

Vergaderjaar 2023–2024

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1129

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 september 2023

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 6 juni 2023 inzake de voorgenomen hoofdrailnetconcessie en plan B (Kamerstuk 29 984, nr. 1103).

De vragen en opmerkingen zijn op 29 juni 2023 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 22 september 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
T. de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Wiendels

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Plan B en noodmaatregelen/risico's

De leden van de VVD-fractie lezen allereerst in de motie over plan B (Kamerstuk 29 984, nr. 1011) – onder meer – de oproep tot «het zoveel mogelijk beperken van andere risico's». De brief lijkt echter als enig vangnet een noodconcessie te noemen voor de situatie waarin de beoogde HRN-concessie niet (direct) verleend kan worden. Is de Staatssecretaris van mening dat hiermee volledig voldaan is aan de opdracht om andere risico's zoveel mogelijk te beperken? (VVD). De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of de Staatssecretaris de opvatting van de VVD deelt, dat de brief eventuele risico's niet zozeer lijkt te beperken, als wel vooral vooruit lijkt te schuiven, namelijk naar het instellen van een noodconcessie en overleg met de Europese Commissie (EC) over de nieuwe voorwaarden voor onderhandse gunning die volgens de Staatssecretaris ook nog niet helder zijn. Kan de Staatssecretaris dit nader onderbouwen? (VVD)

In mijn brief van 6 juni jl.¹ over een plan B voor de voorgenomen concessie voor het Hoofdrailnet schets ik een aantal mogelijke maatregelen om, indien noodzakelijk, de beschikbaarheid van het treinvervoer per januari 2025 te borgen. Het gaat daarbij niet om het vooruitschuiven van risico's maar om het weergeven van de keuzes die naar mijn inzicht binnen de Europese kaders mogelijk zijn. Overleg met de Europese Commissie (EC) over deze keuzes is noodzakelijk en zal gebeuren wanneer de situatie zich voordoet dat noodmaatregelen nodig zijn. Op dit moment is mijn inzet er op gericht om de voorgenomen HRN-concessie volgens plan voor eind 2023 onderhands te gunnen onder de huidige geldende Europese voorwaarden.

Kwalificeert de Staatssecretaris een mogelijke ingreep door de Eurocommissaris Vălean (zoals verwoord in haar brief aan de Staatssecretaris van 18 juli 2022 en de herhaling van die boodschap op 5 december 2022²), ook als «risico» in de zin van de motie over plan B? (VVD). Zo ja, kan de Staatssecretaris gedetailleerd toelichten welke stappen zij concreet ondernomen heeft sinds 5 december 2022 om die risico's – conform de opdracht van de motie – «zoveel mogelijk te beperken»? (VVD).

Zoals ik in de recente brief aan uw Kamer over het aanbieden van de ontwerpconcessie voor het Hoofdrailnet³ heb medegedeeld is de EC op 14 juli jl. een ingebrekestellingsprocedure tegen Nederland gestart over de voorgenomen gunning van de concessie voor het Hoofdrailnet. Hoewel de ingebrekestelling geen opschortende werking heeft, stel ik alles in het werk om te trachten deze kwestie in goed overleg met de EC op te lossen binnen de kaders die ik heb meegekregen vanuit uw Kamer. Ikzelf en mijn ministerie zijn hierover in contact met de EC. Dit jaar is er rond het consultatieproces van de ontwerpconcessie in april/mei uitvoerig gesproken met de EC. Ook is in juli jl. met de EC overlegd naar aanleiding van de start van de ingebrekestellingsprocedure over de nieuwe HRN-concessie. De gesprekken met de EC zullen worden gecontinueerd tijdens de informele bijeenkomst van EU transportministers te Barcelona (21-22 september 2023).

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1103

² <https://www.nporadio1.nl/uitzendingen/sven-op-1/3bf8445d-682d-45fb-8ac7-215bca8e7632/2022-12-06-sven-op-1-met-staatssecretaris-van-infrastructuur-vivianne-heijnen>

³ Kamerstuk 29 984, nr. 1126

Beschouwt de Staatssecretaris de door de Kamer aangenomen motie om géén marktanalyse uit te voeren (Kamerstuk 29 984, nr. 1012) eveneens als een «risico» in de zin van bovenstaande motie over plan B? (VVD). Zo ja, hoe weegt zij dat risico en wat heeft zij gedaan om dit risico zoveel mogelijk te beperken? (VVD).

In het debat met uw Kamer over het Programma van Eisen voor de nieuwe concessie Hoofdrailnet op 1 november jl. (Kamerstuk 29 984, nrs. 1073 en 1074) is lang gesproken over de voor- en nadelen van het uitvoeren van een beknopte marktanalyse.⁴ Daarbij heb ik uw Kamer ook duidelijk de risico's geschetst van het niet uitvoeren van deze analyse. Mede gelet op de motie om geen marktanalyse uit te voeren,⁵ die breed is gesteund en aangenomen, heb ik ervoor gekozen om deze marktanalyse nu niet uit te voeren. Hiermee blijft er, zoals eerder met uw Kamer gedeeld, een verschil van inzicht met de EC bestaan over de noodzaak tot het uitvoeren van een marktanalyse en daarmee blijft het risico op een aanvulling op de lopende juridische procedure van de kant van de EC.

Kan de Staatssecretaris toelichten waarom slechts één verlengingsoptie is opgenomen in de huidige HRN-concessie? (D66). Vindt zij het verstandig meerdere van deze opties op te nemen in de nieuwe concessie? (D66).

De huidige concessie spreekt zich niet uit over de hoeveelheid verlengingsopties, maar wel dat de verlengingsoptie een «tijdelijk» karakter heeft. Met de verlengingsoptie gaan de afspraken uit de huidige concessie in principe na het aflopen van de concessie door om de kwaliteit van het openbaar vervoer op het Hoofdrailnet te waarborgen. Meerdere verlengingsopties binnen een concessie liggen daarmee ook niet voor de hand.

Wat wordt concreet verstaan onder «wat niet in redelijkheid van NS kan worden verwacht» in geval van een verplichting tot verlenging? Hoe toetst de Staatssecretaris dat? (D66).

Onder «wat niet in redelijkheid van NS kan worden verwacht» gaat het om zwaarwegende factoren waaronder niet van NS kan worden gevergd dat zij de concessie (volledig) voortzet, zoals verlieslatendheid van de concessie. In het geval dat zo'n situatie zich voordoet, ga ik met NS hierover in overleg.

Aan welke voorwaarden uit de huidige concessie, zoals kritieke prestatie-indicatoren (KPI's), is NS dan wel of niet gehouden? (D66).

De afspraak in het huidige contract met NS over de verlengingsoptie betekent dat de KPI's uit de huidige concessie blijven gelden.

Kan de Staatssecretaris garanderen dat, mocht er onverhoopt sprake zijn van een plan B, de dienstverlening aan de reizigers niet in het geding komt en de dienstregeling niet als gevolg van het niet tijdig kunnen gunnen wordt afgeschaald en/of de tarieven als gevolg van het niet tijdig kunnen gunnen fors worden verhoogd? Zo nee, kan de Staatssecretaris toelichten waarom het niet tijdig kunnen gunnen van de HRN-concessie wel kan leiden tot een afschaling van de dienstregeling en/of het verhogen van tarieven? (GroenLinks)

Garanties kan ik niet geven omdat gebruik van een verlengingsoptie instemming van NS en de EC vraagt. Uiteraard span ik mij ook in dit scenario maximaal in om de ambities vast te houden zoals geschetst in

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1077

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 1012

mijn brief aan uw Kamer over de aanbidding van de ontwerpconcessie van 14 augustus jl.⁶

De leden van de D66-fractie merken op dat de alternatieve onderhandse gunning op het eerste oog lijkt op de gunning van de nieuwe HRN-concessie. Kan de Staatssecretaris ingaan op de verschillen? (D66). Licht het in de lijn der verwachting dat de EC akkoord zal gaan met een dergelijke tijdelijke onderhandse gunning in het geval dat zij de nieuwe onderhandse gunning van de HRN-concessie afwijst op vergelijkbare gronden? (D66).

De EU-regels voor onderhandse gunning van spoorconcessie wijzigen vanaf 25 december 2023. Tot en met 24 december 2023 kunnen concessies nog zonder voorwaarden onderhands worden gegund (waarbij wel het algemene proportionaliteitsbeginsel in acht moet worden genomen). Vanaf 25 december 2023 gelden strikte voorwaarden voor onderhandse gunning. Op grond van de nieuwe strikte Europese voorwaarden kan onderhandse gunning alleen plaatsvinden wanneer dat i) gerechtvaardigd wordt geacht op grond van structurele/geografische kenmerken van de markt/spoorweg (bijv. omvang, complexiteit, isolement) en ii) het contract leidt tot prestatieverbetering en/of kosteneffectiviteit ten opzichte van het eerder gegunde concessiecontract. Een tijdelijke noodmaatregel hoeft niet te voldoen aan bovengenoemde nieuwe voorwaarden voor onderhandse gunning. Of de EC met een tijdelijke noodmaatregel akkoord zou gaan, valt niet op voorhand te zeggen.

De leden van de CDA-fractie horen graag meer over hoe in een eventueel plan B om zou worden gegaan met de verschillende moties die de Kamer heeft aangenomen naar aanleiding van de debatten over het Programma van Eisen voor de HRN-concessie. (CDA). De leden van de CDA-fractie horen ook graag wat een eventuele uitvoering van een plan B betekent voor de gesprekken tussen de Staatssecretaris en NS over deze eisen aan de concessie. (CDA).

In eerste instantie zal een plan B een verlenging van de huidige concessie betreffen, wat betekent dat de moties niet van toepassing zijn. Als er vervolgens opnieuw gegund wordt, dan worden de moties betrokken bij de nieuwe gunning. In dat geval zal de lijn ten aanzien van de verschillende moties en van de gesprekken met NS zoals uiteengezet in mijn brief over de aanbidding van de ontwerpconcessie van 14 augustus jl.⁷ worden gecontinueerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat verschillende noodmaatregelen bestaan, zoals onderhandse gunning van een concessie, een formeel akkoord tot verlenging van een bestaande concessie of het opleggen van bepaalde openbaredienstverplichtingen. In de huidige concessie is reeds een verlenging als optie opgenomen en uitgewerkt. Deze leden vragen of de Staatssecretaris op de hoogte is van de positie van NS over deze verlengingsoptie op dit moment. (ChristenUnie). Zij vragen of er op dit zwaarwegende factoren zijn die inzet van deze verlengingsoptie verhinderen. (ChristenUnie). Zij vragen of de Staatssecretaris op dit moment, als concessieverlener, overwegingen heeft om eventueel anders te besluiten. (ChristenUnie)

Aangezien ik nog steeds het voornemen heb de concessie voor het einde van dit jaar te gunnen, ben ik op dit moment niet actief met NS in gesprek over eventuele verlenging van de huidige concessie. Ik zie op dit moment

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 1126

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1126

geen zwaarwegende factoren die, mocht dat noodzakelijk zijn, de inzet van de verlengingsoptie verhinderen.

Openbaar aanbesteden/marktwerking

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat uit eerder onderzoek van de Staatssecretaris gebleken zou zijn «dat aanbesteden van de integrale HRN-concessie op de korte termijn zeer complex en risicovol is. Dit vanwege de omvang van het HRN en de risico's die dit oplevert voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer.» Is de Staatssecretaris van mening dat deze conclusie automatisch ook geldt voor het aanbesteden van delen van het HRN, dus individuele spoorlijnen die nu tot het HRN behoren maar ook separaat aan te besteden zijn? (VVD). Deze leden zijn benieuwd waarom dit het geval zou zijn, welk onderzoek daaraan ten grondslag ligt en hoe die opvatting zich verhoudt tot de kritiek van de EC, welke gericht is op de omvang van de beoogde concessie. Kan de Staatssecretaris het bovenstaande citaat uit haar brief van 6 juni 2023 tevens afzetten tegen de brief van 12 juni 2020 waarin haar voorganger schreef: «(...) dat aanbesteden van de integrale HRN-concessie zeer complex en risicovol is vanwege de omvang van het HRN en daardoor risico's oplevert voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer.» Kunnen deze leden hieruit concluderen dat sinds juni 2020 geen actie ondernomen is om te bepalen of de aanbesteding van delen van de HRN-concessie net zo «complex en risicovol» zou zijn? (VVD). Zo nee, hoe zit het dan? (VVD). Zo ja, waarom niet en vindt de Staatssecretaris dat daarmee correct uitvoering is gegeven aan de opdracht om de risico's zoveel mogelijk te beperken, zoals de motie over Plan B van de Staatssecretaris verlangt? (VVD).

In juni 2020 heeft uw Kamer de brief over het integrale besluit marktordening op het spoor na 2024 ontvangen⁸. Bijgevoegd bij deze brief is het in 2020 door adviesbureau *inno-V* uitgevoerde onderzoek naar verschillende ordeningsvarianten op het Hoofdrailnet, waaronder een model dat lenW geleidelijk (delen van) het Hoofdrailnet zelf gaat aanbesteden. Het beeld in 2020 was dat de voorbereidingstijd te kort zou zijn om verdergaande ordeningsvarianten voor de aankomende concessie te implementeren, mede omdat er grote vragen zijn over de netwerkinrichting, de systeemtaken en de governance van het stelsel. Beter inzicht in deze elementen zou randvoorwaardelijk zijn voor eventuele aanbestedingen van lijnen of deelnetwerken in de toekomst. Ik blijf van mening dat op de korte termijn een keuze voor (gedeeltelijk) aanbesteden zou leiden tot onzekerheid op het Nederlandse spoor voor de reiziger en de belastingbetaler.

Zoals ik in de brief over de integrale marktordening per spoor heb gemeld, onderzoek ik de komende jaren ook de potentie van meer marktwerking en wat daarvoor nodig is. Uw Kamer wordt op deze manier in staat gesteld om gedurende de looptijd van de volgende concessie nieuwe keuzes te maken over de marktordening op het spoor. Met dit tijdspad, waartoe na veelvuldig en grondig onderzoek in 2020 is besloten, ben ik van mening dat ik de risico's zoveel mogelijk beperk.

Kan de Staatssecretaris ingaan op de planning van de onderzoeken naar meer marktwerking op het spoor? In hoeverre is bijvoorbeeld het compartimenteren (in regio's) van het HRN, zoals eerder bepleit door ProRail, hier onderdeel van? (D66)

Vaststelling van de HRN-concessie geeft de ruimte om de verkenning naar de marktordening op het spoor na 2033 op te pakken. Daarbij komen

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 899

verschillende vraagstukken samen zoals de toekomst van de hoofdrailnetconcessie en de decentrale concessies, de rol van open toegang en de uitvoering van systeemtaken. Ook de indeling van het netwerk wordt hierbij betrokken. Het is aan mijn opvolger om u over de invulling van de planning en het beoogde doel van deze verkenning nader te informeren aangezien dit onderdeel uitmaakt van de voorbereidingen voor de hoofdrailnetconcessie na 2034.

In het geval dat de Staat ongelijk krijgt; wat betekent dit voor de omvang van het HRN? (D66).

De Staat gaat er vanuit dat zij in het gelijk wordt gesteld. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn dan zal de Staat de uitspraak moeten bestuderen en de gevolgen ervan in kaart brengen. Daar kan ik nu niet op vooruit lopen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Staatssecretaris ook kan kiezen voor een openbare aanbestedingsprocedure. Hoeveel partijen, verwacht de Staatssecretaris, kunnen in aanmerking komen voor deze aanbesteding? (D66). Gaat het hier om het aanbesteden van het HRN als geheel, delen van het HRN of zelfs individuele lijnen? (D66). Ligt het in de lijn der verwachting dat een andere vervoerder dan NS voldoende materieel voorhanden heeft om hierin te voorzien? (D66). De leden van de D66-fractie zijn benieuwd of in geval van een openbare aanbesteding een andere partij dan NS überhaupt een dergelijke aanbesteding kan winnen, bijvoorbeeld op basis van het noodzakelijke materieel. (D66).

Zoals ik in de brief over plan B heb gemeld⁹ zou een keuze voor openbaar aanbesteden voor de korte termijn leiden tot onzekerheid op het Nederlandse spoor voor de reiziger en de belastingbetaler. Het ligt daarom niet voor de hand om als plan B direct te kiezen voor een openbare aanbesteding.

De duur van de tijdelijke onderhandse gunning is beperkt tot twee jaar. In die periode zal de Staatssecretaris dan niet alleen de openbare aanbesteding moeten voorbereiden, maar ook «de juiste randvoorwaarden daarvoor creëren en inventariseren op welke wijze de governance (sturing en coördinatie) van ons systeem daarop ingericht moet worden». Is die twee jaar daarvoor voldoende? (D66). Waarom werkt de Staatssecretaris niet nu alvast voor de zekerheid aan het creëren van de randvoorwaarden en het inventariseren van de wijze van governance om te voorkomen dat het probleem vooruitschuift? (D66).

Zoals in de brief over plan B geschetst,¹⁰ zouden gedurende de tijdelijke verlenging van het bestaande HRN-contract voorbereidingen getroffen moeten worden om zo snel mogelijk de nieuwe HRN-concessie onder de nieuwe Europese voorwaarden onderhands te kunnen gunnen. Voor de korte termijn zou een keuze voor openbaar aanbesteden leiden tot onzekerheid op het Nederlandse spoor voor de reiziger en de belastingbetaler.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het niet voor de hand ligt om als plan B direct te kiezen voor een openbare aanbesteding. Het ligt meer voor de hand de huidige concessie tijdelijk te verlengen en vervolgens onder de nieuwe Europese voorwaarden een aanbesteding te doen. Deze leden vragen of deze nieuwe Europese voorwaarden gevolgen hebben voor de aard en inhoud van de HRN-concessie, of dat uitgesloten

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 1103

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 1103

is dat bepaalde diensten binnen de concessie zo'n nieuwe aanbesteding zouden verhinderen. (ChristenUnie). Zij vragen de Staatssecretaris nader te beargumenteren waarom deze optie het beste alternatief voor de reiziger is om de dienstverlening op het HRN op korte termijn te borgen. (ChristenUnie).

Het valt op voorhand niet met zekerheid te zeggen of de nieuwe Europese voorwaarden voor onderhandse gunning gevolgen hebben voor de aard en inhoud van de HRN-concessie. Niettemin acht ik deze optie het beste alternatief omdat, zoals ik in de brief over plan B heb gemeld,¹¹ een keuze voor aanbesteden voor de korte termijn leidt tot onzekerheid op het Nederlandse spoor voor de reiziger en de belastingbetaler.

Het lid van de BBB-fractie leest in de brief dat het aanbesteden van de HRN-concessie op de korte termijn zeer complex en risicovol is, vanwege de omvang van het HRN en de risico's die dit oplevert voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Welke risico's zijn dit concreet voor opdrachtgever en opdrachtnemer? (BBB)

Ik verwijs hier naar de brief aan uw Kamer over het integrale besluit marktordening op het spoor na 2024¹². Bij een keuze voor aanbesteden dient eerst een aantal praktische voorwaarden voor de bidders gerealiseerd te worden. Adviesbureau *inno-V* acht het, mede op basis van ervaringen in het buitenland, te complex en risicovol om het gehele HRN in één concessie aan te besteden. Daarmee is hoogstwaarschijnlijk verkaveling van het netwerk nodig, met bijbehorende toewijzing van productiemiddelen (o.a. treinen) en personeel. Ook is veel gedetailleerde informatie nodig voor inschrijvers op de aanbestedingen. Van belang bij aanbesteding is daarnaast dat taken en rollen in de sector tegen het licht gehouden worden, en dat er nieuwe coördinatiemechanismen worden opgebouwd. Het aanbesteden van het Hoofdrailnet vergt daarmee ook veel opbouw van capaciteit en expertise aan de kant van de opdrachtgever. Al met al is volgens de onderzoekers een gradueel transitiepad van belang om de kansen op succes te maximaliseren.

Europese regelgeving/contacten Europese Commissie

Is de Staatssecretaris van mening dat de inzet van een noodconcessie ook toegestaan is voor een situatie waarin het personenvervoer per 1 januari 2025 uitvalt, of dreigt uit te vallen, maar waarbij ook sinds 2016 bekend was dat de Europese regels zouden veranderen? En Nederland dus ruim de tijd gehad heeft om zich hierop voor te bereiden? (VVD).

Ik ben inderdaad van mening gebruik te kunnen maken van een noodconcessie als de dienstverlening op het HRN op 1 januari 2025 uitvalt of dreigt uit te vallen. Zoals ik in het debat met uw Kamer over het Programma van Eisen voor de nieuwe concessie Hoofdrailnet op 1 november jl. heb gemeld,¹³ verschil ik met de EC van mening hoe bepaalde onderdelen van de nieuwe Europese regels van het vierde spoorwegpakket moeten worden uitgelegd. Dit geldt ook voor de inzet van een noodconcessie.

Kan de Staatssecretaris aangeven of zij van mening is dat haar ministerie sinds de totstandkoming van die regels in 2016 voldoende heeft voorbereid op de komst daarvan, en zo dus voldoende gedaan heeft om de risico's zoveel mogelijk te beperken, zoals de motie over plan B eiste? (VVD). Kan de Staatssecretaris ook toelichten hoe de inzet van een

¹¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1103

¹² Kamerstuk 29 984, nr. 899

¹³ Kamerstuk 29 984, nr. 1077

noodconcessie onder deze omstandigheden zich volgens haar verhoudt tot de Europese regels en of dat toegestaan is? Kan zij daarbij ook ingaan op de verhouding tussen de noodconcessie en de brief van Eurocommissaris Vălean van 18 juli 2022? (VVD).

Het besluit marktordening op het spoor na 2024¹⁴ is tot stand gekomen op basis van de resultaten van zeven verschillende onderzoeken, waarbij de focus van meerdere rapporten lag op de gevolgen van de gewijzigde Europese wet- en regelgeving. Ik bestrijd daarom de notie dat mijn Ministerie zich niet voldoende heeft voorbereid op de komst van de Europese wet- en regelgeving.

De EC heeft pas in juni 2023 haar herziene richtsnoeren vastgesteld voor de wijze waarop de gewijzigde PSO-verordening, inclusief de nieuwe voorwaarden voor onderhandse gunning van spoorconcessies, volgens haar moet worden uitgelegd¹⁵. Uit deze richtsnoeren blijkt ook dat de EC enige ruimte houdt voor nadere invulling van deze nieuwe voorwaarden. In die zin lijken voor de EC de nieuwe voorwaarden ook nog niet uitgekristalliseerd. In de genoemde contacten met de EC zijn deze recente richtsnoeren onderdeel van de besprekingen.

*De leden van de VVD-fractie zijn ook benieuwd of na de toezending van de brief van 6 juni jl. nog overleg is gevoerd met de EC over de inzet van een noodconcessie en, zo ja, wat de uitkomsten hiervan waren. (VVD)
Kan de Staatssecretaris in dit verband toelichten of de EC de inzetbaarheid en juridische houdbaarheid van een noodconcessie zoals voorgesteld in de genoemde brief onderschrijft? (VVD).*

Na de toezending van de brief van 6 juni jl. over een plan B voor de voorgenomen concessie voor het HRN aan uw Kamer is er overleg gevoerd met de EC. In dit overleg toonde de EC haar twijfels of de voorgestelde noodmaatregelen wel zouden kunnen kwalificeren als noodmaatregelen zoals bedoeld onder de Verordening (EG) 1370/2007. Noodmaatregelen zijn nu niet aan de orde zijn, wel zal het onderwerp worden meegenomen in de gesprekken met de EC om te bezien of eventuele noodmaatregelen kunnen kwalificeren als noodmaatregelen zoals bedoeld onder de Verordening (EG) 1370/2007.

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief over de onderhandse gunning van een HRN-concessie ná 2024: «Dit zal waarschijnlijk overleg met de Europese Commissie vereisen aangezien de nieuwe Europese voorwaarden in de praktijk nog niet door EU-lidstaten zijn getest en ook nog onvoldoende lijken te zijn uitgekristalliseerd. Het zal duidelijk zijn dat deze onderhandse gunning onder de nieuwe Europese voorwaarden ook tijd en nadere uitwerking vergt.» Haar voorganger schreef exact drie jaar eerder, op 12 juni 2020 (Kamerstuk 29 984, nr. 899): « Vanaf 2024 gelden nieuwe Europese voorwaarden voor onderhands gunnen. Deze voorwaarden zijn nog niet uitgekristalliseerd. Dat maakt het inherent onzekerder om op dit moment te beslissen om onderhands te gunnen op basis van de nieuwe voorwaarden. (...)». Kan de Staatssecretaris toelichten hoe het mogelijk is dat zij gedurende deze periode van drie jaar niet in staat is geweest om de voorwaarden, die zij in 2020 als «niet uitgekristalliseerd» beschouwde, in 2023 nog steeds als «niet uitgekristalliseerd» betitelt, terwijl zij juist drie jaar de tijd had om dat juist wel uit te laten kristalliseren? (VVD). Klopt het beeld dat de leden van de VVD-fractie krijgen na het vergelijken van beide brieven dat de Staatssecretaris geen enkele actie ondernomen heeft om tot uitkristallisering te komen? Zo ja,

¹⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 899

¹⁵ Interpretatieve richtsnoeren bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg, (2023/C 222/01)

waarom niet? Zo nee, wat heeft zij wel gedaan? (VVD). Kan de Staatssecretaris toelichten welke voorwaarden volgens de Staatssecretaris in 2020 nog niet opgehelderd waren en welke dat anno 2023 nog steeds niet zijn? En in welk opzicht verschillen die onduidelijkheden onderling? (VVD). Welke van de in 2020 geconstateerde onduidelijkheden zijn inmiddels opgelost en welke nog niet? (VVD).

Deze leden lezen zijn benieuwd of de Staatssecretaris sinds 2020 contact heeft gezocht met de EC om tot opheldering van de «nog niet uitgekristalliseerde voorwaarden» te komen en wat de uitkomst van dat overleg is geweest. (VVD). Tot slot zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd of de brief van Eurocommissaris Vălean van 18 juli 2022 en de herhaling van de boodschap daaruit op 5 december 2022 in het gesprek tussen de Eurocommissaris en Staatssecretaris, haar hebben gemotiveerd om toch het overleg met de EC te zoeken over de kennelijk «niet uitgekristalliseerde voorwaarden»? Zo nee, waarom niet? Zo ja, tot welke concrete acties heeft dat geleid en hoe geeft dat invulling aan het «zoveel mogelijk beperken van de risico's» zoals de motie over plan B vereist? (VVD).

Kan de Staatssecretaris toelichten welke nieuwe Europese voorwaarden nog niet zijn uitgekristalliseerd? In hoeverre is het ministerie bezig met een anticiperende invulling van deze voorwaarden? (D66). Hoe verklaart u het dat sinds het schrijven van uw voorganger drie jaar geleden (Kamerstuk 29 984, nr. 899), deze voorwaarden nog altijd niet helder zijn? Welke stappen heeft u daartoe genomen? (D66).

Overeenkomstig de Europese verordening over het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg (PSO-verordening (EG) 1370/2007 zoals gewijzigd door Verordening (EU) 2016/2338) moeten de nieuwe Europese voorwaarden voor onderhandse gunning van spoorconcessie vanaf 25 december 2023 worden toegepast. Daarom zijn de nieuwe voorwaarden door de EU-lidstaten op dit moment nog niet in afdoende mate in de praktijk getest. Overeenkomstig de nieuwe voorwaarden kunnen concessies voor openbaar vervoer per spoor door de bevoegde instantie onderhands worden gegund:

- a) indien zij onderhandse gunning gerechtvaardigd acht in het licht van relevante structurele en geografische kenmerken van de betrokken markt en het betrokken spoorwagennet, en met name de omvang ervan, de kenmerken van de vraag, de complexiteit van het net, het technische en geografische isolement ervan en de onder het contract vallende diensten, en
- b) indien een dergelijk contract zou leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de diensten of de kosteneffectiviteit, of beide, in vergelijking met het eerder gegunde openbardienstcontract.

De EC heeft pas in juni 2023 haar herziene richtsnoeren vastgesteld voor de wijze waarop de gewijzigde PSO-verordening, inclusief de nieuwe voorwaarden voor onderhandse gunning van spoorconcessies, volgens haar moet worden uitgelegd.¹⁶ Uit deze richtsnoeren blijkt ook dat de EC enige ruimte houdt voor nadere invulling van deze nieuwe voorwaarden. In die zin lijken voor de EC de nieuwe voorwaarden ook nog niet uitgekristalliseerd.

Voorafgaand aan de vaststelling door de EC van deze richtsnoeren heeft mijn ministerie een uitgebreide, schriftelijke reactie op de ontwerpversie van de richtsnoeren gegeven. Deze schriftelijke reactie is vervolgens ook uitvoerig mondeling toegelicht bij de EC.

¹⁶ Interpretatieve richtsnoeren bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg, (2023/C 222/01)

Nieuwe HRN-concessie

De leden van de D66-fractie vragen de Staatssecretaris of zij een nieuwe stand van zaken kan geven van het proces rond de onderhandelingen met NS en gesprekken met de EC over de onderhandse gunning van het HRN. (D66).

Ten aanzien van de komende gunning van de HRN-concessie, die volgens plan voor eind 2023 onderhands moet worden vergund, hebben de leden van de GroenLinks-fractie nog enkele vragen aan de Staatssecretaris. Allereerst vragen deze leden naar de stand van zaken van de ontwerpconcessie? Loopt alles volgens planning? Zo nee, waar zit de vertraging in en welke mogelijke risico's ziet de Staatssecretaris de komende maanden nog in het proces? En kan de Staatssecretaris aangeven wanneer de Kamer de concept-concessie ontvangt? En kan zij toezeggen dat de concept-concessie niet eerder verspreid zal worden, en/of openbaarge maakt wordt, voordat de Kamer is geïnformeerd? (GroenLinks).

Ik heb de onderhandelingen met NS afgerond en de uitkomst hiervan is per brief van 14 augustus jl. met uw Kamer gedeeld.¹⁷ Vooral nog loopt alles volgens de planning en is mijn voornemen de concessie uiterlijk 24 december 2023 aan NS te gunnen. Zoals ook gemeld in de brief van 14 augustus jl.¹⁸ is de EC een ingebrekestellings-procedure tegen Nederland gestart over de voorgenomen gunning van de concessie voor het HRN. Ikzelf en mijn ministerie zijn in contact met de EC om te trachten deze kwestie in goed overleg met de EC op te lossen binnen de kaders die ik heb meegekregen vanuit uw Kamer.

De leden van de SP-fractie vinden het onverstandig dat de Staatssecretaris tot de ACM-deadline heeft gewacht met het uitvoeren van de aangenomen moties die bepalen dat de internationale treinverbindingen naar grote Europese steden in de concessie voor het hoofdraailnet moeten worden opgenomen. Nederland zou geen proeftuin moeten zijn voor de EC om te experimenteren met meer marktwerking op een essentiële dienstverlening met een publiek belang, zo menen deze leden. Kan de Staatssecretaris bevestigen dat zij nog steeds van plan is om de motie Alkaya c.s. (Kamerstuk 29 984, nr. 1013) ongewijzigd uit te voeren? Zo nee, waarom niet? (SP).

Ten tweede vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot de vraag of de Staatssecretaris voornemens is om de internationale lijnen in de HRN-concessie op te nemen? (GroenLinks).

De afgelopen weken zijn er diverse berichten verschenen over vervoerders die aangaven in de toekomst mogelijk internationale lijnen te willen gaan rijden in open access. Kan de Staatssecretaris aangeven of zij de mening van deze leden deelt dat het van het grootste belang is dat de internationale lijnen ook de komende jaren op een kwalitatief hoogwaardige en frequente manier worden uitgevoerd tegen redelijke tarieven? Zo ja, deelt zij dan ook de mening van deze leden dat het van groot belang voor de continuïteit is dat zij kan sturen op de kwaliteit, frequentie en betaalbaarheid? (GroenLinks)

Hoe gaat zij dit borgen wanneer zij er onverhoopt voor zou kiezen om de internationale lijnen niet in de HRN-concessie op te nemen? Zo nee, waarom niet? (GroenLinks).

Zoals aangegeven in mijn brief van 14 augustus jl.¹⁹, zijn de kortgrensoverschrijdende verbindingen en de IC-verbinding met Brussel

¹⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1126

¹⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 1126

¹⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 1126

opgenomen in de concessie. Voor andere internationale langeafstandsverbindingen zijn er verschillende opentoeegangmeldingen gekomen. 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 ruimtelijke 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.

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris tot slot hoe zij terugkijkt op het gehele proces rondom de nieuwe concessie. Deelt zij de mening dat Nederland voortaan zelf moet kiezen wie er op haar publiek gefinancierde spoor mag rijden? (SP). En deelt zij de mening dat de reiziger belang heeft bij een overzichtelijk aanbod van vervoer met langdurige en bindende verplichtingen ten aanzien van de dienstregeling, stiptheid en serviceverlening? (SP).

Nederland is gehouden aan de Europese regelgeving die bepaalt dat er ook ruimte moet zijn voor marktinitiatieven op het spoor. Dat kan volgens mij de reiziger mogelijk ook meerwaarde bieden dus ik vind dat die initiatieven waar mogelijk ook een kans moeten krijgen. Ook ik vind een overzichtelijk aanbod van vervoer voor de reiziger belangrijk. Dat is terug te vinden in de ontwerpconcessie zoals 14 augustus jl. naar uw Kamer gestuurd.²⁰ De doelstelling van de ontwerpconcessie is het bieden van een kwalitatief goed treinproduct voor de reiziger waarbij betrouwbaarheid en voorspelbaarheid voorop staan. 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).

De leden van de GroenLinks-fractie zijn, zoals bekend, groot voorstander van het uitbreiden en versterken van het internationaal reizigersvervoer per spoor omdat dit een belangrijke bijdrage levert aan de verduurzaming van het reizen en ook bijdraagt aan de bereikbaarheid van de buurlanden. Deze leden maken zich op dit moment zorgen over de continuïteit en de

²⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 1126

kwaliteit van het toekomstige internationale spoorvervoer. Wanneer de internationale lijnen niet in de HRN-concessie worden opgenomen, zijn er voor de overheid geen directe sturingsmiddelen om de kwaliteit en de continuïteit te waarborgen. Het risico bestaat dat open access vervoerders alleen op winstgevende lijnen en winstgevende tijden gaan rijden. Hierdoor is er een groot risico dat het internationale spoorwegennetwerk van en naar Nederland niet zal verbeteren, maar juist (fors) zal verslechteren. Daarnaast kan dit grote gevolgen hebben voor het personeel dat op deze lijnen rijdt. Zij gaan dan immers een onzekere toekomst tegemoet wanneer open access vervoerders op ieder moment kunnen besluiten om, op basis van bedrijfsvoering, te stoppen met het rijden van bepaalde treinen. Deelt de Staatssecretaris deze zorgen? Zo ja, is zij van plan om spoedig een besluit te nemen over het opnemen van de internationale lijnen in de HRN-concessie? Zo nee, waarom deelt zij deze zorgen niet? (GroenLinks).

Ik hecht grote waarde aan goede internationale treinverbindingen, 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 binnen Europa. Daarom is een aantrekkelijk aanbod van internationale treinverbindingen essentieel. Zoals in mijn brief aan uw Kamer over de aanbidding van de ontwerpconcessie van 14 augustus jl.²¹ geschetst, zie ik 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.

De leden van de GroenLinks-fractie missen bij de Staatssecretaris een gevoel van urgentie dat het belangrijk en noodzakelijk voor de toekomst van het openbaar vervoer is dat er alles aan gedaan wordt om het openbaar vervoer niet nog onaantrekkelijker te laten worden. Wanneer de dienstregelingen verder worden versoerd en de tarieven opnieuw fors zullen stijgen, dan zullen sommige mensen overstappen naar de auto en andere mensen zullen minder mobiel worden. Het zal dan in de nabije toekomst lastig worden om deze mensen weer terug in het openbaar vervoer te krijgen. Ook zullen door verdere versoeringen er minder nieuwe mensen een baan vinden in het openbaar vervoer en met de te verwachte hoge uitstroom de komende jaren in de sector, vanwege de pensionering van veel medewerkers, ook lastig worden om, wanneer er over een aantal jaar wel weer meer geïnvesteerd wordt, later nieuwe medewerkers te werven. Kortom: nu niet investeren is in alle opzichten onverstandig. Deze leden zouden daarom graag zien dat de Staatssecretaris een forse kwaliteitsimpuls aan het openbaar vervoer geeft en samen met de vervoerders en regionale overheden alles in het werk stelt om het openbaar vervoer aantrekkelijker, toegankelijker en betaalbaarder te

²¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1126

maken. Graag ontvangen deze leden hierop een uitgebreide reactie van de Staatssecretaris. (GroenLinks).

De aan uw Kamer gestuurde ontwerpconcessie is een verdere stap van mijn kant om samen met de sector van het openbaar vervoer weer een aantrekkelijk product te maken dat bij kan dragen aan de maatschappelijk opgaven. Openbaar vervoer is te belangrijk voor de bereikbaarheid van Nederland om aan de zijlijn te blijven toekijken. Ik hecht veel waarde aan het publiek belang van een kwalitatief hoogwaardig vervoerproduct. Het openbaar vervoer moet voor iedereen bereikbaar zijn. Het openbaar vervoer is immers van en voor iedereen.

Ik draag een systeemverantwoordelijkheid voor het totale OV systeem in Nederland en daarmee voor een goed functionerend OV-systeem. Naast de hoofdrailnetconcessie en de beheerconcessie voor de railinfrastructuur is het Rijk (via het Provinciefonds) ook een belangrijke financier voor het stad- en streekvervoer. Maar ook de andere partijen hebben hun rol te vervullen. Ik vind het de verantwoordelijkheid van ons allemaal om creatief te zijn in het vervullen van de bereikbaarheidsopgave en daarbij gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. We kunnen leren van elkaar en op die manier werken aan een toekomstbestendig openbaar vervoer.