



Aan Staatssecretaris
Van Team Nieuwe HRN Concessie

nota

Kamerbrief bij Programma van Eisen

TER BESLISSING

Datum

23 augustus 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/196187

Opgesteld door

Team nieuwe HRN Concessie,
Bestuurskern

Beslistermijn

vóór 15 september

Bijlage(n)

8

Aanleiding

Op 27 september as. staat een Commissiedebat ingepland over het Programma van Eisen voor de nieuwe Hoofdrailnetconcessie (HRN-concessie). De Tweede Kamer (TK) heeft u verzocht de bijbehorende stukken uiterlijk op 15 september as. aan de TK te verzenden. Het Programma van Eisen, de Nota van Antwoord en de Kamerbrief worden met deze nota ter akkoord aan u voorgelegd.

Geadviseerd besluit

1. Kennis nemen van de consultatiereacties en hoe hiermee is omgegaan in het PvE.
2. Akkoord gaan met de stukken en verzenden van de stukken op 15 september as. aan de TK, of kort daaropvolgend, in verband met het verzoek van de TK het stuk op 15 september met ze te delen.
3. Akkoord te gaan met de koers op het thema reikwijdte en volume in het PvE.
4. De individuele stakeholderreacties integraal publiceren op Rijksoverheid.nl. U kunt overwegen de politieke brief van de Transportcommissaris direct ook te publiceren.
5. Voorafgaand aan het Commissiedebat, maar na het gesprek met EC Commissaris Valean, een mondelinge terugkoppeling te geven aan relevante bewindspersonen van de uitkomsten van het gesprek met de EC (bijvoorbeeld in de MR of in een bewindspersonenoverleg).

Kernpunten

Ad. 1 Kennis nemen van de consultatiereacties en hoe hiermee is omgegaan

We hebben 18 stakeholders aangeschreven met het verzoek tot een schriftelijke reactie op het PvE. Daarvan hebben de meesten gereageerd. Sommige vervoerregio's, provincies en gemeenten hebben zelf initiatief genomen om te reageren. De meeste reacties gaan over: 1) de rechtmatigheid van het voornemen tot onderhandse gunning (verschillende partijen achten het niet in lijn met de PSO-verordening), 2) de omvang en reikwijdte van de concessie (waarbij partijen recht tegenover elkaar staan: 'te veel ruimte voor NS' tot 'dit geeft te weinig ruimte en te veel sturing' en 'goed dat internationale lijnen in beginsel niet worden meegenomen' tot 'slecht idee om de internationale lijnen uit de concessie te halen'), 3) een bijna unanieme oproep tot meer sturing, 4) een bijna unanieme oproep om de tariefverantwoordelijkheid bij IenW te beleggen, 5) steun vanuit verschillende partijen voor spreiden, zo lang de reiziger (en decentrale

vervoerder) hier niet de dupe van wordt, en 6) steun vanuit verschillende hoeken voor versterkte samenwerking. In antwoord op de consultatiereacties hebben we het PvE op onderdelen aangescherpt, wordt een onderzoek op tariefstructuren aangekondigd en worden wijzigingen voorgesteld op het vlak van reikwijdte en volume (zie beslispunt 3).

Ad. 2 Akkoord gaan met de stukken en verzenden van de stukken vóór 15 september as.

In de bijlagen treft u: de Kamerbrief (bijlage 1), het Programma van Eisen (bijlage 2) en de Nota van Antwoord (bijlage 3). Deze producten zijn tot stand gekomen na een uitvoerig intern en extern proces.

De hoofdboodschap uit zowel het Programma van Eisen als de Nota van Antwoord, landen in de Kamerbrief. U legt hierin de nadruk op de eisen die u stelt op een aantal thema's en welke overwegingen u hierbij hebt gemaakt, op basis van de consultatiereacties:

1. Bereikbaarheid: u borgt de bereikbaarheid van stedelijke gebieden en regio's en geeft duidelijkheid voor eventuele opentoeegangvervoerders op het spoor. Onder beslispunt 3 treft u de grote keuzes op dit thema.
2. De drempelloze deur-tot-deurreis: aansluiten bij sector-brede afspraken op dit gebied met als doel het vereenvoudigen van de ketenreis voor de reiziger.¹
3. Een kwalitatief hoogwaardig product: beter inzicht in prestaties door onder andere het delen van data, met een focus op punctualiteit, kans op zitplaats en reisinformatie.
4. Een betaalbaar product voor de reiziger: kaders vastgelegd om betaalbaarheid te borgen, inclusief beschermde kaartsoorten én ruimte voor tariefdifferentiatie t.b.v. spreiden van reizigers. U kondigt tevens een onderzoek aan naar een nieuw tariefstelsel. U geeft aan de uitkomsten te toetsen aan o.a. betaalbaarheid en voorspelbaarheid.
5. Balans in de sturing: sturing zo ingericht dat prioritaire thema's geborgd zijn en waar mogelijk vrijheid voor concessiehouder is behouden.
6. Rendabiliteit van de nieuwe concessie: meerdere exogene factoren zetten het rendement van de nieuwe HRN-concessie onder druk, deze winstwaarschuwing geeft u alvast af aan de TK.
7. Een gedegen voorbereiding op de toekomst: voorbereid zijn op periode na de nieuwe concessie, onder andere door nader onderzoek uit te voeren.
8. Verwachte start van de concessie: u doet in de Kamerbrief uitspraak over de verwachte startdatum van de nieuwe HRN Concessie (1 januari 2025). U noemt hierbij tevens dat, door de Europese regelgeving, de verwachte einddatum hierdoor eind december 2033 wordt. U doet deze uitspraak op basis van een eerste inschatting door NS en een toets hierop door onze adviseur.

Ad. 3 De voorgestelde koers op reikwijdte en volume

U kondigt – mede op basis van de inbreng van de EC, ACM, FMN en AllRail – verschillende koerswijzigingen aan op het vlak van volume en reikwijdte. Deze wijzigingen zijn mede afhankelijk van uw keuze voor de inzet van het gesprek

¹ Het thema 'bijdragen aan de exploitatie van fietsenstallingen' was oorspronkelijk volledig voorzien voor de Stationsagenda (was niet in het PvE opgenomen, in verband met een zuivere vervoerconcessie). Dit lijkt op korte termijn tot problemen te leiden, daarom is opgenomen dat van de beoogd concessiehouder wordt gevraagd zorg te dragen voor de exploitatie van fietsparkeervoorzieningen bij stations.

Datum

23 augustus 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/196187

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris

Van

Team Nieuwe HRN Concessie

met de EC en de uitkomsten hiervan, en daarom nog geel gemaakt in de Kamerbrief:

1. Volume (aantal treinen): U bakent het aantal treinen af op de maximale omvang van het HRN, rekening houdend met de infrastructurele wijzigingen waartoe al is besloten en die gedurende de nieuwe concessieperiode worden opgeleverd (in plaats van gebruik te maken van een bandbreedte). Dit wordt gedefinieerd op basis van het lopende beleidstraject *Programma Hoogfrequent Spoor* en gerelateerd aan het netwerk '6-basis' uit het *Toekomstbeeld OV*. In de dialooffase wordt uitgewerkt hoe NS hier naartoe groeit, en onder welke voorwaarden NS het volume naar beneden mag bijstellen, welke flexibiliteit NS hier evt. voor nodig heeft. Hierbij geldt in de basis: behouden wat we nu hebben en waar de reiziger op kan rekenen. Infrastructurele beslissingen die *tijdens* de nieuwe concessieperiode worden genomen en die leiden tot uitbreiding van de capaciteit en dus van het aantal treinen dat gereden kan worden, vallen niet automatisch onder de concessie-scope.
2. Reikwijdte (lijnen die onder de concessie vallen): Er wordt nader onderzoek aangekondigd om eventueel lijnen uit het HRN te halen (via decentralisatie, aanbesteding of open toegang) bij *Mid Term Review*.² U kunt ervoor kiezen dit tot een bepaald aandeel van de HRN-concessie te beperken. Wij wijzen u hierbij op de noodzaak om op dit vlak tijdig tot goede financiële afspraken met NS te komen: grote mutaties op het laatste moment zijn hierbij onwenselijk.³

NB: deze koers en bijbehorende teksten worden voor de zekerheid nog ter controle aan de Landsadvocaat voorgelegd.

Ad. 4 De individuele stakeholderreacties integraal publiceren op Rijksoverheid.nl. De stakeholderreacties worden samenvattend weergegeven en van een reactie voorzien in de Nota van Antwoord. Stakeholders ontvangen deze samengevatte reactie ook, via D.OVS. Om recht te doen aan de rijkheid van inbreng van alle stakeholders, is het advies om daarnaast de integrale stukken van stakeholders te publiceren op Rijksoverheid.nl. Het betreft dan de consultatiereacties op het PVE (incl. detail-reacties van NS en PR in een Excel). De inbreng van de EC, waarin zij stelt dat Nederland zich niet binnen de kaders van de PSO verordening beweegt, wordt daarmee voor het eerst openbaar. Eerdere (schriftelijke) brieven vallen hier niet onder. U kunt overwegen de politieke brief van de Transportcommissaris van de EC óók openbaar te maken (advies AZ). HBJZ adviseert hierbij dat de EC ten minste eerst moet worden gekend, en stelt in overweging om de TK voor te stellen ze vertrouwelijk te briefen, en ze hierbij de brief alsnog te laten zien.

De financiële inbreng én de inbreng op implementatietijd van NS op het PVE wordt, in verband met bedrijfsvertrouwelijkheid, niet openbaar.

Ad. 5 Politieke terugkoppeling over de koers

² Zie hiervoor de separate nota over voorbereiding van uw gesprek met de EC: RONDZENDMAP-2022/10070. U ontvangt tevens een separate nota en Kamerbrief over de ordeningskeuzes m.b.t. internationaal vervoer.

³ NB: Deze noodzaak geldt ook voor internationale verbindingen: als na 1 juli blijkt dat enkele lijnen weer terug het HRN in moeten, is er in praktische zin te weinig tijd om de financiële afspraken aan te passen en deze opnieuw op marktconformiteit (en dus onrechtmatige staatssteun) te toetsen. Dat bemoeilijkt het onderhandse gunningsproces.

Datum

23 augustus 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/196187

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris

Van

Team Nieuwe HRN Concessie

Het advies is om politiek de uitkomsten van uw gesprek met de EC te delen, voorafgaand aan het CD debat via een mondelinge mededeling aan de (relevante) leden van het Kabinet. Het advies is om hierbij ten minste de Minister van Financiën op de hoogte te stellen. De teksten in de Kamerbrief die afhankelijk zijn van de uitkomsten van uw gesprek met de EC zijn geel gearceerd.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

De tekst onder het kopje 'Strategie' in de bijlage ziet op de lopende bodemprocedure en kan derhalve niet openbaar worden gemaakt.

Datum

23 augustus 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/196187

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris

Van

Team Nieuwe HRN Concessie

BIJLAGE

Proces tot op heden

In het PvE zijn de doelen zoals opgenomen in het Beleidsvoornemen uitgewerkt in concrete eisen. Bij deze uitwerking is een brede groep stakeholders betrokken, zowel informeel (via thematafels) als schriftelijk (via een schriftelijke consultatie). NS heeft het PvE daarnaast specifiek getoetst op maakbaarheid en betaalbaarheid. Het PvE is geen losstaand document, maar vormt een wettelijke stap in aanloop naar de uiteindelijke concessie. Nadat het PvE is behandeld door de TK, kunt u het PvE vaststellen en gebruiken als basis om tot de (ontwerp-) concessie (2023) te komen. In de (ontwerp-)concessie wordt het definitieve besluit vastgelegd in overleg met de beoogd concessiehouder.

Politieke context

In de TK is steun voor de voorgenomen onderhandse gunning aan NS. Bij de schriftelijke behandeling van het Beleidsvoornemen kwamen voornamelijk deze thema's aan bod: bereikbaarheid van de regio, ruimte voor open toegang vervoerders, sturing op NS, betrokkenheid van NS bij de totstandkoming van de concessie en de betaalbaarheid van de concessie (voor de belastingbetaler) en het treinkaartje (voor de reiziger). In april jl. heeft u in de Ministerraad opnieuw steun gekregen voor de voorgenomen koers van onderhandse gunning (zonder eerst een marktanalyse uit te voeren). Reacties van verschillende stakeholders (EC, FMN, AllRail en ACM) zullen duidelijk maken dat wordt gesteld dat u hiermee niet aan de EU regelgeving voldoet. Het standpunt van de EC wordt ook voor het eerst duidelijk voor de TK. Wij adviseren u daarom om uw koers op volume en ruimte voor marktwerking, ná het gesprek met de Eurocommissaris Valean, mondeling terug te koppelen aan de MR of ten minste de Minister van Financiën.

Krachtenveld

Vanuit de TK wordt veel steun verwacht voor de voorgenomen onderhandse gunning aan NS. Het is nog onzeker wat de inbreng van de EC (over het al dan niet volgen van de PSO verordening) op dit vlak politiek te weeg brengt. Thema's die stakeholders naar verwachting behandeld willen krijgen zien op:

1. Reikwijdte en scope (bereikbaarheid) en wijze van gunning: stakeholders staan hier lijnrecht tegenover elkaar. Sommigen vinden dat de koers die wij varen niet mag, anderen vinden dat NS te weinig ruimte krijgt en meer treinen moet kunnen rijden.
2. Tariefbevoegdheid: stakeholders vinden (vrijwel) unaniem dat IenW tariefbevoegd moet zijn (ipv NS) en zo de betaalbaarheid van het kaartje moet borgen.
3. Mate van sturing: stakeholders vinden dat IenW strakker moet voorschrijven op thema's waar NS nu slecht presteert. (risico op oversturing)
4. Samenwerking en data delen: Concessiehouder zou beter moeten meewerken aan enkelvoudig in-en uitchecken en tariefintegratie en meer informatie moeten verschaffen.

Strategie

Datum

23 augustus 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/196187

Uiterlijk bij

Bijlage(n)

8

Aan

Staatssecretaris

Van

Team Nieuwe HRN Concessie