



Aan

Staatssecretaris

nota

Aanbieden rapport verkenning regulering open toegang  
en vervolg

**TER BESLISSING**

**Datum**

20 oktober 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/285996

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations

**Beslistermijn**

Voor het verkiezingsreces

**Bijlage(n)**

4

**Aanleiding**

De motie Minhas<sup>1</sup> roept u op werk te maken om kaders te creëren die nodig zijn om aanvragen voor opentoeegangvervoer te accommoderen. Afgelopen jaar heeft Berenschot in opdracht van IenW een onderzoek uitgevoerd om beter in beeld te brengen welke nationale en Europese kaders al van toepassing zijn op treinvervoer, alsook de praktische verschillen in beeld te brengen tussen concessievervoer en opentoeegangvervoer (OT-vervoer)<sup>2</sup>. Met bijgaande concept-kamerbrief voldoet u aan uw toezegging om de Kamer te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek en het vervolg daarop. Het vervolg is de verdere uitwerking van de bevindingen uit het rapport. Daarin kan dan ook de motie De Hoop<sup>3</sup> meegenomen worden. Die vraagt om een plan om via algemene regels meer te sturen op de internationale verbindingen in open toegang, bijvoorbeeld via frequenties, tarieven, toegankelijkheidseisen en aansluiting op het binnenlandse betaalsysteem.

**Geadviseerd besluit**

1. Instemmen met de concept-Kamerbrief en deze samen met het rapport van Berenschot aan de Kamer te versturen. De brief is beleidsneutraal en stelt als concrete actie voor dat het Ministerie met de uitwerking van de bevindingen in het rapport aan de slag gaat. U laat het aan uw opvolger om verdere beleidsbeslissingen te nemen.
2. Instemmen met het voeren van gesprekken door ambtelijk IenW met de sector over de uitkomsten van het rapport, zodat deze inbreng betrokken kan worden bij de uitwerking van de bevindingen.

**Kernpunten**

- Uit het onderzoek blijkt dat Europese en nationale wet- en regelgeving al een sterke basis biedt op veel beleidsthema's zoals spoorveiligheid, toegankelijkheid en passagiersrechten.
- Het rapport heeft vier prioritaire thema's geïdentificeerd waar met een toename van OT-vervoer een andere vorm van sturing mogelijk is en wenselijk kan zijn. Op deze thema's worden kansen onvoldoende benut, of

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 29 984, nr. 1022, d.d. 2 november 2022.

<sup>2</sup> De titel van het rapport: 'Sturen bij open toegang – een eerste verkenning'.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 29 984, nr. 1041, d.d. 3 oktober 2023.

- kunnen er (op termijn) risico's optreden voor de reiziger of het spoorwegsysteem. Deze thema's worden in de toelichting benoemd.
- Berenschot wijst er in algemene zin op dat het stellen van aanvullende wettelijke eisen een zorgvuldige toets vraagt aan Europese regelgeving.
  - In de komende periode willen wij de bevindingen van het rapport uitwerken en daarvoor een gespreksronde met de sector over de uitkomsten en implicaties van dit rapport organiseren.
  - Tijdens de gesprekken over inkadering van OT-vervoer kan de daadwerkelijk beschikbare capaciteit op het spoor met het oog op de reikwijdte van de HRN-concessie ter discussie worden gesteld. Met beoogde vaststelling van de HRN-concessie is herijking van ons standpunt in ieder geval tot aan 2033 niet aan de orde.

**Datum**

20 oktober 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/285996

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations

**Aan**

Staatsecretaris

**Bijlage(n)**

4

**Krachtenveld**

- Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met de spoorvervoerders, ProRail, consumentenorganisatie ROVER en medeoverheden. Zij namen deel aan een klankbordgroep. Daarmee is de inhoud van het rapport in de sector bekend.
- Een groot deel van de Kamer heeft behoefte aan inzicht in de beperkte sturingsmogelijkheden die OT-vervoer in vergelijking met concessievervoer biedt. Dit rapport schetst de mogelijkheden om aanvullende eisen op te leggen, hoewel de ruimte hiervoor wel Europeesrechtelijk begrensd is. Tegelijkertijd bevestigt het rapport dat een concessie nodig blijft indien de wens is om gedetailleerd en integraal te sturen op het vervoersaanbod.
- Verwachting is dat vervoerders dit rapport zullen lezen vanuit hun eigen belang. Gevestigde vervoerders zullen inzetten op zo hoog mogelijke eisen aan OT-vervoer zodat dit aan vergelijkbare eisen moet voldoen als het concessievervoer. Toetredende vervoerders hebben belang bij zoveel mogelijk ondernemingsruimte voor OT-vervoerders. Aanvullende eisen zullen naar verwachting bespreekbaar zijn met hen mits er dan ook meer ruimte voor OT-vervoer komt (ten koste van concessievervoer).
- Omdat aanvullende regulering een zorgvuldige toets aan de Europese regelgeving vraagt, is het de verwachting dat de Europese Commissie kritisch meekijkt bij de uitwerking. De Europese Commissie heeft eerder gezegd dat de nationale overheden via (aanvullende) regels kunnen sturen, mits die regels geen belemmering vormen voor markttoetreding. De Commissie zal vooral willen dat er meer ruimte voor OT-vervoer komt (ten koste van concessievervoer).

**Toelichting**

*Europese en nationale wet- en regelgeving legt een basis*

- Op veel beleidsthema's is al sprake van Europese en / of nationale wet- en regelgeving. Dit legt een goede basis ten aanzien van bijvoorbeeld spoorveiligheid, passagiersrechten, het klachtrecht, toegankelijkheid en sociale veiligheid.
- Naast de wettelijke basis zijn op een aantal van deze thema's in de praktijk ook aanvullende afspraken gemaakt die meestal ook in concessies zijn verankerd. Voorbeelden hiervan zijn de aanvullende inspanningen op sociale veiligheid en toegankelijkheid die zijn vastgelegd in informele afspraken. Het

is met name de uitdaging om eventuele nieuwe toetreders hierin te laten participeren.

*Aanvullende wet- en regelgeving kan wenselijk zijn*

- Het onderzoeksbureau heeft vier thema's geïdentificeerd waar sturing voornamelijk via concessies plaatsvindt en de vraag is of bepaalde eisen ook verplicht zouden moeten worden voor OT-vervoer. Deze thema's zijn Ticketing & Tarieven, Capaciteit, Betrouwbare Benutting en Inspraak en Transparantie.
- In de brief worden per thema de belangrijkste kansen en risico's van regulering voor de reiziger en/of het spoorstelsel genoemd. Het onderzoeksbureau doet hierbij een aantal suggesties voor sturing. De sturingsmogelijkheden worden verder uitgewerkt en besproken met de sector. Het is aan een volgend kabinet om beleidskeuzes te maken.

*Het onderzoeksbureau geeft een winstwaarschuwing af*

- Het onderzoeksbureau wijst erop dat het stellen van wettelijke eisen beperkt wordt door de Europese regelgeving. Aanvullende eisen mogen niet te belemmerend uitpakken voor de toetreding van OT-vervoerders en de maatregelen moeten proportioneel zijn aan de beleidsdoelstellingen. Het is de verwachting dat de Europese Commissie kritisch meekijkt.

**Informatie die niet openbaargemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

**Bijlagen**

Volgnummer	Naam	Informatie
01	Beslisnota rapport sturing bij open toegang	Deze nota
02	Kamerbrief rapport sturing bij open toegang	De bijbehorende kamerbrief
03	Hoofdrapportage sturen op open toegang	Hoofdrapport van Berenschot over kansen van opentoeegang vervoer en mogelijke borgen.
04	Bijlagenrapport sturen op open toegang	Bijlagenrapport met meer achtergrond over de verschillende onderwerpen op basis waarvan de conclusies in het rapport zijn getrokken.
05	Motie van het lid Minhas over het creëren van kaders voor opentoeegangvervoer	Aanleiding voor het rapport en het vervolg.

**Datum**

6 oktober 2023

**Onze referentie**

IENW/BSK-2023/285996

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir. Openbaar Vervoer en  
Spoor  
OV en Stations

**Aan**

Staatsecretaris

**Bijlage(n)**

4