023 echter slechts beperkt meegestegen. NS mag in de huidige concessie alleen de geprognosticeerde inflatie doorrekenen in de tarieven, en achteraf geen correctie doorvoeren als de gerealiseerde inflatie hoger of lager uitviel. In de afgelopen jaren is de werkelijke inflatie hoger geweest dan de geprognosticeerde inflatie.

De extra verhoging per 1 januari 2024 valt samen met de tariefstijging van meer dan 10% die op dat moment bij het stads- en streekvervoer wordt verwacht. Voor de extra verhoging per 1 januari 2024 zal ik de huidige HRN-concessie (2015–2024) wijzigen. Hiervoor doorloop ik de gebruikelijke wettelijke procedure, waarbij ik de consumentenorganisaties om advies vraag.

Daarnaast wil ik in de nieuwe concessie ruimte bieden voor het verdere gesprek over tariefdifferentiatie. Ik vind het gesprek hierover belangrijk, omdat tariefdifferentiatie kan bijdragen aan het verminderen van de drukte in de trein, de vergroting van het reiscomfort voor de reiziger en een betere benutting van de beschikbare capaciteit op het spoor. NS mag daarom werken aan de invoering van een nieuw tariefstelsel, waarin tariefdifferentiatie een belangrijke rol speelt. Met tariefdifferentiatie wordt bedoeld dat het reizen op drukke momenten en op drukke trajecten duurder wordt en het reizen in rustige treinen juist goedkoper. Zonder een nieuw tariefstelsel zal de drukte in de spits toenemen en wordt de kans op een zitplaats in de spits kleiner.

Over tariefdifferentiatie heb ik uw Kamer vlak voor de zomer al geïnformeerd naar aanleiding van het tariefonderzoek dat in het voorjaar van 2023 is uitgevoerd.²⁰ Zoals aangegeven in mijn brief van 6 juli jl.²¹ liggen op het gebied van tariefdifferentiatie nog meerdere opties open. Op dit moment ligt er dus nog geen definitieve uitwerking van een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel. In mijn brief van 6 juli jl. heb ik aangegeven dat ik bij het aanbieden van de ontwerpconcessie de Kamer zou informeren over de financiële consequenties voor reizigers van de verschillende opties op het gebied van tarieven. In de nieuwe concessie krijgt NS ruimte om hiervoor een uitwerking te maken. Meer duidelijkheid over de financiële consequenties kan ik pas geven als het voorstel verder is uitgewerkt.

Ik leg in de concessie eisen vast waar een nieuw tariefstelsel aan moet voldoen. Zo moet het nieuwe stelsel leiden tot een gemiddelde tariefver-

²⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 1125.

²¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1123.

laging voor de reiziger en tot een daadwerkelijke spreiding van reizigers. De informatie over de tarieven moet transparant en navolgbaar zijn. Invoering van een nieuw tariefstelsel mag niet leiden tot aanpassing van de concessiesubsidie. En tot slot moet er in een nieuw tariefstelsel aandacht zijn voor kwetsbare beroepsgroepen. Niet iedereen heeft immers de keuze om op een ander tijdstip te reizen en niet iedereen krijgt de reiskosten door de werkgever vergoed. Een nieuw tariefstelsel wordt daarnaast opbrengstneutraal ingevoerd.

Veel stakeholders hebben aangegeven benieuwd te zijn naar een nieuw tariefstelsel en vinden het belangrijk dat daar breed over wordt gesproken voordat het wordt ingevoerd. Ik deel het belang van een goede dialoog over en draagvlak voor een nieuw tariefstelsel. Daarom heb ik in de ontwerpconcessie vastgelegd dat NS het voorgenomen tariefstelsel moet bespreken met regionale vervoerders en decentrale overheden, en dat NS de consumentenorganisaties om advies moet vragen. Daarna bespreekt NS het voorgenomen tariefstelsel met mij, zodat kan worden getoetst of het voorstel voldoet aan de eisen zoals in de concessie zijn vastgelegd. Ik zal deze eisen samen met NS nader uitwerken in een kader dat bij deze toetsing kan worden gehanteerd. Na het doorlopen van dit proces streeft NS ernaar om per 1 januari 2026 een nieuw tariefstelsel in te voeren.

Tot slot heb ik in reactie op de motie-Van der Molen/Minhas²² expliciet in de ontwerpconcessie vastgelegd dat NS de structuur van haar tarieven jaarlijks op haar website inzichtelijk maakt.

Prestatie-indicatoren

Ook deze concessieperiode wil ik dat de prestaties van NS kwantitatief meetbaar zijn om te zorgen dat de kwaliteit van de treinreis voor de reiziger goed is. Het gebruik van prestatie-indicatoren is ook in de huidige concessie een goede stimulans voor NS geweest. Daarom wordt gebruikgemaakt van prestatie-indicatoren die onder andere meten hoe goed NS presteert op punctualiteit, zitplaatskans en algemeen klantoordeel. Daarnaast wordt er een nieuwe prestatie-indicator op het gebied van duurzaamheid geïntroduceerd.

Per prestatie-indicator blijven de bodem- en streefwaarden ten minste gelijk of vragen om een verbetering van de prestaties ten opzichte van het niveau in de huidige concessie. Gelet op de eerder benoemde uitdagingen in de komende jaren zijn er een paar uitzonderingen: de prestatie-indicatoren punctualiteit (3 en 10 minuten) en kwaliteit van aansluitingen staan in de komende jaren onder druk, als gevolg van de vele werkzaamheden zoals de verbouwingen van Amsterdam Centraal en Amsterdam Zuidasdok, de uitrol van ERTMS en de introductie van de Airport Sprinter. Dit maakt het voor NS niet mogelijk om de huidige streefwaarden voor die prestatie-indicatoren te halen.

Ik zal NS scherp aansturen op het behalen van de bodemwaarden, zodat de basiskwaliteit voor de reiziger wordt gehandhaafd. Bij de streefwaarden van alle prestatie-indicatoren wil ik, gegeven de bovenstaande omstandigheden, realistisch zijn, maar wel ambitie tonen. Zo wil ik dat NS het algemeen klantoordeel en de reizigersinformatie verbetert ten opzichte van de huidige streefwaarden.

²² Kamerstuk 29 984, nr. 1015.

Europese Commissie

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld²³, heeft de Europese Commissie bezwaren tegen de voorgenomen gunning van de nieuwe HRN-concessie. Deze bezwaren richten zich op het ontbreken van een marktanalyse voorafgaand aan het vaststellen van de omvang van de nieuwe HRN-concessie en de lange overgangstermijn tussen de formele gunning van de nieuwe HRN-concessie (eind december 2023) en de daadwerkelijke start van de nieuwe HRN-concessie (1 januari 2025). Inmiddels is de Commissie op 14 juli jl. een ingebrekestellings-procedure tegen Nederland gestart over de nieuwe HRN-concessie. Ik ben hierover met de Commissie in gesprek en zal uw Kamer hierover blijven informeren.

Tot slot

Met de ontwerpconcessie wil ik een realistisch, maar tegelijkertijd ambitieus contract aan NS gunnen voor de periode tot en met 2033. Het pakket doet recht aan de huidige onzekere omstandigheden, maar borgt dat de reiziger kan rekenen op betrouwbare en voldoende frequenties en een goede kwaliteit van het spoorproduct. De ontwerpconcessie biedt een perspectief dat recht doet aan de ontwikkeling van reizigersaantallen en biedt gelijktijdig een aantrekkelijk product met het oog op de woningbouwambities, verstedelijking en mobiliteitsgroei. Ik zal als concessieverlener NS scherp aansturen en daarmee toezien op de uitvoering van deze concessie. Dit doe ik onder andere door meer inzicht in prestaties te vragen en door het inzetten van verschillende sturingsinstrumenten. Hiermee heb ik meer mogelijkheden om NS bij te sturen als NS niet aan de eisen uit de concessie voldoet. Zo wil ik borgen dat de nieuwe concessie tot daadwerkelijke meerwaarde voor de reiziger leidt.

Conform artikel 64, vierde lid, van de Wp2000 wordt gelijktijdig met deze brief de ontwerpconcessie ook aan de Eerste Kamer aangeboden. Ik hoop op 26 september met uw Kamer over de ontwerpconcessie te spreken. Daarna rond ik de concessie af. Uiterlijk op 24 december 2023 moet de nieuwe HRN-concessie aan NS worden gegund. Deze gaat vervolgens in per 1 januari 2025 en kent een looptijd van negen jaar.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

²³ Kamerstuk 29 984, nr. 1003.