

Vergaderjaar 2021–2022

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 989

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2022

In 2020 heeft uw Kamer de brief met het voornemen over de marktordening op het spoor na 2024 ontvangen.¹ Vervolgens is uw Kamer in december 2020 geïnformeerd over de vervolgstappen «proces marktordening spoor.»² Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van een aantal trajecten die in deze brieven zijn aangekondigd. De voorgenomen nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet laat ik in deze brief buiten beschouwing omdat uw Kamer hier recent over geïnformeerd is.³

1. Open toegang

In 2019⁴ en 2020 is uw Kamer geïnformeerd over de introductie van open toegang op het Nederlandse spoor. Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket is na de internationale markt ook de binnenlandse markt voor personenvervoer per trein geopend. Ook zonder concessierelatie kunnen vervoerders nu binnenlandse treindiensten aanbieden voor reizigers.

Met name voor het internationaal personenvervoer kan opentoegegangvervoer voordelen brengen, omdat het kan bijdragen aan een snelle en comfortabele reis over de grens.⁵ Daarvoor heeft mijn voorganger een marktverkenning internationale verbindingen in open toegang uitgevoerd die uw Kamer inmiddels ontvangen heeft.⁶ Zoals recent aangegeven verwacht ik uw Kamer met het Programma van Eisen (PvE) van de nieuwe

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 899.

² Kamerstuk 29 984, nr. 919.

³ Kamerstuk 29 984, nr. 979.

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 882.

⁵ Dit was ook de conclusie van het onderzoek naar de ordening op de HSL: bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 899.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 955.

HRN-concessie een voorstel voor de internationale verbindingen mee te sturen.⁷ Het streven is om deze rond de zomer van 2022 te sturen.⁸

Voor het binnenlands personenvervoer blijven concessies grote voordelen bieden, met name omdat er meer mogelijkheden zijn om te sturen op een druk bereden netwerk.⁹ Open toegang biedt vooral kansen als aanvullende propositie. Een voorbeeld is het voornemen van Arriva om een wekelijkse nachttreindienst te exploiteren tussen Groningen en Schiphol en tussen Maastricht en Schiphol. Om open toegang te positioneren als deze aanvulling op het concessievervoer, ben ik aan de slag met een aantal instrumenten die ik hieronder verder uitwerk.

Capaciteitsverdeling

De capaciteitsverdelingsregels bepalen welke vervoerder ProRail voorrang mag geven in een situatie van overbelastverklaring.¹⁰ Doel is om deze regels aan te laten sluiten op de beleidswens om het binnenlands concessievervoer voorrang te geven op het moment dat capaciteit schaars wordt. Op die manier waarborgen de capaciteitsverdelingsregels dat het concessievervoer kan worden nagekomen. Op dit moment voer ik een informele consultatie uit van mijn voorstel voor een wijziging. Deze tussentijdse wijziging loopt overigens vooruit op de algehele herziening van het Besluit Capaciteitsverdeling dat samenloopt met de modernisering van de Spoorwegwet.

Heffing op opentoeegangvervoer

Ecorys heeft voor mij onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke toepassing van een compenserende heffing op opentoeegangvervoer. Dit onderzoek treft u in de bijlage aan. Deze heffing staat los van de reguliere gebruiksvergoeding die ProRail aan vervoerders oplegt, en is bedoeld voor de situatie dat opentoeegangvervoer in directe concurrentie treedt met concessievervoer, met als gevolg dat het concessievervoer minder rendabel wordt en de concessieverlener meer moet betalen of minder ontvangt van de concessiehouder. De kosten voor een concessieverlener (Rijk of provincie) kunnen dan worden gecompenseerd door deze heffing, bijvoorbeeld omdat een concessiehouder haar verlies van opbrengsten in rekening brengt. De mogelijkheid om deze heffing te benutten bestaat al sinds het Derde Spoorwegpakket en is vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000¹¹, maar is tot nu door Nederland en andere EU-lidstaten niet toegepast.

Uit het onderzoek maak ik op dat een compenserende heffing op opentoeegangvervoer niet makkelijk uitvoerbaar is. De Europese voorwaarden vragen veel maatwerk bij de toepassing van de heffing. Dit maakt de heffing ook erg complex. Ook kan de heffing waarschijnlijk alleen *ex post* vastgesteld worden, dus nadat de opentoegangsdienst al geëxploiteerd wordt. Daardoor heeft een vervoerder geen duidelijkheid over de hoogte van de heffing op voorhand. Al met al is de kans reëel dat er juridische procedures volgen op een heffingsbesluit. Volgens de onderzoekers is het de vraag in hoeverre de opbrengsten opwegen tegen de kosten die gemoed zijn met het opleggen van de heffing.

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 983.

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 979.

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 899.

¹⁰ Wanneer een conflict in aanvragen ontstaat, gaat ProRail eerst kijken of de capaciteit vergroot kan worden. Op het moment dat een coördinatiefase ook niet het gewenste effect oplevert, kan ProRail de infrastructuur overbelast verklaren. Lidstaten kunnen voorschrijven aan welk type vervoer de infrastructuurbeheerder prioriteit moet geven.

¹¹ Artikel 19c van de Wet Personenvervoer 2000.

Tegelijkertijd zie ik ook een belang voor de reizigers en de belastingbetaler om een heffing op specifieke trajecten toe te kunnen passen. Er zijn immers kosten aan verbonden om de continuïteit en kwaliteit van het openbaar vervoer te borgen, bijvoorbeeld op de momenten dat het niet rendabel is om een treindienst te exploiteren. Met een heffing kunnen de kosten (gedeeltelijk) gecompenseerd worden indien opentoeegangvervoer er toe leidt dat de concessie minder rendabel wordt. Daartoe werk ik de komende tijd verder uit onder welke omstandigheden en in welke vorm een heffing toegepast kan worden, waarbij ik ook aandacht heb voor de bezwaren die worden opgeworpen in het onderzoek, eventuele nieuwe ervaringen in andere lidstaten en de juridische houdbaarheid. Omdat uit het onderzoek blijkt dat decentrale overheden de wens hebben om beleidsvrijheid te houden, heb ik geen voornemen om een heffingsmethode voor te schrijven aan andere concessieverleners.

De regulering van open toegang

Ten slotte vestig ik de aandacht op de regulering van open toegang, in lijn met de toezegging aan het lid Van der Graaf.¹² Doel is om in de wet- en regelgeving de kwaliteit en continuïteit van het openbaar vervoer ook voor open toegangvervoer zo goed als mogelijk te borgen voor de reiziger. Een mogelijkheid is daarbij om aanvullende verplichtingen op te nemen in de wet- en regelgeving.

Op dit moment worden al veel aspecten vastgelegd in de (Europese) wet- en regelgeving: zoals de toegankelijkheid van treinen, het opleveren van reisinformatie en het klachtrecht. In de Nederlandse praktijk wordt echter ook veel gestuurd door middel van concessies, vaak in detail. In de concessies worden bijvoorbeeld hele gerichte afspraken opgenomen over het aanbod, betaalwijzen en tariefstelling. Deze afspraken worden niet aan opentoeegangvervoer opgelegd omdat er geen sprake is van een concessierelatie. De mogelijkheden om deze verplichtingen op te leggen in de wet- en regelgeving worden Europeesrechtelijk ingeperkt. Open toegang betreft namelijk marktinitiatieven, waarvoor in het Europese recht geen onevenredige toetredingsdrempels opgelegd mogen worden.

Omdat ik beter zicht wil hebben op de praktische verschillen die kunnen ontstaan tussen concessievervoer en opentoeegangvervoer vervolg ik de eerste verkenning met een uitgebreider onderzoek, waarbij ik ook de sector en reizigersorganisaties wil betrekken. Daarbij kijk ik ook naar de mogelijkheid, het nut en de noodzaak om aanvullende wettelijke verplichtingen te stellen. In het voorjaar van 2023 informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek.

2. Stationsagenda

Het gaat goed met de stations in Nederland, concludeerde mijn voorganger in de marktordeningsbrief van juni 2020.¹³ Tegelijkertijd neemt het maatschappelijke belang van stations toe als knooppunt bij een groeiend aantal vervoerders en aanbieders van (deel)mobiliteit. Er is daarom behoefte aan een meer integrale afweging van publieke belangen op stations. Om die reden wordt een Stationsagenda opgesteld waarmee die integrale afweging beter gemaakt kan worden. Met de agenda beoog ik onder andere om de ruimte voor en de samenwerking op stations met verschillende belanghebbenden verder te verbeteren. De Stationsagenda moet zowel de ambities bevatten voor de langetermijnontwikkeling van stations als prestatie-indicatoren op het gebied van bijvoorbeeld

¹² Kamerstuk 29 984, nr. 901.

¹³ Kamerstuk 29 984, nr. 899.

reizigerswaardering en toegankelijkheid. Aan de hand daarvan kan de vooruitgang afgemeten worden. Tevens wil ik de positie van maatschappelijke initiatieven («community stations») op stations en in de stationsomgeving in de agenda meenemen in lijn met de motie Amhaouch.¹⁴

Om de ambitie voor de lange termijn te bepalen zijn in het afgelopen jaar de wensen opgehaald van belanghebbenden, waaronder decentrale overheden, vervoerders, aanbieders van deelmodaliteiten, consumentenorganisaties, maatschappelijke initiatieven en diverse experts. Op basis van de inbreng van deze belanghebbenden bepaal ik momenteel mijn visie op stations, in samenwerking met ProRail en NS Stations. De ambities voor de lange termijn vormen de stip op de horizon. Daarnaast worden er in de Stationsagenda ook voor de korte en middellange termijn afspraken gemaakt met ProRail en NS Stations en kijk ik hoe de afspraken met ProRail en NS Stations ook juridisch goed geborgd kunnen worden.

Ik verwacht uw Kamer de Stationsagenda eind 2022 toe te sturen.

3. Decentralisatiekader

Decentralisatie van treindiensten zie ik als één van de instrumenten om de reiziger goed openbaar vervoer te bieden. Omdat een provincie of vervoersregio dan verantwoordelijk wordt voor de treindienst, kan dit leiden tot betere aansluitingen op andere regionale openbare vervoersdiensten (zoals de bus). Ook zijn er vaak meer mogelijkheden tot maatwerk binnen de regio. Tegelijkertijd moet er aandacht zijn voor toenemende complexiteit en afstemming als mogelijk gevolg van decentralisatie.¹⁵

Mijn voornemen is om het uitgangspuntenkader decentralisatie af te ronden dat door mijn voorganger is aangekondigd. Ik streef met het uitgangspuntenkader drie doelen na. In de eerste plaats helpen de uitgangspunten bij transparante en weloverwogen besluitvorming over toekomstige decentralisaties. De toegevoegde waarde van een mogelijke decentralisatie voor de reiziger staat daarbij voorop. In de tweede plaats maakt het kader inzichtelijk welke (financiële) afspraken Rijk en decentrale overheid moeten maken nadat het besluit tot decentralisatie is genomen. Tot slot helpt het kader de besluitvorming door de verschillende afwegingen en afspraken in een tijdslijn te plaatsen.

Op dit moment consulteer ik het concept uitgangspuntenkader informeel bij belanghebbende overheden en vervoerders. Na de zomer verwacht ik uw Kamer het decentralisatiekader te sturen. Hoewel het kader niet bedoeld is om concrete decentralisaties aan te kondigen, staat de deur altijd open voor het verkennen van (regionale) initiatieven voor decentralisatie. Breed draagvlak vind ik een belangrijke voorwaarde om te decentraliseren, zoals door uw Kamer ook ondersteund in de motie Schonis c.s.¹⁶

4. Toekomstige stappen voor het spoor

Naast de lopende beleidsinitiatieven wil ik blijven anticiperen op de toekomst. De overvolle infrastructuur maakt het nodig om het personenvervoer per spoor zo optimaal mogelijk vorm te geven. In Europa is een beweging ingezet naar meer concurrentie op de spoormarkt. De komst

¹⁴ Kamerstuk 35 570 XII, nr. 33.

¹⁵ Onderzoek Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, inno-V (2020), p. 5 en 65. Bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 899.

¹⁶ Motie van het lid Schonis c.s., Kamerstuk 29 984, nr. 914.

van opentoegeangvervoer vraagt mogelijk een grotere betrokkenheid van lenW en ProRail op het spoorstelsel.

De eerste stap die ik deze kabinetsperiode wil zetten is een verkenning naar de mogelijke scenario's voor het hoofdrailnet op de lange termijn. Hierover heb ik uw Kamer ook geïnformeerd in het beleidsprogramma Infrastructuur en Waterstaat dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en ik op 17 mei jl. aan uw Kamer hebben verstuurd.¹⁷ Het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: Praktische voorwaarden en aandachtspunten bij gunning*¹⁸ geeft meerdere opties voor de marktordening op termijn. Een aantal aspecten vraagt daarbij in het bijzonder om verdieping: In de eerste plaats de vraag hoe de governance (sturing en coördinatie) van het spoorstelsel ingericht moet worden om de door Europese regelgeving ingezette beweging naar meer marktopening te kunnen accommoderen. Een aantal taken die relevant zijn voor alle vervoerders, oftewel de systeemtaken op het spoor, zullen op termijn mogelijk duidelijker afgebakend moeten worden of onafhankelijker georganiseerd moeten worden. In de tweede plaats de vraag hoe het spoorstelsel richting de toekomst optimaal ingedeeld kan worden om de reizigersgroei het beste te accommoderen. Deze keuzes die hierbij gemaakt worden hebben veel invloed op de mogelijkheden voor meer marktopening, bijvoorbeeld in de vorm van aanbesteding van deelnetwerken.

Voor deze verkenning geldt dat de reiziger de maatstaf is, evenals voor eventuele wijzigingen in het stelsel richting de toekomst. Ik verwacht uw Kamer hier verder over te informeren in de loop van 2023.

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

¹⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 925 XII, nr. 106.

¹⁸ Onderzoek Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, inno-V (2020), p. 5 en 65. Bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 899.