

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

243

Vragen van het lid **Veltman** (VVD) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over *de uitvoering van de CBb-uitspraak inzake de HRN-concessie* (ingezonden 24 september 2025).

Antwoord van Staatssecretaris **Aartsen** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 15 oktober 2025).

Vraag 1

Deelt u de opvatting dat reizigers er belang bij hebben dat zij hun treinreis net zo gemakkelijk via een platform naar keuze kunnen boeken – bijvoorbeeld een app waarin trein, bus, fiets en deelauto gecombineerd worden (*Mobility as a Service, MaaS*) – als rechtstreeks bij NS? Hoe wordt dat belang nu geborgd in de concessie?¹

Antwoord 1

Ja, die opvatting deel ik. In het beleidsvoornemen tot gunning concessie voor het hoofdrailnet 2025² is dit toegelicht onder beleidsdoel «Deur-Tot-Deur Reis»: faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk gebruik kunnen maken van de verschillende modaliteiten. Daarbij wordt zowel het belang van innovatie en samenwerking in de sector benoemd, als *Mobility as a Service* (MaaS). De Concessieverlener wil met het mogelijk maken van de verkoop en betaling van treinreizen via derden, een bijdrage leveren aan het optimaliseren van een zo drempelloos mogelijke deur-tot-deurreis voor de reiziger, de ontwikkeling van duurzame mobiliteit en het verhogen van de bezetting in het OV. Dit was geborgd in artikel 44 van de Hoofdrailnet-concessie 2025–2033 (hierna: HRN-concessie). Inmiddels is het artikel 44 van de HRN-concessie in lijn gebracht met de tussenuitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) d.d. 30 juni 2025, waardoor deze waarborgen nog sterker en nadrukkelijk in de concessie zijn opgenomen. Deze concessiewijziging is met de Kamer gedeeld op 10 oktober jl.³

¹ College van Beroep voor het bedrijfsleven 30 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:351

² IENW/BSK-2021/158485

³ Kamerstuk 29 984, nr. 1264

Vraag 2

Hoe zorgt u ervoor dat reizigers de zekerheid hebben dat zij via verschillende kanalen toegang krijgen tot dezelfde reisproducten, tegen dezelfde voorwaarden en tarieven, zodat er sprake is van keuzevrijheid en gelijke behandeling?

Antwoord 2

In artikel 44 van de gewijzigde concessie is opgenomen dat de voorwaarden waartegen NS treinreizen voor wederverkoop ter beschikking stelt aan MaaS-dienstverleners (hierna: referentieaanbod) transparant, non-discriminatoir en concurrerend is. Deze voorwaarden zijn ook nader gespecificeerd en zorgen er feitelijk voor dat de MaaS-dienstverleners een «korting» krijgen op het retail aanbod van NS. Door het hanteren van deze voorwaarden en daarop toe te zien, wordt een gelijk speelveld tussen NS en MaaS-dienstverleners geborgd.

Door het referentieaanbod kunnen de MaaS-dienstverleners met de verkregen korting hun eigen proposities voor reizigers samenstellen. Daarnaast kunnen zij reizigers bijzondere reisproducten en aanvullende faciliteiten van NS aanbieden. Een voorbeeld van een bijzonder reisproduct is de dagkaart 4 t/m 11 jaar. Een voorbeeld van een aanvullende faciliteit is de OV-fiets en het corrigeren van een bepaald aantal vergeten check-outs.

Vraag 3

Hoe beoordeelt u, na de uitspraak van 30 juni jl. van het College van Beroep voor het bedrijfsleven om in de HRN-concessie een gelijk speelveld voor MaaS-aanbieders te borgen en gezien uw brief aan de Kamer hierover op 29 augustus jl.,⁴ of de door u voorgestelde conceptwijziging van de HRN-concessie voldoende recht doet aan de uitspraak, en hoe wordt dat getoetst?

Antwoord 3

Het Ministerie van IenW heeft de tussenuitspraak van het CBb van 30 juni jl. ontvangen en naar aanleiding van een zorgvuldige analyse de concessie gewijzigd. De reeds in werking getreden en gepubliceerde concessiewijziging van de HRN-concessie herstelt de door het CBb geconstateerde gebreken. Zo wordt nu in de concessie expliciet gemaakt dat het referentieaanbod van NS transparant, non-discriminatoir en concurrerend is waardoor een gelijk speelveld wordt geborgd. Hoewel deze vereisten al besloten lagen in de MaaS-waardige bestekseisen waar de HRN-concessie naar verwijst, zijn deze vereisten nu ook expliciet opgenomen in de tekst van de HRN-concessie. Ook zijn de formules opgenomen die bepalen hoe de concessieverlener het referentieaanbod beoordeelt. Ten slotte wordt met het nieuwe artikel 44a voorkomen dat toekomstige wijzigingen in de MaaS-waardige bestekseisen automatisch (negatieve) gevolgen kunnen hebben voor MaaS-dienstverleners. De aanpassingen zijn getoetst door externe en onafhankelijke (economisch) deskundigen. Onlangs is het CBb geïnformeerd dat met de gewijzigde concessie aan de tussenuitspraak is tegemoetgekomen. Het CBb zal aan de hand daarvan beslissen over de voortgang van de procedure.

Vraag 4

Welke stappen worden gezet om zeker te stellen dat de op 29 augustus jl. gepubliceerde concessiewijziging volledig in lijn is met de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 30 juni jl.?

Antwoord 4

Zoals ook in het antwoord op vraag 3 opgenomen, zijn de aanpassingen getoetst door externe en onafhankelijke (economisch) deskundigen. Onlangs is het CBb geïnformeerd dat met de gewijzigde concessie aan de tussenuitspraak is tegemoetgekomen. Het CBb zal aan de hand daarvan beslissen over de voortgang van de procedure.

Vraag 5

Welke onafhankelijke partij, bijvoorbeeld de Autoriteit Consument en Markt (ACM), krijgt een formele rol bij het beoordelen van de aangepaste concessie-tekst en het referentieaanbod van NS? En als dit niet het geval is, acht u het

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1261

wenselijk dat uw ministerie – als zowel concessieverlener als aandeelhouder van NS – deze toetsing zelf uitvoert?

Antwoord 5

De gewijzigde concessietekst is getoetst door externe en onafhankelijke (economisch) deskundigen. Onafhankelijke toetsing van het referentieaanbod wordt in de concessiewijziging geborgd door de te doorlopen stappen uitvoerig te beschrijven (zie onderdeel A, artikel 44 van de gewijzigde concessie) en door de uiteindelijke toetsing bij (een) onafhankelijke derde(n) te beleggen. Daarnaast gelden de reguliere bezwaar- en beroepsprocedures. De eerste toetsing (over het referentieaanbod voor 2026) is reeds aanbesteed. Tot slot merk ik op dat niet het Ministerie van IenW, maar het Ministerie van Financiën aandeelhouder is van NS.

Vraag 6

Op welke wijze zijn consumentenorganisaties en andere marktpartijen, naast NS zelf, betrokken geweest bij de totstandkoming van de conceptconcessie? Zijn alle partijen gelijk behandeld in dit proces?

Antwoord 6

Het Ministerie van IenW heeft volgens het voorgestelde tijd- en stappen-schema van de Verendigde Innovatieve Mobiliteitsdienstverleners (VIM) gewerkt. Ten behoeve van het opstellen van de gewijzigde concessietekst is hulp ingeschakeld van externe en onafhankelijke (economisch) deskundigen. Daarbij heeft het Ministerie van IenW ook kennisgenomen van het voorstel van VIM (d.d. 21 juli 2025 en herzien op d.d. 4 augustus 2025). De wijziging is met NS in haar hoedanigheid als concessiehouder afgestemd en vervolgens ter consultatie voorgelegd aan het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (hierna: Locov). Ook zijn de MaaS-dienstverleners waarmee NS een contract heeft, gevraagd hun zienswijzen in te dienen. Op 15 september 2025 hebben het Locov, VIM, ChipBizz en Student Mobility aan de Concessieverlener hun zienswijzen kenbaar gemaakt. In de paragraaf Consultatie van het wijzigingsbesluit gaat de Concessieverlener op hoofdlijnen in op de inbreng en is aangegeven wat is overgenomen.⁵ Alle geconsulteerde partijen zijn in dit proces gelijk behandeld.

Vraag 7

Kunt u bevestigen dat commerciële diensten van NS, zoals de NS-Businesscard, de NS-app en NS Flex, de afgelopen vijf jaar niet direct of indirect zijn bekostigd met middelen uit het openbaar dienstencontract?

Antwoord 7

De PSO-verordening⁶ schrijft voor dat vervoerders met een concessie een gescheiden boekhouding voeren. Dit betekent dat opbrengsten uit de concessieactiviteiten (activiteiten van algemeen economisch belang) niet mogen worden vermengd met opbrengsten uit andere bedrijfsactiviteiten (commerciële activiteiten die NS uit eigen beweging uitvoert). Kruissubsidiëring vanuit de HRN-concessie naar andere activiteiten is niet toegestaan. Op 13 februari 2025 heeft de Kamer een brief ontvangen die hier nader op ingaat.⁷

Vraag 8

Vloeien de genoemde commerciële diensten van NS voort uit verplichtingen in de HRN-concessie, of voert NS deze geheel op commerciële basis uit? En hoe wordt daarbij geborgd dat geen concessiemiddelen worden ingezet voor commerciële activiteiten?

Antwoord 8

Zoals tevens in het antwoord bij vraag 7 aangegeven, hanteert NS een gescheiden boekhouding ten aanzien van activiteiten in het kader van de concessieactiviteiten en andere bedrijfsactiviteiten. De kernvraag is of een

⁵ Zie de bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 1264

⁶ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007.

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1231.

geldstroom betrekking heeft op activiteiten die onder de HRN-concessie vallen of niet. NS heeft de ruimte om binnen de grenzen van de HRN-concessie een aantrekkelijk portfolio aan proposities te hanteren die aansluit bij de behoeften en wensen van reizigers (zie artikel 30, tweede lid, van de HRN-concessie). De NS-Business Card en het NS Flex-abonnement zijn proposities die NS in het kader van haar concessieactiviteiten mag aanbieden. Deze producten zijn er op gericht om (meer) reizigers aan te trekken. De kosten voor het in stand houden van de NS-app zijn grotendeels terug te voeren op de concessie, omdat de NS-app uitvoering geeft aan concessieverplichtingen op bijvoorbeeld het gebied van reisinformatie en druktesturing. In aanvulling daarop, het Ministerie van IenW stuurt op de prestaties van NS als concessiehouder. De NS gaat zelf over de operationele inrichting en legt daarover verantwoording af aan de aandeelhouder.

Vraag 9

Klopt het dat NS geen gescheiden administratie hanteert voor haar publieke HRN-diensten en commerciële activiteiten, zoals de NS-app, de NS-Business Card en NS Flex? Hoe wordt in dat geval gecontroleerd dat er geen publieke middelen uit het dienstencontract worden aangewend voor commerciële diensten?

Antwoord 9

Zoals ook in het antwoord op de vragen 7 en 8 aangegeven, hanteert NS een gescheiden administratie tussen activiteiten in het kader van de HRN-concessie en overige bedrijfsactiviteiten. De kernvraag is of een geldstroom betrekking heeft op activiteiten die onder de HRN-concessie vallen of niet. De NS-Business Card en het NS Flex-abonnement zijn proposities die NS in het kader van haar concessieactiviteiten mag aanbieden. Deze producten zijn er op gericht om (meer) reizigers aan te trekken. De kosten voor het in stand houden van de NS-app zijn grotendeels terug te voeren op de concessie, omdat de NS-app uitvoering geeft aan concessieverplichtingen op bijvoorbeeld het gebied van reisinformatie en druktesturing.

Vraag 10

Bent u bekend met de adviezen van consumentenorganisaties, verenigd in het Locov, waarin is aanbevolen om NS-reisproducten – zoals abonnementen en jongerentickets – op gelijke voorwaarden beschikbaar te stellen aan MaaS-aanbieders, vergelijkbaar met praktijken elders in Europa? En kunt u het meest recente Locov-advies uit 2025 met de Kamer delen?

Antwoord 10

Het Locov adviseert om alle abonnementen en daaraan verplichte kilometers beschikbaar te maken, onder de voorwaarde van gebruik van dezelfde naamgeving en dezelfde productprijs (het zogeheten agentuur model). De concessieverlenende partijen waaronder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben in 2024 gezamenlijk de MaaS-waardige bestekseisen versie 4.1⁸ vastgesteld waarin gekozen is voor het resell model. De bestekseisen hebben tot doel te zorgen voor MaaS-waardige concessies waarin kortweg een aantal zaken zijn geborgd. Zo kunnen reizigers vervoerbewijzen voor (multimodale reizen inclusief) het ov aanschaffen via MaaS-dienstverleners. Daarnaast zijn de verkoopvoorwaarden die concessiehouders in dit verband aan MaaS-dienstverleners stellen (1) transparant, (2) non-discriminerend en (3) concurrerend. Door het hanteren van het resellmodel kunnen derden (in tegenstelling tot bij het agentuurmodel) innovatieve proposities vormgeven. Voor nadere toelichting verwijs ik u naar de toelichting op de MaaS-waardige bestekseisen versie 4.1.⁹

⁸ MaaS-waardige bestekseisen (versie 4.1) is opgesteld door CROW-KpVV en vastgesteld door de concessieverlenende overheden. Het Nationaal Openbaar Vervoersberaad (NOVB) neemt kennis van deze eisen. Het NOVB is het landelijke overlegorgaan tussen de ov-autoriteiten, vervoerders en consumentenorganisaties.

⁹ CROW | MaaS-waardige bestekseisen voor ov-concessies, versie 4.1

Het meest recente Locov advies ziet toe op de voorgestelde concessiewijziging artikel 44 van de Concessie. Deze zal volgens de hiervoor gebruikelijke procedure openbaar worden gemaakt via de website van het Locov.¹⁰

Vraag 11

Hoe wordt gegarandeerd dat reizigers die via een MaaS-platform boeken dezelfde toegang hebben tot kortingsproducten van NS (bijvoorbeeld voor jongeren of ouderen) als reizigers die rechtstreeks bij NS boeken, zodat er geen sprake is van ongelijke behandeling?

Antwoord 11

Met keuze voor het resellmodel kunnen MaaS-dienstverleners eigen proposities met kortingen voor reizigers ontwikkelen. Het staat MaaS-dienstverleners vrij om voor vergelijkbare reizigers dezelfde kortingsproducten te ontwikkelen en in MaaS-platformen aan te bieden. Ook kunnen MaaS-dienstverleners reizigers bijzondere reisproducten zoals de dagkaart 4 t/m 11 jaar aanbieden en kunnen reizigers gebruik maken van aanvullende faciliteiten zoals de OV-fiets en het corrigeren van een bepaald aantal vergeten check-outs.

¹⁰ <https://www.locov.nl/>.