

**Van:** Frank Menger

**Onderwerp:** HRN concessie NS en "Open toegang" op het spoor.

**Datum:** vrijdag 10 november 2023 10:31:07

**Bijlagen:** [kamerbrief-beantwoording-vragen-schriftelijk-overleg-ontwerpconcessie-hoofrailnet.pdf](#)  
[kamerbrief-rapport-over-aanvullende-kaders-voor-open-toegang-op-het-spoor.pdf](#)  
[bijlage-1-onderliggende-beslisnota-bij-kamerbrief-rapport-over-aanvullende-kaders-voor-open-toegang-op-het-spoor.pdf](#)  
[bijlage-2-hoofdrapport-sturen-bij-open-toegang.pdf](#)  
[bijlage-3-bijlagenrapport-sturen-op-open-toegang.pdf](#)  
Nader gewijzigde motie van de leden Van der Graaf en De Hoop over de derde en vierde intercity naar Groningen in de brede spits vanaf de start van de concessie opnemen in de HRN-concessie (t.v.v. 29984-1158).pdf  
[Motie Capaciteit Lelylijn en Lelylijn onderdeel van een hogesnelheidslijn Amsterdam Hamburg \(1\).pdf](#)

---

Geachte leden van de Staten en gemeenteraden,

Op 2 november 2023 publiceerde het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat twee interessante documenten die met elkaar verband houden. De eerste ging over de HRN concessie: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/kamerstukken/2023/11/02/kamerbrief-beantwoording-vragen-schriftelijk-overleg-ontwerpconcessie-hoofrailnet>

De tweede ging over 'open toegang' op het spoor: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/kamerstukken/2023/11/02/kamerbrief-rapport-over-aanvullende-kaders-voor-open-toegang-op-het-spoor>

Ook is in de Tweede Kamer in de een na laatste week nog een belangrijke motie aangenomen over de derde en vierde intercity naar Groningen. Zie de bijlage: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2023Z17599&did=2023D42640>. Op 30 september 2020 hebben de Staten van Groningen in het kader van de 'startnotitie visie mobiliteit' onder nummer 210 een motie aangenomen, waar in het addictum gevraagd wordt om een directe intercity tussen Groningen en Eindhoven. Deze directe trein haalt een half uur reistijd eruit. Puur omdat overstappen met wachten vermeden wordt. Maar ook rond de HRN concessie casus is niets gebeurd hiermee door het college van GS van Groningen.

De voorstellen van Arriva waren op zichzelf niet zo slecht voor haar 'Open toegang'. Aangezien de NS voor Noord-Nederland het niveau van aanbod dat is blijven hangen in 1950 nog steeds het beste aanbod vindt.

Dus wat gaat u collectief doen als staten en gemeenteraden?

Met vriendelijke groet,

Frank Menger



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000  
F 070-456 1111

Ons kenmerk  
IENW/BSK-2023/311229

Uw kenmerk  
173745U

Bijlage(n)  
1

Datum 2 november 2023  
Betreft Beantwoording vragen schriftelijk overleg  
ontwerpconcessie hoofrailnet

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik uw Kamer de schriftelijke beantwoording aan van de op 9 oktober jl. ontvangen vragen met betrekking tot de ontwerpconcessie voor het Hoofdrailnet.<sup>1</sup> De vragen zijn beantwoord op basis van de ontwerpconcessie zoals gedeeld met de Eerste Kamer. Sinds het delen van de ontwerpconcessie hebben een Commissiedebat en een Tweeminutendebat plaatsgevonden in de Tweede Kamer. Met de beantwoording van de door uw Kamer gestelde vragen kan ik niet vooruitlopen op eventuele wijzigingen in de concessie naar aanleiding van aangenomen moties.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen

---

<sup>1</sup> Kenmerk 173745U.

1. De leden van de fractie van de BBB constateren dat de regering in de brief van 14 augustus 2023 uitgebreid ingaat op de verbetering van het internationale treinverkeer, terwijl nauwelijks wordt ingegaan op de verbetering van het lokale treinverkeer en slechts heel summier wordt ingegaan op de motie van het Tweede Kamerlid van der Graaf over in het MIRT-onderzoek naar de Lelylijn ook de verbinding Groningen-Bremen onderzoeken die als strekking heeft het treinverkeer in de plattelandsregio's te verbeteren. Is de regering met de leden van de fractie van de BBB van mening dat de eerste prioriteit zou moeten zijn het treinverkeer binnen NL te verbeteren? Zo nee, waarom niet? Kan de regering reflecteren op wat er in de concessie is afgesproken om het treinverkeer van- en naar de plattelandsregio's in de komende (negen) jaren te verbeteren? (BBB)

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Ons kenmerk  
IENW/BSK-2023/266175

In de concessie zijn afspraken met NS opgenomen over hoeveel treinen er op het hele hoofdrailnet moeten rijden, dus ook in de regio's, naast de verschillende decentrale concessies. De hoofdmoot van de afspraken in de hoofdrailnetconcessie betreft het binnenlandse treinvervoer en waar nodig aanvullend (kort)grensoverschrijdend treinvervoer. Gegeven de huidige situatie met onder meer verminderde reizigersvraag, hogere kosten, de kwetsbaarheid van ons spoorstelsel en de komende grootschalige werkzaamheden, heb ik mij allereerst gericht 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.

Dat laat onverlet dat zowel het nationaal als internationaal treinvervoer voor mij erg belangrijk zijn. Ik zie de oproep in de motie Van der Graaf juist ook om aandacht aan het internationaal spoorvervoer op de corridor Groningen-Bremen, naast het al lopende MIRT-onderzoek voor de Lelylijn. Wat mij betreft kunnen de Lelylijn en de connectie van Groningen met Bremen tegelijkertijd onderzocht worden. In gesprekken die ik met de (in dit geval noordelijke) regio heb, geven zij mij ook aan dat de internationale verbindingen, zoals over de Wunderline, voor hen van groot belang zijn.

2. De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat in de stukken vooral wordt **gesproken over efficiency, rendementsafspraken en 'key performance indicators' (KPI's)**. Deze leden vragen de regering waar de menselijke maat is gebleven. Is er een internetconsultatie gedaan naar de verlening van een nieuwe concessie aan de NS? Zo nee, waarom niet? Is de regering de mening toegedaan dat de mensen die op het platteland wonen evenveel recht hebben op een goed openbaar vervoer als de mensen die in de stad wonen? Graag ontvangen deze leden een gemotiveerd antwoord van de regering, waarbij ook aandacht wordt geschonken **aan het rapport 'Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's'** dat is opgesteld door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en dat op 27 maart 2023 is verschenen. (BBB)

Ik vind dat bereikbaarheid een basisrecht is en openbaar vervoer een belangrijk middel om invulling te geven aan dat recht. Het openbaar vervoer is er dan ook voor iedereen. In de kabinetsreactie op het adviesrapport 'Elke regio telt!'<sup>2</sup> is aangegeven hoe het kabinet wil organiseren dat de bereikbaarheid in regio's

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, 29 697, nr. 114.

aansluit op de regionale behoefte. Ook met de nieuwe concessie zorg ik voor een goede bereikbaarheid van regio's. Het aantal treinen dat onder de nieuwe concessie gaat rijden is duidelijker gespecificeerd dan in de huidige concessie. Daarmee borg ik dat de huidige dienstregeling minimaal behouden blijft en zorg ik voor een stapsgewijze groei van het aantal treinen, ook buiten de Randstad en in de grensregio's.

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Ons kenmerk  
IENW/BSK-2023/266175

Bij de uitwerking van de ontwerpconcessie heb ik, net als voor het beleidsvoornemen en het programma van eisen voor de voorgenomen concessie, een brede groep stakeholders intensief betrokken middels thematafels en schriftelijke consultaties, intensiever dan hetgeen van mij wordt verlangd op basis van de WP2000. Het betreft partijen als de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov, NS, ProRail, ACM, DOVA, FMN en ALLRAIL. Gezien de diversiteit in achtergronden en belangen van deze stakeholders heb ik een goed beeld kunnen krijgen van de verschillende maatschappelijke wensen ten aanzien van de ontwerpconcessie.

*3. De leden van de fractie van de BBB wensen vooral meer grip te krijgen op de dienstregeling in de plattelandsgebieden. Waarom maakt de regering hier geen minimumafspraken over? Kan de regering in overleg met de NS bevorderen dat het treinaanbod op de hoofdlijnen van Zwolle naar het noorden verhoogd wordt en dat de flessenhals bij station Meppel zo spoedig mogelijk wordt opgelost? Zou het openstellen van de concessie voor deze gebieden tot betere resultaten kunnen leiden? Graag ontvangen deze leden een gemotiveerd antwoord van de regering. (BBB)*

In de hoofdtrainnetconcessie zijn afspraken opgenomen over alle lijnen die tot het Hoofdrailnet behoren, dus ook in plattelandsgebieden. Dit betreft het aantal treinen zoals weergegeven op de kaarten in bijlage 10 en de minimale stationsbediening per station) in bijlage 7 van de ontwerpconcessie. In lijn met verschillende aangenomen moties over de verbindingen naar Groningen treed ik hierover in nader overleg met NS. Dit betreft ook een nader onderzoek naar de infrastructuur om dit mogelijk te maken. Arriva heeft een ambitieus voorstel gedaan om in open toegang (voor eigen rekening en risico) per 2025 stoptreindiensten en enkele sneltreindiensten op de trajecten Zwolle -Leeuwarden en Zwolle-Groningen aan te bieden. Over dit voorstel ben ik uitvoerig met Arriva, alsmede met de provincies, in gesprek geweest om te toetsen in hoeverre mijn beleidsdoelen zoals verwoord in de ontwerpconcessie voor het Hoofdrailnet ook gerealiseerd kunnen worden wanneer deze diensten in de markt tot stand komen. In mijn Kamerbrief van 14 augustus heb ik aangegeven dat ik een risico zie dat de vervoerder in open toegang haar bediening of klantvoorwaarden versobert, of zelfs de gehele dienstverlening stopzet, als de opbrengsten tegenvallen. Met betrekking tot de trajecten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen heb ik daarom gekozen voor zekerheid voor de reiziger door deze trajecten op te nemen in de ontwerpconcessie.<sup>3</sup>

*4. In voormelde brief van 29 september jl. geeft de regering in antwoord op vraag 6 aan dat er 1.800 treinen meer gaan rijden. De leden van de fractie van de BBB ontvangen echter signalen inhoudende dat de dienstverlening in de plattelandsregio's niet verbetert. Gelet hierop concluderen deze leden dat deze extra treinen vooral in de Randstad worden ingezet. De leden van de fractie van*

<sup>3</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, 29 984, nr. 1126.

de BBB vragen de regering dan ook hoe zij ervoor gaat zorgen dat er een betere spreiding van deze extra treinen over het land wordt gerealiseerd. (BBB)

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Per saldo gaat NS in Dienstregeling 2024 meer treinen per week rijden dan in Dienstregeling 2023. In Dienstregeling 2025 zet ik erop in dat er weer meer treinen rijden dan in Dienstregeling 2024. Ik vraag NS te voorzien in de vervoervraag en heb als ondergrens een minimale bediening ingesteld in de ontwerpconcessie. Middels KPI's wordt er gestuurd op de kwaliteit van reizen. NS analyseert integraal reizigersstromen en maakt prognoses voor de toekomst. Op basis daarvan worden beschikbare middelen zo ingezet dat de meeste reizigers ervan profiteren. Daarom verlang ik in de ontwerpconcessie dat NS meer treinen rijdt op maandag tot en met donderdag dan op vrijdag en heeft NS de ruimte om in de weekenden en daluren de dienstverlening verder uit te breiden. Dit sluit aan bij de veranderde reizigersbehoefte die NS ziet.

Ons kenmerk  
IENW/BSK-2023/266175

In de Randstad is in Dienstregeling 2023 het meeste afgeschaald. Daarom komen in de dienstregeling van 2024 de meeste treinen ook weer terug in de Randstad. Buiten de Randstad is veel minder afgeschaald en is de dienstregeling op peil gehouden de afgelopen periode. Dat blijft ook zo. In 2024 gaat NS buiten de Randstad meer treinen rijden waaronder de sprinter Groningen-Assen en meer sprinters tussen Zwolle en Meppel en Eindhoven en Weert.

*5. De leden van de fractie van de BBB vragen de regering of er per regio een tevredenheidsonderzoek is uitgevoerd naar het openbaar vervoer. Indien dit het geval is, vragen deze leden of zij inzicht in de resultaten van dit onderzoek kunnen krijgen. Indien een dergelijk onderzoek niet is uitgevoerd, vragen deze leden de regering waarom hier niet voor is gekozen. (BBB)*

Op de website [www.ovklantenbarometer.nl](http://www.ovklantenbarometer.nl) zijn voor alle ov-regio's de klantoordelen over het openbaar vervoer te vinden. Voor het hoofdrailnet wordt momenteel alleen het algemeen klantoordeel op landelijk niveau gerapporteerd. In de ontwerpconcessie is opgenomen dat NS onder de nieuwe concessie ook het algemeen klantoordeel op landsdelig niveau zal rapporteren.

*6. De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat na de COVID-19 pandemie niet alle reizigers zijn teruggekeerd naar het openbaar vervoer. Uit de brief van 29 september jl. blijkt, bij de beantwoording van vraag 3, daarnaast dat de treinen in Noord-Holland Noord (en andere regio's) nog niet op het niveau van voor de COVID-19 pandemie rijden. Dit zou een kip en ei verhaal kunnen zijn, volgens deze leden. Is de regering dit met de leden van de fractie van de BBB eens? Deze leden constateren dat in plaats van dat de overheid geld ontvangt voor de concessie — zoals voor én tijdens corona — de NS nu een ontvanger van subsidie wordt. Waarom vraagt de regering in ruil daarvoor van de NS niet tenminste een vergelijkbare inzet van treinen als voor de COVID-19 pandemie? (BBB)*

De ontwikkeling van reizigersaantallen wordt door vele factoren beïnvloed. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid heeft hierover recent het onderzoek *Waar is de ov-reiziger gebleven?* gepubliceerd, waarover ik de Tweede Kamer op 10 oktober jl. heb geïnformeerd.<sup>4</sup> Voor het bepalen van het aantal treinen in de nieuwe concessie is rekening gehouden met deze nieuwe (onzekere) werkelijkheid en is niet het treinaanbod voor de coronapandemie, maar het huidige treinaanbod

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024, 23645, nr. 808.

als basis genomen. Vanuit die nieuwe basis kan het aantal treindiensten weer groeien. Dat NS in de nieuwe concessieperiode een jaarlijkse subsidie zal ontvangen, hangt niet zozeer samen met het aantal treinen, maar met lagere reizigersaantallen en hogere kosten (bijvoorbeeld voor personeel, materieel en energie).

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Ons kenmerk  
IENW/BSK-2023/266175

*7. De leden van de fractie van de BBB zijn verheugd dat de regering tijdens het commissiedebat dat op 26 september jl. in de Tweede Kamer plaatsvond over de HRN aan het lid Van Ginneken van de fractie van D66 heeft toegezegd om de mogelijkheid van combiabonnementen (Multimodaliteit) te onderzoeken. Deze leden vragen de regering of zij ook onderzoekt of de aansluitingen tussen de verschillende vervoersmodaliteiten verbeterd kunnen worden. (BBB)*

Eén van de beleidsdoelen van de nieuwe concessie is om te zorgen dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur tot deur kunnen reizen. Daar hoort ook bij dat verschillende modaliteiten goed op elkaar aansluiten. In de ontwerpconcessie heb ik daarom in artikel 38 vastgelegd dat NS met andere vervoerders overlegt over de ontwikkeling van de dienstregeling om een betere deur-tot-deur-reis te realiseren en goede overstapmogelijkheden te bieden. Daarnaast is in artikel 39 vastgelegd dat NS, om het belang van de reiziger te borgen, constructief moet samenwerken met partners in de sector en daarover een strategie moet opstellen.

*8. De leden van de fractie van de BBB concluderen na het lezen van de beantwoording van vraag 7 van de brief van 29 september jl. dat onderhavige concessie een perverse prikkel zou kunnen bevatten. Immers, als de NS geen extra treinen inzet in plattelandsgebieden en bovendien een tariefdifferentiatie mag invoeren op lijnen die om die reden in de spits overvol zijn, worden mensen om die reden de auto ingejaagd. Terwijl het bezitten van en rijden met een auto overigens ook steeds duurder wordt. De NS leidt hierdoor omzetverlies dat door de overheid gecompenseerd gaat worden. Herkent de regering deze mogelijkheid? De leden van de fractie van de BBB vragen de regering op welke wijze wordt voorkomen dat een dergelijke ontwikkeling zich gaat voordoen. (BBB)*

Ik herken de prikkel die deze leden schetsen niet. In de voorstellen die NS heeft gedaan voor een nieuw gedifferentieerd tariefstelsel zou 80 procent van de reizigers minder gaan betalen. De tarieven die hoger zouden worden, betroffen vooral de drukke trajecten tussen de grote steden in de Randstad. In de plattelandsgebieden zou vooral sprake zijn van tariefverlaging. Overigens heb ik op 29 september richting de Tweede Kamer aangegeven dat ik op het gebied van tariefdifferentiatie nu geen onomkeerbare stappen wil zetten. Ik richt op dit thema een zorgvuldig proces in en vraag NS nieuwe voorstellen te ontwikkelen. De Tweede Kamer heeft bij de eventuele invoering van een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel het laatste woord.<sup>5</sup>

*9. Deelt de regering de visie van de leden van de PvdD-fractie dat niet alleen het aanbod van internationale treinverbindingen essentieel is, maar dat ook het aanbod van goedkope tickets voor internationale treinreizen essentieel is? Kan de regering reflecteren op het gegeven dat de ticketprijzen voor vliegvluchten naar Europese bestemmingen vaak nog (veel) goedkoper zijn dan tickets voor treinreizen? Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdD eens dat*

<sup>5</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024, 29984, nr. 1133.

*als gevolg hiervan door reizigers nog altijd massaal gekozen wordt voor het vliegtuig in plaats van de trein? Deelt de regering de mening van de leden van de fractie van de PvdD dat dit absoluut niet gewenst is? (PvdD)*

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Ons kenmerk  
IENW/BSK-2023/266175

Ik vind het belangrijk dat de internationale treinreiziger de keuze heeft uit een ruim aanbod aan treinreizen onder gunstige voorwaarden. De uiteindelijke afweging van een reiziger om een reis per trein of per vliegtuig af te leggen hangt echter samen met meerdere factoren. Niet alleen de prijs is hierin van belang. Denk bijvoorbeeld ook aan het reiscomfort, het boekgemak, en de tijd die de reis in beslag neemt.

Ik zet me breed in om het aanbod voor de internationale trein zoveel mogelijk te bevorderen. In het werkprogramma internationaal spoor<sup>6</sup> die de Tweede Kamer in 2022 heeft ontvangen ga ik dieper in op de stappen die we daarvoor zetten. Ook in dat kader heeft IenW, samen met NS, ProRail, KLM en Schiphol de Actieagenda Trein en Luchtvaart<sup>7</sup> ondertekend in November 2020. Het doel van deze actieagenda is om de internationale trein verder te verbeteren als aantrekkelijk alternatief voor de luchtvaart, op de zes prioritaire bestemmingen Brussel, Parijs, Londen, Düsseldorf, Frankfurt en Berlijn, voor zowel OD-<sup>8</sup> als transferpassagiers. Sinds juni 2022 biedt KLM een geïntegreerd AirRail-product aan waarbij de stoelen van tevoren worden ingekocht op de Thalys. Dit heeft geleid tot het vervangen van één dagelijkse vlucht tussen Brussel en Amsterdam door de trein.

Daarnaast wordt er naar aanleiding van een toezegging aan het lid Kröger (GL) gewerkt aan een actualisatie van het onderzoek 'de prijs van een vliegreis'.<sup>9</sup> Hierin wordt op een zestal reizen een vergelijking gemaakt tussen onder meer de trein en het vliegtuig. Hierbij wordt inzichtelijk welke (externe) kosten er al wel en niet gedekt worden door belastingen en heffingen en hoe dat zich vertaalt in de prijs van een ticket. De resultaten worden naar verwachting eind dit jaar gedeeld met de Tweede Kamer.

*10. Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdD eens dat — gezien de ongekende problemen die op ons afkomen door klimaatverandering — alles op alles gezet moet worden om de groeiambities voor het treinaanbod wel degelijk te realiseren, zodat vervuillende vervoersopties zoals het nemen van de auto, minder aantrekkelijk worden? (PvdD)*

In de ontwerpconcessie heb ik de ruimte voor groeiambities voor het treinaanbod zeker een plek gegeven. De omstandigheden waarin de concessie wordt verleend, vormen echter - zeker in de eerste jaren - een uitdaging. Reizigersaantallen liggen lager dan eerder geraamd, reispatronen zijn structureel veranderd en de kosten van het ov (zoals lonen, materieel en energie) zijn gestegen. Daarnaast vindt er in de komende jaren op het spoor veel groot onderhoud en vervanging plaats. Gegeven deze omstandigheden zijn er keuzes gemaakt. De ambitie blijft om toe te groeien naar het netwerk zoals we dit voor ogen hebben (6-basis netwerk). Op deze manier ben ik overtuigd dat de trein een aantrekkelijke vervoersoptie is en blijft.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, 29984, nr. 994.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2020-2021, 29984, nr. 916.

<sup>8</sup> OD-passagiers verwijst naar origin-destination passagiers

<sup>9</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, 36200-XII-67

*11. Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdD eens dat deze prijzen voor een Nederlander met een gemiddeld inkomen veel te hoog zijn? Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdD eens dat dit zorgt voor een nationaal vervoerssysteem waar slechts mensen met een hoog inkomen gebruik van kunnen maken? Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdD eens dat je hiermee mensen uitsluit om mee te doen aan de maatschappij? (PvdD)*

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Ons kenmerk  
IENW/BSK-2023/266175

De afgelopen periode is veel aandacht besteed aan de betaalbaarheid van het ov. Dat gesprek wil ik met de Tweede Kamer blijven voeren, mede naar aanleiding van de motie-Bikker c.s.<sup>10</sup> Ik informeer de Tweede Kamer medio november over de concrete uitwerking van deze motie.

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024, 36410, nr. 29.





> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Rijnstraat 8  
25 15 XP Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000  
F 070-456 1111

Kenmerk:

IENW/BSK-2023/291044

Bijlage(n)  
3

Datum 2 november 2023  
Betreft Rapport over aanvullende kaders voor open toegang op  
het spoor

Geachte voorzitter,

Uw Kamer heeft met de motie Minhas<sup>1</sup> gevraagd om werk te maken van het creëren van kaders om aanvragen voor opentoevangvervoer te accommoderen. Recent is ook de motie De Hoop<sup>2</sup> aangenomen die de regering vraagt via algemene regels meer te sturen op opentoevangtreinen. Over de (Europeesrechtelijke) procedures die een spoorvervoerder moet volgen als hij een treindienst in open toegang wil aanbieden, heb ik uw Kamer op 29 september jl. op verzoek van de heer Minhas geïnformeerd.<sup>3</sup> Om inzichtelijk te maken wat mogelijke aanvullende sturings- en reguleringsinstrumenten voor opentoevangvervoer zijn, heb ik onderzoeksbureau Berenschot gevraagd om onderzoek te doen naar de verschillen in regulering tussen opentoevang- en concessievervoer en welke aanvullende sturingsmogelijkheden eventueel wenselijk zijn. Het onderzoeksbureau heeft daarbij ook gekeken naar voorbeelden hoe opentoevangvervoer in het buitenland is gereguleerd. De bevindingen van het onderzoeksbureau zijn te vinden in de bijgevoegde rapporten. Bij de uitwerking van de onderzoeksvragen heeft het onderzoeksbureau de spoorvervoerders, ProRail, de consumentenorganisaties en de medeoverheden uitvoerig betrokken.

#### *Bevindingen onderzoek "Sturen bij open toegang"*

Uit een inventarisatie in antwoord op de vraag wat de verschillen zijn in wet- en regelgeving tussen opentoevangvervoer en concessievervoer blijkt dat de Europese en nationale wet- en regelgeving al een sterke basis biedt waaraan zowel concessievervoer als opentoevangvervoer moeten voldoen. Er is bijvoorbeeld uitgebreide regelgeving voor de toegankelijkheid van treinen voor mensen met een beperking. Daarnaast zijn er regels voor het leveren van reisinformatie en ten aanzien van het klachtrecht. Ook worden spoorveiligheid, interoperabiliteit en het beperken van hinder voor de omgeving gereguleerd door Europese en nationale wet- en regelgeving.

Het onderzoeksbureau heeft vier prioritaire thema's geïdentificeerd waar sturing voornamelijk via concessies plaatsvindt en de vraag zich aandient of bepaalde eisen

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

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 29 984, nr. 1141, d.d. 3 oktober 2023.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 29 984, nr. 1134, d.d. 29 september 2023.

die in concessies worden gesteld ook verplicht zouden moeten worden voor opentoegeangvervoer. In het rapport worden per thema de belangrijkste bevindingen beschreven.

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

#### *Ticketing en tarieven*

Open toegang kan leiden tot meer variatie in betaalmiddelen die opentoegeangvervoerders gebruiken. Zij hebben immers niet de verplichting als concessiehouders om gebruik te maken van de OV-chipkaart en de opvolger daarvan, OVpay. Zo hanteert Arriva voor de nachttreinen Maastricht/Groningen – Schiphol die in open toegang rijden haar eigen app Glimble. Tegelijkertijd hebben reizigers baat bij een zo overzichtelijk mogelijke situatie als het gaat om betaalmiddelen voor het openbaar vervoer. Het onderzoeksbureau geeft aan dat sturing erop gericht kan zijn het aantal verschillende betaalmiddelen te beperken met het oog op het belang van de reiziger

Kenmerk:

IENW/BSK-2023/291044

De huidige stelselinrichting rondom het betaalmiddel OV-chipkaart kan een belemmering vormen voor nieuwe opentoegeangtoetreders tot de markt. Op dit moment staat lidmaatschap van de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven (COV) alleen open voor vervoerders met een concessie. Zij zijn eigenaar van Translink. Translink voert de organisatie van het betaalverkeer uit en is bepalend in de (door)ontwikkeling van het systeem. Dit betekent dat opentoegeangvervoerders de OV-chipkaart weliswaar kunnen gebruiken als betaalmiddel, maar geen zeggenschap hebben in de coöperatie die het betaalsysteem bestuurt. Daarom wordt het gesprek gevoerd met de sector over de vraag hoe georganiseerd kan worden dat zij zonder beletsel gebruik kunnen maken van het OV chipkaartsysteem en/of kunnen toetreden tot de COV. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden van wetgeving.

De hoogte van de meeste tarieven wordt gereguleerd in concessies. Aangezien het overgrote deel van het vervoer onder concessies valt, is de verwachting dat opentoegeangvervoerders met deze tarieven concurreren. Zo kunnen zij zich onderscheiden door de reiziger meer keuzemogelijkheden en lagere tarieven te bieden. Als opentoegeangvervoerders meer marktmacht verwerven, kunnen ze hogere tarieven hanteren dan in huidige concessies, zeker op plaatsen en tijdstippen waar de capaciteit beperkt is. Regulering van tarieven is dan mogelijk, maar grijpt ook in op de mogelijkheid van opentoegeangvervoerders om een aantrekkelijker product te bieden voor de reiziger.

Met verkoop en betaling (van vervoerbewijzen) via derden kan een vervoerder aan de reiziger ook vervoerbewijzen van een andere vervoerder aanbieden. Dit is momenteel vooral in concessies geregeld. Ticketintegratie tussen vervoerders wordt wel al gefaciliteerd op Europees niveau. Alle spoorvervoerders dienen namelijk te voldoen aan de TSI TAP (Technische Specificaties Interoperabiliteit, Telematics Applications Passengers). Daarnaast heeft de Europese Commissie voor 2023 een voorstel tot *Multi Modal Digital Mobility Services* aangekondigd. Dit wetsvoorstel moet het voor de reiziger gemakkelijk maken om via een digitaal platform of applicatie een multimodale reis te plannen, boeken en betalen.

Bij meer open toegang kunnen aanbieders van reisinformatie en tickets de services van meerdere spoorvervoerders integreren, net zoals dat nu al gebeurt met de diensten van NS, regionale spoorvervoerders en internationale spoorvervoerders. De reiziger is gebaat bij een optimale beschikbaarheid van vervoerbewijzen. Inzicht in treindiensten en tarieven zorgt voor gemak voor de reiziger en voorkomt misbruik

van marktmacht. Het onderzoeksbureau geeft aan dat aanvullende regulering erop gericht kan zijn om via wetgeving randvoorwaarden op te leggen aan vervoerders voor de verkoop van tickets en het beschikbaar stellen van reis- en tariefinformatie van derden.

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Kenmerk:

IENW/BSK-2023/291044

### *Capaciteit*

Naar verwachting neemt het totale aantal aanvragers van spoorwegcapaciteit bij open toegang toe. Dit zal, in vergelijking met de huidige situatie, meer druk leggen op het proces van capaciteitsverdeling door ProRail als verdeler als het gaat om de drukbereden trajecten op het spoor. In de coördinatiefase zal ProRail er met de vervoerders niet altijd in slagen de capaciteit te verdelen zonder resterende capaciteitsconflicten. ProRail verklaart de capaciteit dan overbelast en zal deze verdelen op basis van de prioriteitscriteria van het Besluit capaciteitsverdeling. De huidige regels bieden voldoende mogelijkheid om de capaciteit te verdelen waarbij concessievervoer bij overbelastverklaring voorrang heeft op opentoegegangvervoer<sup>4</sup>. Relevant is het recente voorstel voor een nieuwe EU-verordening voor capaciteitsverdeling<sup>5</sup>. De Europese Commissie stelt voor om in geval van schaarste de capaciteit te verdelen op basis van geharmoniseerde sociaaleconomische prioriteitscriteria (zoals bereikbaarheid, toegankelijkheid en reistijd), ongeacht de status van het vervoer (concessie of open toegang). Een lidstaat zou wel de mogelijkheid hebben om een strategisch kader op te stellen waar de infrastructuurbeheerder rekening mee dient te houden bij de verdeling van schaarse capaciteit. Uw Kamer ontvangt hierover binnenkort een BNC-fiche. Over de verordening wordt de komende tijd in de Europese Raad en het Europees Parlement onderhandeld.

Om langjarige spoorwegcapaciteit te garanderen biedt een kaderovereenkomst kansen voor vervoerders. Het betreft een overeenkomst tussen ProRail en een vervoerder met afspraken over het toekennen van spoorcapaciteit voor een meerjarige periode. Op dit moment wordt de beschikbare capaciteit jaarlijks verdeeld en is het geen gegeven dat een aanvraag elk jaar tot de gewenste toekenning van capaciteit leidt. De onzekerheid over het al dan niet verkrijgen van capaciteit kan toetreding van opentoegegangvervoerders belemmeren. Bovendien kan het gevolgen hebben voor de dienstverlening aan de reiziger als vertrouwde treindiensten wegvallen. Daarom worden gesprekken gevoerd met ProRail om uit te werken hoe, waar dat gewenst is, verbindingen duurzaam aantrekkelijk gemaakt kunnen worden voor vervoerders. Ook voor het gebruik van kaderovereenkomsten doet dezelfde EU-verordening capaciteitsverdeling voorstellen waarvan gebruik zal worden gemaakt.

### *Betrouwbare benutting*

Voor opentoegegangvervoerders gelden geen punctualiteits- en betrouwbaarheidseisen zoals deze wel vanuit de concessieverlener voor concessiehouders gelden. Wel kan ProRail als infrastructuurbeheerder financiële prikkels introduceren om betrouwbaar spoorvervoer te bevorderen.

Het onderzoeksbureau doet de suggestie om meer algemene eisen te stellen aan vervoerders om de daadwerkelijke benutting van de aangevraagde capaciteit te

---

<sup>4</sup> Meer uitleg in mijn brief aan uw Kamer over te volgen procedures bij nieuwe treindiensten in open toegang: Kamerstukken II, 2023/24, 29 984, nr. 1134, d.d. 29 september 2023.

<sup>5</sup> Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van spoorweginfrastructuur capaciteit in de gemeenschappelijke Europese spoormarkt, ter wijziging van Richtlijn 2012/34/EU en tot intrekking van Verordening (EU) 913/2010 (COM(2023)443, d.d. 11 juli 2023).

garanderen en ook te sturen op punctualiteit. Dat zorgt voor een betrouwbare benutting en maakt van de trein een aantrekkelijk vervoersproduct. Dit is met name van belang als er (in de toekomst) sprake zou zijn van een toename van opentoeegangvervoer. ProRail kan bijvoorbeeld gebruik maken van bonus-malusregelingen waarmee vervoerders gestimuleerd worden om (op tijd) te rijden.

Ministerie van  
Infrastructuur en  
Waterstaat

Kenmerk:  
IENW/BSK-2023/291044

Bij geplande werkzaamheden of bij verstoringen worden in concessies eisen gesteld voor vervangend vervoer. Vervangend vervoer wordt ook door de passagiersrechtenverordening<sup>6</sup> geëist, maar op een lager en minder gedetailleerd niveau dan in concessies. Bij een toename van opentoeegangvervoer is er een risico dat vervoerders onvoldoende samenwerken om vervangend vervoer te realiseren. Aanvullende regulering kan gericht zijn op het stellen van algemene eisen aan het omgaan met verstoringen.

#### *Inspraak en Transparantie*

De rol van consumentorganisaties is op dit moment niet vastgelegd voor opentoeegangvervoerders. Hierdoor zal het contact tussen consumentenorganisaties en opentoeegangvervoerders in eerste instantie informeel tot stand moeten komen. Aanvullende regulering kan gericht zijn op het stellen van algemene eisen aan het betrekken van consumentorganisaties.

Voor transparantie van data zijn opentoeegangvervoerders evenals concessiehouders verplicht tot het delen van data over dienstregelingen, tarieven, reisvoorwaarden en toegankelijkheid. Op grond van de Wet personenvervoer 2000 kan mijn ministerie, onder voorwaarden, vragen om aanvullende informatie. Het onderzoek laat zien dat vanuit concessies wordt gestuurd op deelname aan de Nationale Databank OV, de OV-klantbarometer en de personeelsmonitor SVOV. Opentoeegangvervoerders hoeven niet automatisch deel te nemen aan deze data- en monitoringsinstrumenten, terwijl het waardevolle informatie bevat voor de reizigers, personeel en voor beleidsmakers. Het onderzoek wijst uit dat via wetgeving gestuurd kan worden op deelname aan deze instrumenten voor zover dit niet raakt aan bedrijfsvertrouwelijke informatie.

#### *Vervolgstappen*

De bevindingen uit het rapport bieden een goed inzicht in de verschillen die kunnen optreden tussen concessie- en opentoeegangvervoer en de eventuele behoefte aan aanvullende sturings- en reguleringsinstrumenten om publieke belangen te borgen. Daar wil ik de komende tijd mee aan de slag. Daarbij betrek ik uiteraard de relevante partijen uit de spoorsector. Gelet op de bevindingen van het rapport kan wijziging van wet- en regelgeving aan de orde zijn. Het stellen van aanvullende wettelijke eisen vraagt een zorgvuldige toets aan Europese regelgeving. Uiteindelijk beleidskeuzes om te komen tot wijziging van wet- en regelgeving laat ik aan een volgend kabinet.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. V.L.W.A. Heijnen

---

<sup>6</sup> Verordening (EU) 2021/782



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**

<b>Volgnummer</b>	<b>Naam</b>	<b>Informatie</b>
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

# Sturen bij open toegang – een eerste verkenning

Hoofdrapport

JULI 2023



# Inhoudsopgave

Inleiding.....	03
Context.....	07
Selectie van thema's.....	14
Ticketing en Tarieven.....	18
Capaciteit.....	30
Betrouwbare benutting.....	39
Inspraak.....	46
Overkoepelende analyse.....	55





# Inleiding

# Inleiding

## Aanleiding

Op dit moment zijn concessies een effectieve sturingsmogelijkheid voor overheidspartijen, waaronder het ministerie van IenW, om te sturen op het (binnenlandse) openbare passagiersvervoer per trein. In de toekomst valt minder passagiersvervoer binnen het bereik van concessies. Dit heeft te maken met de introductie van het recht op 'open toegang'. Open toegang is in het Vierde Spoorwegpakket van de EU geïntroduceerd. Hiermee is het binnenlands personenvervoer per spoor opengesteld voor nieuwe (commerciële) vervoerders, tenzij deze het economisch evenwicht van openbaredienstcontracten in gevaar zou brengen (EC 2018/1795).

Mocht het recht op open toegang inderdaad leiden tot een verandering in de verhouding tussen open toegang en concessies, dan krijgen concessies een minder belangrijke rol in het sturingsinstrumentarium van overheden. Als zij op dezelfde beleidsdoelen met dezelfde intensiteit willen blijven sturen en coördineren, betekent dat dat zij moeten verkennen wat de alternatieven voor concessiesturing zijn.

## Doel van het onderzoek

In eerder onderzoek is, in brede zin, het verschil tussen opentoeegang- en concessievervoer onderzocht. Wat hier nog echter niet duidelijk uit wordt, is welke invloed de overheid nu al op opentoeegang- en concessievervoer heeft. Dit geldt voor regulering en bredere vormen van overheidssturing. De vraag voor dit onderzoek is dan ook drieledig:

- A. Wat zijn de verschillen in regulering tussen opentoeegang- en concessievervoer?
- B. Hoe wordt opentoeegangvervoer in andere landen gereguleerd?
- C. Wat zijn de effecten van overheidssturing en welke sturingsmogelijkheden zijn er?

Het onderzoek is uitgewerkt in twee rapporten: dit hoofdrapport en een bijlagenrapport. Het hoofdrapport richt zich met name op vraag C en beantwoordt de overige deelvragen op hoofdlijnen. In de bijlage wordt een volledig overzicht geboden van deelvragen A en B.

# Dit rapport

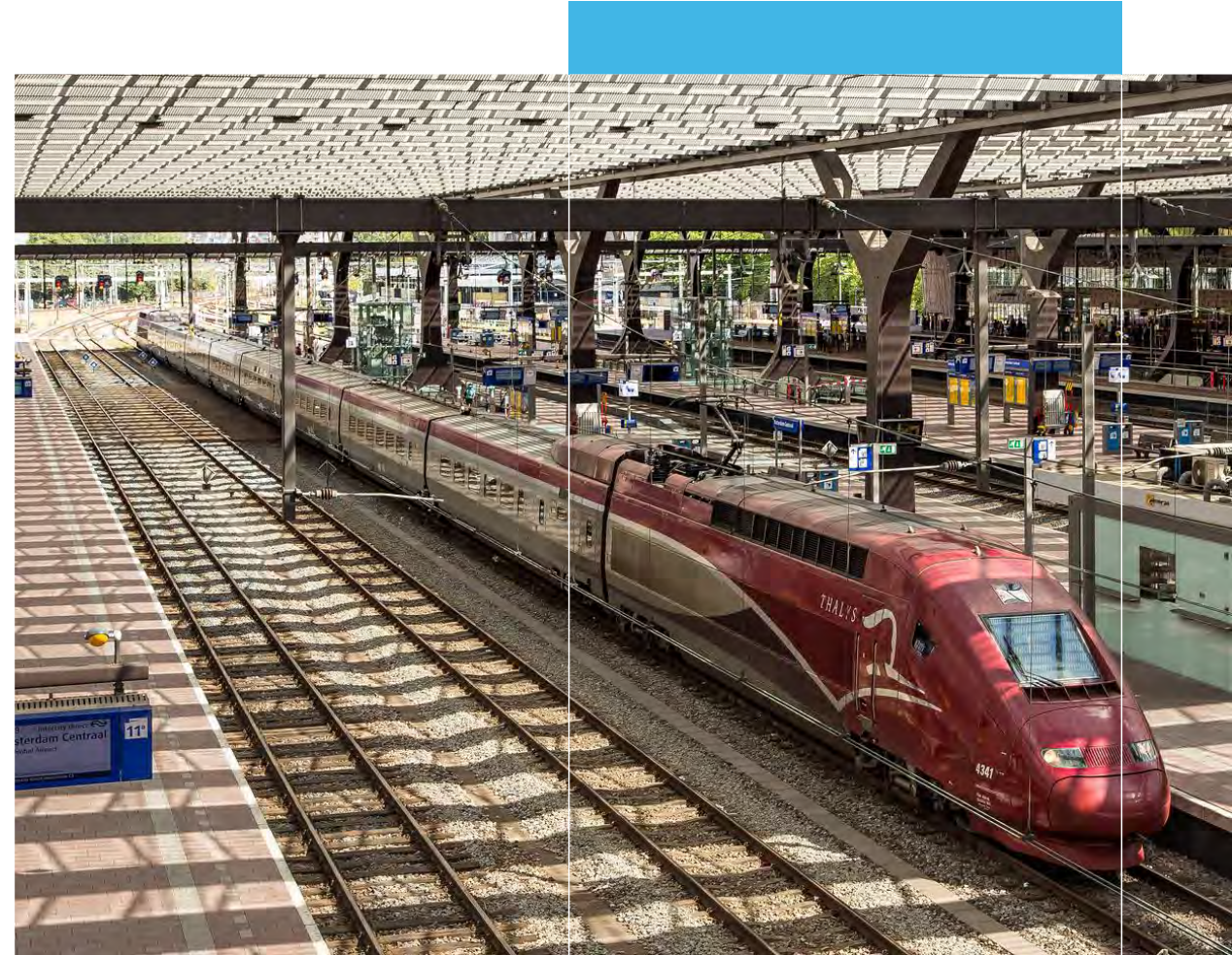
## Doel rapport

Het doel van dit rapport is te verkennen wat het handelingsperspectief is voor het ministerie van IenW indien – door het recht op open toegang – minder passagiersvervoer onder concessies valt, en daarmee concessiesturing minder effectief is voor het realiseren van beleidsdoelstellingen van overheden.

## Opzet rapport

Het rapport heeft de volgende opzet:

- Een beschrijving van de context en de gehanteerde definities. Wat verstaan we onder sturing en open toegang?
- Een eerste verkenning van het handelingsperspectief, waarbij is gefocust op een aantal relevante beleidsthema's.
- Een overkoepelende analyse van het handelingsperspectief voor IenW bij meer open toegang.



# Toelichting methode

Om het handelingsperspectief voor IenW te verkennen, om te sturen in een situatie met meer open toegang, worden de volgende stappen doorlopen in deze rapportage:

**Stap 1:** selectie van een aantal relevante beleidsthema's. Wat zijn de beleidsthema's waarbinnen IenW in belangrijke mate stuurt via de concessie en waarop het handelingsperspectief zich moet richten?

**Stap 2:** wat (per beleidsthema):

- een korte beschrijving van het beleidsthema
- een beschrijving van de huidige sturing op het thema door IenW.

**Stap 3:** waarom (per beleidsthema):

- een analyse van de redenen die IenW zou kunnen hebben om op dit thema te sturen
- aandachtspunten bij een beperkte mate van open toegang
- aandachtspunten bij meer open toegang.

**Stap 4:** hoe (per beleidsthema):

- een schets van het instrumentarium dat in het buitenland wordt ingezet om te sturen
- een verkenning van het instrumentarium dat IenW in zou kunnen zetten
- een beredenering van de effecten die dat zou kunnen hebben op IenW, andere concessieverleners, vervoerders en reizigers.

**Stap 5:** een overkoepelende verkennende duiding van sturing door IenW bij open toegang en de te verwachten effecten hiervan

## Nota bene

Open toegang kan grote veranderingen teweeg brengen in zowel de ordening als het functioneren van het spoorstelsel. Voor overheden betekent dit dat het sturingsinstrumentarium ook verandert. Wij voeren een verkenning uit naar de gevolgen voor de sturingsmogelijkheden van IenW. Wij beschrijven dus niet, of in zeer beperkte mate, de gevolgen voor het spoorstelsel in algemene zin. Ook heeft deze rapportage de diepgang die past bij een eerste verkenning.



# Context

# Wat is open toegang?

## Het recht van open toegang en de relatie tot concessiesturing

In open toegang worden afspraken, wensen en eisen aan vervoersdiensten niet of nauwelijks vooraf vastgelegd. Vervoerders vervullen de vervoersdiensten op commerciële basis en hebben een grote mate van vrijheid in het vormgeven en uitvoeren van deze diensten (Berenschot, 2021). Dit recht op open toegang heeft – zeker in potentie – gevolgen voor het spoorstelsel als geheel en vermindert de contractrelatie tussen vervoerder en overheid.

Naar deze gevolgen is eerder onderzoek gedaan. De rapportage ‘gevolgen recht op toegang’, van AT Osborne uit 2019, beschrijft deze gevolgen en gaat ook in op sturingsmogelijkheden om met deze gevolgen om te gaan (AT Osborne, 2019).

Het onderhavige rapport bevat geen nieuwe overkoepelende analyse over de gevolgen van het recht op toegang. De focus ligt op één mogelijk gevolg van het recht op open toegang: dat het nodig is om naast concessies andere sturingsmogelijkheden te overwegen, om uit te komen bij de meest effectieve sturingsmogelijkheden in verschillende situaties.

## Twee open toegang scenario's

In deze verkenning hanteren we twee scenario's voor open toegang. Deze scenario's zijn bedoeld om te kunnen analyseren wat redenen kunnen zijn om te sturen in verschillende situaties. De aanname daarbij is dat in een situatie met meer open toegang een andere sturingsbehoefte bestaat dan in een situatie met beperkte open toegang.

### *Scenario 1: open toegang als aanvulling op het bestaande vervoersaanbod*

In dit scenario is open toegang vooral een aanvulling op het bestaande vervoersaanbod. De kern van het vervoersaanbod valt dus nog onder het concessievervoer.

### *Scenario 2: open toegang als substituuut voor het bestaande vervoersaanbod*

In dit scenario bestaan open toegang en concessievervoer naast elkaar. Ook in de kern van het vervoersaanbod rijden passagiersdiensten in open toegang. Het percentage van treindiensten die genormeerd worden door concessies, neemt hierdoor af. Daardoor is het niet meer vanzelfsprekend dat concessies voldoende impact hebben om te kunnen sturen op beleidsdoelen voor het gehele spoorstelsel.

# Wat is sturing? – algemeen en via concessies

## Sturing en sturingsinstrumenten

In dit rapport nemen we aan dat IenW stuurt op het realiseren van beleidsdoelen. Het kenniscentrum voor beleid en regelgeving komt tot de volgende lijst van sturingsinstrumenten:

-  Gedragsinstrumenten
-  Verwerving van steun of kennis
-  Financiële sturing
-  Sociale sturing
-  Co-regulering en zelfregulering
-  Regels die innovatie bevorderen of ruimte laten voor de uitvoering
-  Verhouding tussen nieuwe wet of wijzigingswet en bestaande rechtssituatie
-  Sturing van de uitvoering
-  Regelen van de uitvoering van een overheidstaak
-  Naleving en handhaving
-  Ex ante evaluatie
-  Geschilbeslechting
-  Monitoren van beleid

## Een concessie bevat een waaier aan sturingsinstrumenten

Concessies stellen overheden in staat om een groot aantal van deze sturingsinstrumenten in te zetten\*. Hieronder staan enkele voorbeelden:

- Een concessie leidt tot een feedbackloop (gedragsinstrument) tussen vervoerder en overheid over de uitvoering van het beleid (belangrijkste voorbeeld: de beleidsplancyclus).
- Concessies bieden een mogelijkheid om het vervoersaanbod te coördineren. Daarmee is het ook een allocatie-instrument.
- Winst in concessies vloeit deels terug in het vervoerssysteem.
- Concessies bieden de grondslag voor financiële sturing. Zo biedt de boetesystematiek een financiële prikkel voor NS om de afspraken in de concessie ook daadwerkelijk uit te voeren.
- Concessies kunnen ook gezien worden als een vorm van co-regulering, waarin de concessieverlener en de concessiehouder samen een aantal standaarden concretiseren.
- Concessies bieden een mogelijkheid om deelname aan sectorbrede convenanten en samenwerkingsverbanden op te leggen.
- In concessies staan ook regels over experimenteren (bevorderen innovatie).
- Een concessie wordt ook ingezet om de uitvoering te sturen. De prestatie-indicatoren zijn daarvan een goed voorbeeld.
- Een concessie, in combinatie met de Wp2000, biedt veel ruimte voor effectief en fijnmazig toezicht en handhaving (en de sanctionering die daarmee samenhangt).
- Een concessie bevat informatieplichtingen die de concessieverlener kan gebruiken om de impact van beleid te monitoren.

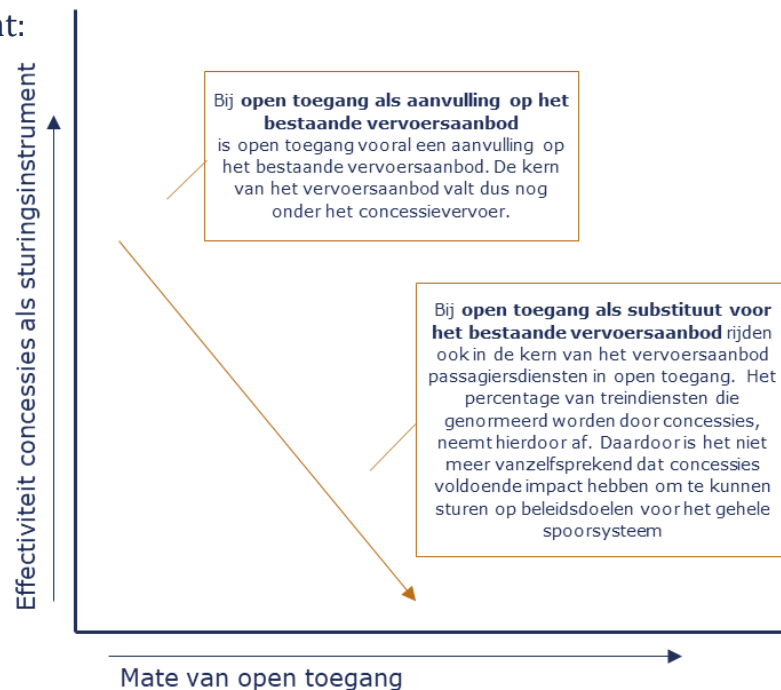
\*In aanvulling op overkoepelende wet- en regelgeving zoals de Spoorwegwet, WP2000 en EU acquis.



# Wat is sturing? – bij open toegang

## Sturing bij open toegang

Op basis van de vorige sheet is duidelijk dat een concessie een centrale plaats heeft in het sturingsinstrumentarium van een overheid. De contractrelatie in een concessie zorgt dat er vergaand te sturen is. Het is niet één sturingsinstrument maar bevat een waaier aan sturingsinstrumenten. Bij open toegang neemt de effectiviteit van concessies als sturingsinstrument af. Dit komt omdat de verdeling van het passagiersvervoer tussen concessie en open toegang verandert en een concessie alleen bepaalt hoe het vervoer binnen de concessie plaatsvindt. Daarbij is het onderscheid tussen de twee scenario's relevant:



## Het onderscheid tussen beleidsthema's

De gevolgen van meer open toegang (en de daaraan gekoppelde afname van de effectiviteit van concessiesturing) variëren per beleidsthema.

Daarbij hangt veel af van de vraag: wat zijn de beleidsthema's waarbinnen IenW in belangrijke mate stuurt via de concessie?

1. Wanneer IenW vrijwel uitsluitend op basis van de concessie stuurt binnen een beleidsthema, zijn de gevolgen van open toegang op de sturingsmogelijkheden groot.
2. Wanneer IenW nauwelijks op basis van de concessie stuurt binnen een beleidsthema, zijn de gevolgen van open toegang op de sturingsmogelijkheden klein.

Het is daarom dat we in onze methode starten met het selecteren van die beleidsthema's die in de eerste categorie vallen. Dit maakt het mogelijk om gericht te verkennen hoe IenW kan blijven sturen op het realiseren van haar beleidsdoelen naarmate opentoegeangvervoer toeneemt.

# Wat is sturing? – toezicht, handhaving en sanctionering

## Toezicht en handhaving (incl. sanctionering) bij concessiesturing

Hierboven werd beschreven dat:

- een concessie een sturingsmogelijkheid is die een waaier aan sturingsinstrumenten bevat, waaronder de mogelijkheid voor toezicht en handhaving, inclusief sanctionering
- de effectiviteit van een concessie als sturingsmogelijkheid afneemt naarmate open toegang toeneemt
- de gevolgen van meer open toegang (en de daaraan gekoppelde afname van de effectiviteit van concessiesturing) variëren per beleidsthema.

Wat niet (of in mindere mate) afhankelijk is van het beleidsthema is de grondslag die een concessie biedt voor toezicht, handhaving en sanctionering. Deze grondslag komt voort uit het bijzondere karakter van een concessie. Een concessie is een zeer specifieke (in het recht: *sui generis*) combinatie van een vergunning en een overeenkomst. En net als een vergunning fungeert een concessie als grondslag om eisen te stellen en om deze eisen tijdens de looptijd van de concessie af te dwingen via toezicht en handhaving (inclusief sanctionering).

## Toezicht en handhaving (incl. sanctionering) bij open toegang

De toename van open toegang, leidt tot een relatieve afname in het passagiersvervoer dat onder een concessie valt. Dit leidt ook tot een afname van de mogelijkheden om toezicht te houden op dit passagiersvervoer en daarop te handhaven. Op dit moment vindt een deel van het toezicht immers in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen concessieverlener en concessiehouder plaats. Uiteraard geldt het toezicht door toezichthouders ACM en ILT in gelijke mate voor opentoevangvervoerders. Dit verandert niet.

Wanneer we ervan uitgaan dat overheden met dezelfde intensiteit willen blijven sturen op dezelfde beleidsdoelen, dan zal IenW bij een toename van open toegang alternatieve sturingsinstrumenten overwegen. Dat brengt met zich mee dat toezicht en handhaving (wat nu via de opdrachtgeversrol wordt ingevuld) anders georganiseerd moet worden. Dit leidt tot een aantal vervolgvragen:

- Wie moet toezichthouden (concessieverleners zijn nu ook toezichthouder)?
- Moet de handhaving met een vergelijkbare fijnmazigheid?
- Ontstaat bij meer open toegang meer tucht van de markt, waardoor toezicht wellicht minder noodzakelijk is?

# Open toegang en concessies van decentrale overheden

## Analyse open toegang en impact op concessiesturing

- Gedeputeerde staten van een provincie of het dagelijks bestuur van vervoerregio's (gemeenschappelijke regelingen) zijn bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessie voor aangewezen (gedecentraliseerde) vervoersdiensten per trein.
- Ook voor deze concessies van decentrale overheden geldt dat ze instrumenten ontsluiten die overheden kunnen gebruiken om te sturen op het realiseren van beleidsdoelstellingen.
- Naarmate een groter aandeel van de treindiensten binnen het concessiegebied van de decentrale overheid op basis van open toegang wordt verreden, neemt de impact van de concessie als sturingsinstrument voor decentrale overheden af. Immers, de concessie van de decentrale overheid normeert in die situatie een kleiner deel van de treindiensten.
- Daarbij is relevant dat concessies van decentrale overheden vaak toezien op een beperkt aantal treindiensten en relatief kleine aantallen reizigers. Daardoor kan de toetreding van een opentoeegangvervoerder snel een significant aandeel van het reizigersvervoer overnemen, waardoor de impact van de concessie als sturingsinstrument voor decentrale overheden relatief sneller afneemt. Hier ziet deels de economische evenwichtstoets (EET) op. Zodra het economische evenwicht wordt verstoord door het toetreden

van een opentoeegangvervoerder, kan de toegang geweigerd worden.

## Analyse mogelijke verschuiving van concessiebepalingen naar algemene regels voor decentrale overheden

- In het tweede scenario is de aanname dat het aandeel open toegang zo groot is, dat het niet meer vanzelfsprekend is dat sturing via concessies voldoende impact heeft, om te sturen op beleidsdoelen over passagiersdiensten per trein.
- Dit kan ertoe leiden dat de centrale overheid in plaats van concessiebepalingen algemene regels opstelt om te kunnen blijven sturen op de realisatie van beleidsdoelen.
- In hoeverre deze verschuiving leidt tot een inperking van de ruimte voor decentrale overheden om *zelf* beleidsdoelen te bepalen en daarop te sturen, is afhankelijk van de manier waarop de centrale overheid deze regels stelt. Het is in theorie mogelijk dat de centrale overheid bij het opstellen van algemene regels (bijvoorbeeld door grondslagen te bieden voor een afwijkende aanpak door decentrale overheden), de bevoegdheid van decentrale overheden in stand laat.

# De Europese dimensie van open toegang

## De Europese dimensie van voorwaarden stellen aan open toegang

- Het EU-beleid heeft tot doel één Europese spoorwegruimte tot stand te brengen. Daartoe worden de regels over het passagiersvervoer per trein steeds verder geharmoniseerd. Op een aantal terreinen is deze harmonisatie (vrijwel) uitputtend. Dit betekent dat Nederland (als lidstaat) geen of zeer beperkt ruimte heeft om tot eigen beleid of regels te komen. Een goed voorbeeld zijn de regels over interoperabiliteit van spoorssystemen, die garanderen dat spoorssystemen technisch op elkaar aansluiten.
- Er zijn ook terreinen waarop Nederland wel ruimte heeft voor een eigen invulling. Onderwerpen die op dit moment in concessies worden geregeld, vallen in deze categorie. Daarbij gaat het niet alleen om inhoudelijke onderwerpen (denk aan het verbeteren van de deur-tot-deurreis) maar bijvoorbeeld ook om de inrichting van toezicht en handhaving (denk aan concessieboetes).
- Het EU-beleid gaat uit van het principe dat de harmonisatie nog niet voltooid is. De Europese commissie zet daarom in op het wegnemen van hindernissen voor het realiseren van één Europese spoorwegruimte. Als de commissie hier succesvol in is, kan ook op langere termijn een verdere afname zichtbaar zijn van de beleidsruimte voor Nederland om op eigen beleidsdoelen te sturen voor passagiersvervoer per trein.
- De introductie en verdere stimulering door de EU van open toegang past bij het streven van de Europese Commissie om de spoorsector verder open te stellen voor concurrentie door nationaal en Europees opererende vervoerders. Dit betekent dat de Europese Commissie er actief op stuurt dat er geen onnodig belemmerende voorwaarden zijn voor aanvragers van open toegang.
- Dit betekent voor Nederland (als lidstaat) dat het stellen van voorwaarden aan open toegang steeds een toets vergt. Deze toets kan (op hoofdlijnen) in drie onderdelen worden onverdeeld:
  - Biedt het EU-recht de grondslag en ruimte om deze voorwaarde aan open toegang te stellen?
  - Zo ja, in hoeverre belemmert deze voorwaarde de toetreding van opentoegegangvervoerders op de Nederlandse markt voor passagiersvervoer?
  - Is deze mate van belemmering proportioneel in het licht van het doel van de voorwaarde?
- Daarbij is onze verwachting dat, mocht de beweging naar één Europese ruimte doorzetten, deze toets steeds vaker tot de conclusie leidt dat nationale eisen stellen aan open toegang niet, of niet langer toegestaan is.



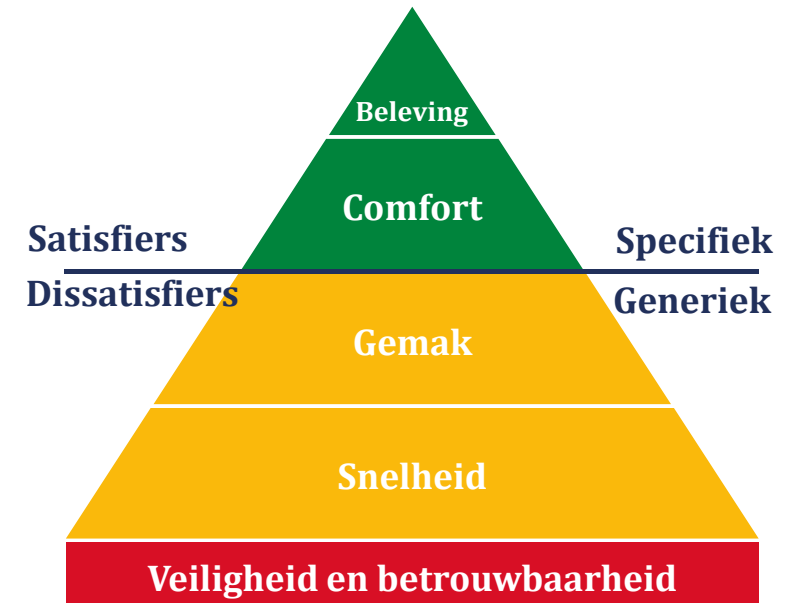
Selectie van thema's

# Aannames bij de selectie van thema's

In deze analyse worden niet alle voor de spoorsector relevante thema's, die door open toegang beïnvloed kunnen worden, meegenomen. Er is een selectie gemaakt, waarbij is uitgegaan van de volgende aannames:

1. Concessiehouders sturen in de huidige situatie door middel van een concessie op dit thema, dus sturing zal in een opentoeegangssituatie mogelijk ook gewenst zijn.
2. Uitgaande van de klantwenspiramide (zie afbeelding) kijken we met name naar thema's die betrekking hebben op gemak, snelheid en betrouwbaarheid omdat:
  - a) satisfiers belangrijk zijn voor de reisbeleving, maar van een andere orde van publiek belang zijn dan dissatisfiers, en
  - b) we ervan uitgaan dat satisfiers ook onder open toegang (deels) vanzelf tot stand komen, omdat het voor vervoerders belangrijk is om zich hierop te onderscheiden om concurrerend te kunnen zijn
  - c) voor veiligheid een stevige basis is gelegd in de algemene regels. Betrouwbaarheid verdient wel aandacht.

In een opentoeegangssituatie kan een geheel andere ordening van de spoorsector ontstaan, waarmee open toegang ook invloed heeft op het functioneren van het spoor als systeem en/of de markt. In aanvulling op aanname 1 kijken we ook naar enkele thema's waarbinnen de huidige ordening geen sturing op nodig is, maar in een ordening met (meer) open toegang mogelijk wel.



Bron: Mark van Hagen (2011)

*De klantwenspiramide drukt de (bewuste en onbewuste) wensen en behoeften van reizigers uit. Dissatisfiers zijn enerzijds basisvoorwaarden voor een veilig en betrouwbaar vervoersysteem en anderzijds zaken die tot ontevredenheid bij reizigers leiden wanneer ze niet goed zijn ingevuld. Satisfiers zijn zaken die meer tevredenheid geven.*

# Selectie van thema's - overzicht

Hieronder staan de aspecten die in deze analyse zijn meegenomen. In de tabel is ook weergegeven op basis van welke aanname(s) het aspect is geselecteerd.

Thema	Onderzocht aspect	Toelichting bij selectie
Ticketing en tarieven	Betaalmiddel	Wordt nu via concessies op gestuurd, kan invloed hebben op het functioneren van het spoor als systeem en/of de markt bij een toename van open toegang vervoer.
	Tarieven	Wordt nu via concessies op gestuurd, kan invloed hebben op het functioneren van het spoor als systeem en/of de markt bij een toename van open toegang vervoer.
	Verkoop en betaling van tickets via derden	Wordt nu via concessies op gestuurd, kan invloed hebben op het functioneren van het spoor als systeem en/of de markt bij een toename van open toegang vervoer.
Capaciteit	Afweging bij conflicterende belangen	De inrichting (en daaraan gekoppelde uitkomst) van deze afweging heeft veel effect op de onderliggende businesscase van een concessie.
	Toekenning capaciteit voor een langere periode	De inrichting (en daaraan gekoppelde uitkomst) van deze afweging heeft veel effect op de onderliggende businesscase van concessies.
Betrouwbare benutting	Punctuele benutting van aangevraagde capaciteit	Concessies bevatten eisen die de punctuele benutting van aangevraagde capaciteit moet garanderen. Dit is relevant voor het functioneren van de markt.
	Omgaan met verstoringen	Concessies stellen eisen aan het omgaan met verstoringen
Inspraak	Betrekken van consumentenorganisaties	Wordt nu via concessies op gestuurd, relevant voor functioneren van de markt
	Transparantie van data	Wordt nu via concessies op gestuurd, relevant voor functioneren van het spoorstelsel

# In het hoofdrapport niet behandelde thema's - overzicht

Hieronder staan de aspecten die in dit hoofdrapport niet zijn meegenomen. In de tabel is weergegeven op basis van welke overwegingen deze selectie is gemaakt. In het bijlagenrapport staan deze thema's uitgebreid toegelicht.

Thema	Onderzocht aspect	Toelichting wanneer thema niet verder is uitgewerkt in het hoofdrapport
Dienstregeling	Route, Frequentie, Reistijd, Bedieningstijden (zie pagina's 11 t/m 14 van het bijlagenrapport)	De juridische mogelijkheden om eisen op te leggen zijn heel beperkt, anders dan door middel van de capaciteitsverdeling (wel meegenomen).
Comfort en Service	Comfort materieel (zie pagina 23 van het bijlagenrapport)	Opentoeegangvervoerders hebben hier vooral een kans zich te onderscheiden. Bovendien zijn risico's voor het publieke belang niet groot. Een monitorende rol van de overheid is voldoende.
	Toegankelijkheid, Reisassistentie, Fietsen in de trein, Reisinformatie, Service (zie pagina's 21 t/m 28 van het bijlagenrapport)	Een goede basis is gelegd in algemene wetgeving. De inzet zal met name gericht zijn om open toegangvervoerders aan te laten sluiten bij bovenwettelijke afspraken (bestuursakkoord toegankelijkheid).
Externe effecten	Duurzaamheid (zie pagina 37 van het bijlagenrapport)	Eisen rondom duurzaamheid zijn niet heel dwingend geformuleerd, op algemene veiligheids- en milieuwetgeving na. Dit geldt voor zowel opentoeegang- als concessievervoerders. We kijken in dit onderzoek naar onderwerpen waar nu middels concessies op gestuurd wordt.
	Sociale veiligheid, Spoorwegveiligheid, Beperken van hinder voor de omgeving (zie pagina's 38 t/m 40 van het bijlagenrapport)	Een goede basis is gelegd in algemene wetgeving. De inzet zal met name gericht zijn om open toegangvervoerders aan te laten sluiten bij bovenwettelijke afspraken (convenant sociale veiligheid).
Monitoring en handhaving	Sanctionering (zie pagina 52 van het bijlagenrapport)	De juridische mogelijkheden om sancties op de vervoersprestaties op te leggen zijn zeer beperkt, anders dan sancties die volgen uit algemene wet- en regelgeving. Sanctionering komt meer in specifieke zin wel bij een aantal andere thema's aan de orde (bijvoorbeeld capaciteitsverdeling).



# Ticketing en tarieven

# Ticketing en tarieven

## Inleiding en huidige situatie

Het thema ticketing en tarieven heeft betrekking op de verkrijgbaarheid van (doorgaande) tickets en tarieven. Van belang hierbij zijn de volgende zaken:

- Het betaalmiddel voor het gebruik van het OV
- Het tarief dat betaald wordt voor een ticket.
- De mogelijkheid voor verkoop en betaling via derden.
- Reizigersrechten.

Uit de analyse over de verhouding tussen algemeen geldende regels en concessieregels met betrekking tot het spoorstelsel (deel A van dit onderzoek) blijkt dat reizigersrechten grotendeels geborgd zijn via EU-wetgeving. Dit onderwerp is daarom niet nader onderzocht in deel C. De andere drie onderwerpen komen in dit hoofdstuk wel aan de orde. Er bestaan in de huidige wetgeving mogelijkheden om te sturen op betaalmiddel en tarief. Deze worden momenteel niet ingezet. Verkoop en betaling via derden is momenteel alleen geregeld in de concessie.

## Opzet thema 'ticketing en tarieven'

Het thema capaciteit is onderverdeeld in drie subthema's:

1. Betaalmiddel
2. Tarieven
3. Verkoop en betaling via derden

Het betreft hier een verkenning van de effecten van open toegang op deze thema's en de consequenties van deze effecten op de sturing door IenW. Daarbij baseren we ons op onze analyses in de delen A en B en eerder verschenen rapporten over de impact van open toegang op de werking van het Nederlandse spoorstelsel.

Aan het einde van dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van regulering van het thema in de huidige situatie door middel van wetgeving en in concessies.

# Betaalmiddel

## Inleiding

Onder betaalmiddel verstaan we de wijze waarop en het middel waarmee reizigers betalen voor hun reis. Het OV-chipkaart systeem/OV-pay is het betaalmiddel in het Nederlandse OV. Het betaalsysteem wordt beheerd door Translink, die alle transacties verzorgt. Alle openbaar-vervoerbedrijven met een concessie zijn lid van de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven (COV) en daarmee eigenaar van Translink. Hierdoor zijn zij bepalend in de (door)ontwikkeling van het systeem. Onder de paraplu van Translink is door deze partijen gezamenlijk OVpay ontwikkeld. Dit is een nieuwe manier van in- en uitchecken met bijvoorbeeld bankpas, creditcard of telefoon.

Momenteel is via het Besluit Personenvervoer 2000 (Bp2000) geborgd dat de OV-chipkaart in concessies wordt toegepast. Via de HRN-concessie wordt bovendien gestuurd op deelname van NS aan het landelijk interoperabel OV-betaalsysteem.

De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) biedt de mogelijkheid om toegang tot een betaalwijze en/of acceptatie van een betaalwijze door vervoerders ook buiten concessies op te leggen, maar deze mogelijkheid wordt nu niet gebruikt.

## Waarom sturing? – algemeen

Open toegang kan leiden tot meer variatie in betaalmiddelen die vervoerders gebruiken. Reizigers zijn gebaat bij een zo overzichtelijk mogelijke situatie als het gaat om betaalmiddelen voor het OV. Sturing kan erop gericht zijn het aantal verschillende betaalmiddelen te beperken, met het oog op het belang van de reiziger.

Daarnaast kan de huidige governance rondom het betaalmiddel OV-chipkaart een belemmering vormen voor nieuwe toetreders tot de markt. Sturing kan erop gericht zijn dat zij zonder beletsel gebruik kunnen maken van het OV-chipkaartsysteem en/of kunnen toetreden tot de COV.\* Op dit moment staat lidmaatschap van de COV enkel open voor vervoerders die in het bezit zijn van een geldige concessie (ACM 2018). Dit betekent dat opentoeegangvervoerders de OV-chipkaart weliswaar wel kunnen gebruiken als betaalmiddel, maar geen zeggenschap hebben in de coöperatie die het betaalsysteem bestuurt.

Een andere reden om eventueel te sturen is gelegen in EU wetgeving. Die schrijft voor dat lidstaten de realisatie van *'integrated public passenger transport services'* nastreven. Hierbij wordt één vorm van ticketing gehanteerd (Art. 2 lid m 1370/2007/EC)

\* NB. Met het oog op mededingingregels dient de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven ook in de huidige situatie geen marktverstoring gedrag te vertonen. Daarmee is deze sturing wellicht niet nodig.

# Betaalmiddel

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Bij beperkte open toegang kan het voorkomen dat voor een specifieke treindienst een ander betaalmiddel geldt. Dit is nu bijvoorbeeld zo voor de nachttrein Maastricht-Schiphol.

Voor een nieuwe toetreders kunnen de kosten voor toepassing van het OV-chipkaartsysteem een barrière vormen voor de exploitatie van de nieuwe treindienst, en de aantrekkelijkheid daarvan voor reizigers.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Hoewel vervoerders een prikkel houden om aan te sluiten op het meestgebruikte betaalsysteem, zal er een grotere variëteit aan betaalmiddelen ontstaan, wat tot onduidelijkheid leidt voor reizigers. Het huidige OV-chipkaartsysteem, met aparte in- en uitcheckpalen per vervoerder die een station aandoet, zou complexer kunnen worden voor reizigers naarmate er meer opentoeegangvervoer is.

Een ander aandachtspunt is de rol van de COV. Lidmaatschap hiervan staat momenteel niet open voor vervoerders zonder concessie (ACM, 2018). In een situatie met meer open toegang zou dit kunnen betekenen dat een klein aantal (concessie)vervoerders, de organisatie die het betaalverkeer in het spoor uitvoert, bestuurt.

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

Een voorbeeld van sturing op betaalmiddel is het zogenaamde ‘Klimaticket’ in Oostenrijk, waarmee van vrijwel alle openbaar vervoer gebruik kan worden gemaakt. Ook opentoeegangvervoerders participeren hierin. Met een KlimaTicket ontstaat de mogelijkheid van één abonnement waar alle vervoerders aan mee doen.

## Wat zijn mogelijkheden in Nederland?

De Wp2000 biedt mogelijkheden om nadere regels te stellen ten aanzien van de:

- toelating van betaalwijzen tot de markt voor betaaldienstverlening, in het openbaar vervoer
- acceptatie van betaalwijzen door concessiehouders.

Juridisch gezien is het complex om (buiten een concessie) voor specifieke treindiensten specifieke regels te stellen.

Daarnaast zou IenW erop kunnen sturen om de non-discriminatoire toegang tot de COV zeker te stellen. Overleg met vervoerders over de COV en de rol van opentoeegangvervoerders hierbij ligt voor de hand als eerste stap.

Door middel van subsidie zou IenW opentoeegangvervoerders kunnen prikkelen om gebruik te maken van gangbare betaalmiddelen als de OV-chipkaart en OVpay. Dit dient wel op dusdanige manier te gebeuren dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

# Betaalmiddel

## **Mogelijke gevolgen van overheidssturing**

Eventuele wetgeving die een betaalmiddel voorschrijft, kan een barrière vormen voor toetreding tot de markt en daarnaast ook de flexibiliteit van, en ontwikkeling door, vervoerders inperken.

Het waarborgen van toegang tot betaalmiddelen en het betaalsysteem voor opentoeegangvervoerders kan gevolgen hebben voor de wijze waarop bestaande vervoerders samenwerken binnen de COV.

Reizigers zijn gebaat bij zoveel mogelijk uniformiteit qua betaalmiddel en hebben dus baat bij sturing die de uniformiteit van betaalmiddelen bevordert.

# Tarieven

## Inleiding

Tarieven betreffen de prijs die vervoerders rekenen aan reizigers. Via concessies maken concessieverleners afspraken met concessiehouders over de hoogte van tarieven, de wijze waarop tarieven worden bepaald en de wijze waarop tarieven kunnen worden gewijzigd.

## Waarom sturing? – algemeen

In een vrije markt komen tarieven in een samenspel tussen vraag en aanbod tot stand. Open toegang kan in potentie leiden tot aantrekkelijkere tarieven voor reizigers omdat er: a) meer concurrentie ontstaat om het spoor en er, b) meer keuzemogelijkheden ontstaan voor reizigers.

Desalniettemin is er op het spoor altijd sprake van een gelimiteerde vorm van marktwerking, omdat reizigers nooit op hetzelfde moment voor hetzelfde traject tussen aanbieders kunnen kiezen. Wanneer een vervoerder namelijk geheel vrij is in het bepalen van tarieven op elk moment, kunnen er grote verschillen tussen tarieven ontstaan. Sturing kan erop gericht zijn die verschillen te beperken, wat overzichtelijk is voor reizigers en hen beschermt tegen potentieel hoge prijzen.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

We zien weinig aandachtspunten bij beperkte open toegang. De meeste tarieven worden in deze situatie bepaald in het regime van concessies. Opentoeegangvervoerders zullen zich onder andere op tarief van concessievervoerders willen onderscheiden, wat leidt tot meer keuzemogelijkheden en lagere prijzen voor reizigers.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Bij meer open toegang komen veel tarieven op het spoor in een vrije markt tot stand. Aangezien er op het spoor geen zuivere marktwerking is, kunnen reizigers echter vaak niet kiezen tussen verschillende aanbieders. Er hoeft daarnaast in steeds mindere mate geconcurrereerd te worden met concessievervoerders met vaste tarieven. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat de markt een te hoge prijs vraagt, die niet strookt met wat reizigers kunnen of willen betalen. Met name in de drukke spits is er beperkte capaciteit, waardoor de prijs kan stijgen omdat het aanbod niet kan stijgen. Bijkomend kan dit gebeuren via 'yield management', waarbij de prijs per klant en moment van de dag verandert.

# Tarieven

## **Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?**

In het Verenigd Koninkrijk zijn afspraken omtrent tarieven vastgelegd in de toegangsovereenkomsten die vervoerders afsluiten om gebruik te kunnen maken van het spoor.

Een ander voorbeeld van sturing is het eerder genoemde Klimaticket uit Oostenrijk, waarbij de overheid een vervoerbewijs voor (bijna) al het OV verstrekt aan reizigers tegen een vaste prijs.

## **Wat zijn mogelijkheden in Nederland?**

IenW kan sturen op tarieven door middel van wetgeving. De Wp2000 (art. 33) biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om concessie-overstijgende voorwaarden te stellen aan tarieven – waaronder maximumtarieven – door middel van een algemene maatregel van bestuur.

## **Mogelijke gevolgen van overheidssturing**

Met sturing op tarieven grijpt de overheid in op één van de belangrijkste onderwerpen waar opentoeegangvervoerders op kunnen differentiëren ten opzichte van concessievervoerders en elkaar. Dit kan ertoe leiden dat één van de mogelijke voordelen van open toegang – lagere prijzen voor reizigers – in mindere mate wordt benut. Het doel van de overheid is om reizigers te behoeden voor een te hoge prijs, maar het kan het functioneren van de markt verstoren en ook lagere prijzen tegengaan. Hierdoor komt echter wel meer zekerheid ten aanzien van de prijs van een treinkaartje.

Wanneer de overheid zou sturen op tarieven, zou een gevolg kunnen zijn dat het minder aantrekkelijk wordt voor vervoerders om nieuwe opentoeegangverbindingen aan te bieden. Zij krijgen immers minder mogelijkheden een concurrerend aanbod te creëren.

# Verkoop en betaling via derden

## Inleiding

Verkoop en betaling (van vervoerbewijzen) via derden betekent dat de ene vervoerder ook vervoerbewijzen van een andere vervoerder aan kan bieden en vice versa.

Op dit moment is via de HRN-concessie geregeld dat een bij NS aangeschaft vervoerbewijs ook betrekking kan hebben op spoorvervoer in Nederland buiten het hoofdrailnet. Daarnaast stelt de concessie dat NS constructief mee dient te werken aan vergelijkbare initiatieven voor wat betreft de geldigheid van vervoerbewijzen van regionale spoorvervoerders op het hoofdrailnet. Er is geen algemene (Nederlandse) regelgeving op dit onderwerp.

De EU verordening 454/2011 (TSI TAP) beschrijft de technische standaarden die vervoerders in staat stellen elkaars tickets en tarieven te verkopen. Vervoerders hebben echter de commerciële vrijheid om te bepalen met wie zij een distributieovereenkomst aangaan die partijen het recht geeft om daadwerkelijk kaartjes te verkopen.

## Waarom sturing? – algemeen

Voor een goed functionerend spoorstelsel en in het belang van de reiziger is het gewenst dat reizigers a) inzicht hebben in het volledige aanbod aan treindiensten die zij kunnen afnemen en b) die op een zo eenvoudig mogelijke wijze kunnen kopen. Een optimale beschikbaarheid van vervoerbewijzen en inzicht in treindiensten en tarieven zorgt voor gemak voor de reiziger en voorkomt misbruik van marktmacht.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Bij beperkte open toegang zal het merendeel van de informatie over treindiensten en van de vervoerbewijzen via (de kanalen van) een concessiehouder aan reizigers worden verstrekt. De bekendheid van opentoeegangstreindiensten bij reizigers en de mogelijkheden die er zijn om vervoerbewijzen te kopen kunnen dan beperkt zijn. Dat zorgt voor een ongelijk speelveld tussen vervoerders.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Bij meer open toegang ontstaat het risico dat het voor reizigers veel minder inzichtelijk wordt welke treinreizen zij kunnen maken, wat de prijs hiervan is en waar zij hun tickets kunnen kopen. Dit is afhankelijk van de vraag welke kanalen hiervoor dan beschikbaar zijn. De (open) toegankelijkheid van die kanalen voor alle vervoerders is een aandachtspunt.



# Verkoop en betaling via derden

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

In het Verenigd Koninkrijk worden via een vergunning van de toezichthouder (ORR) eisen gesteld aan vervoerders met betrekking tot de verkoop van tickets en het beschikbaar stellen van reis- en tariefinformatie van derden. Hierdoor kunnen reizigers bij elke vervoerder een ticket kopen voor de gehele reis. Ook als zij op hun traject andere vervoerders tegenkomen.

In Zweden is echter geen sprake van sturing op dit onderwerp. De oorspronkelijke nationale vervoerder (SJ) heeft haar ticketingsysteem mogen behouden ten tijde van de liberalisering. De SJ-website is daardoor nog steeds het nationale ticketing kanaal en SJ kan zelf bepalen of het dit openstelt voor andere vervoerders.

## Wat zijn mogelijkheden in Nederland?

- Via wetgeving kan IenW randvoorwaarden opleggen aan vervoerders ten aanzien van de verkoop van tickets en het beschikbaar stellen van reis- en tariefinformatie van derden.
- In de spoorwegwet (art. 58) is (op basis van de SERA-richtlijn) bepaald welke onderwerpen ProRail meeneemt in de Netverklaring op basis waarvan toegangsovereenkomsten met vervoerders worden gesloten. De Netverklaring bevat nu geen bepalingen ten aanzien van de verkoop van vervoerbewijzen en reis- en tariefinformatie. Verkend zou kunnen worden of dit in een toekomstige situatie (met meer open toegang) wel mogelijk en wenselijk is.

## Mogelijke gevolgen van overheidssturing

Voor IenW geldt dat er een toezichts- en sanctioneringsarrangement moet worden ingericht om te sturen op naleving van wetgeving. Het stellen van randvoorwaarden aan vervoerders ten aanzien van de verkoop van tickets en het beschikbaar stellen van reis- en tariefinformatie levert (een grotere) uitvoeringslast op voor vervoerders. Tegelijkertijd garandeert het voor hen een zo gelijk mogelijk speelveld. Voor reizigers zien we alleen positieve gevolgen. Echter, (decentrale) overheden zullen via een apart orgaan moeten toezien op ticketverkoop, wat additionele administratieve lasten oplevert. Nu voeren vervoerders deze taak uit.

# Betaalmiddel – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessie vervoer	Toelichting
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en interoperabiliteit van het openbaar vervoer regels worden gesteld over concessie overstijgende onderwerpen. Deze regels kunnen betrekking hebben op ... de uitgifte, de kwaliteit en de functionaliteit van vervoerbewijzen (Art. 30.2.a Wp2000)</p>	<p>Prestatiegebied reisgemak: de reizigers kunnen gemakkelijk gebruik maken van het spoorstelsel, waaronder: v. een gebruiksvriendelijk en toegankelijk OV-betaalsysteem. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>NS neemt constructief deel aan het landelijk interoperabel OV-betaalsysteem en voldoet aan alle voorwaarden, regels, technische eisen en overige verplichtingen die daarvoor op enig moment gelden. (Art. 58 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van een goed functionerende markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer regels worden gesteld met betrekking tot in elk geval ... toegang van concessiehouders en aanbieders van elektronische vervoerbewijzen of andere betaalwijzen tot de markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer alsmede tot de diensten van de in onderdeel a bedoelde instellingen; (Art. 30a.1.b Wp2000)</p> <p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de toelating van betaalwijzen tot de markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer alsmede met betrekking tot de acceptatie van betaalwijzen door concessiehouders. (Art. 30a.3 Wp2000)</p>	<p>Het OV-chipkaart systeem/OV-betalen is het betaalmiddel in het Nederlandse OV. Momenteel is via de Bp2000 geborgd dat deze in concessies wordt toegepast. De Wp2000 biedt de mogelijkheid om het gebruik ook buiten concessies op te leggen.</p>
<p>Lidstaten moeten de realisatie van 'integrated public passenger transport services' nastreven. Hierin wordt één vorm van ticketing gehanteerd. (Art. 2.m 1370/2007/EC)</p>	<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan de concessiehouder worden opgedragen gezamenlijk een systeem van betaaldienstverlening in het openbaar vervoer in stand te houden, waarbij functionele eisen met betrekking tot het betaalsysteem kunnen worden gesteld, indien de situatie ontstaat of dreigt te ontstaan dat er een niet alle vervoersconcessies omvattend minimaal aanbod van betaaldiensten is. (Art. 30b Wp2000)</p> <p>Aan een concessie als bedoeld in artikel 19 van de wet die wordt verleend of gewijzigd wordt het voorschrift verbonden dat de concessiehouder verplicht om reizigers in staat te stellen een OV-chipkaart die voldoet aan bij ministeriële regeling gestelde regels als elektronisch vervoerbewijs te gebruiken op het openbaar vervoer dat de concessiehouder aanbiedt. (Art. 35a.1 Bp2000)</p> <p>In regionaal concessie vervoer worden de betaalsystemen en toekomstige betaalsystemen en overgang hiernaar gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Tarieven – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessievervoer	Toelichting
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en interoperabiliteit van het openbaar vervoer regels worden gesteld over concessie overstijgende onderwerpen. Deze regels kunnen betrekking hebben op ... de tarieven, waaronder de vaststelling van maximumtarieven, en vervoervoorwaarden (Art. 30.2.b Wp2000)</p>	<p>Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van ... de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht, alsmede de wijziging en openbaarmaking daarvan (Art. 32.2.d Wp2000)</p>	
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent een maximum gemiddeld tarief voor het openbaar vervoer, zo nodig per concessiegebied (Art. 33 Wp2000)</p>	<p>NS stelt één keer per kalenderjaar de prijzen voor de beschermde reisrechten in het eerstvolgende kalenderjaar vast, waarbij deze onder een bepaald maximum moet blijven, waarin onder andere de CPI is meegenomen, tenzij de gebruiksvergoeding stijgt (Art. 54.3 HRN-Concessie)</p>	
<p>Een vervoerder die openbaar vervoer verricht, verstrekt aan degene, die daarom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem ten minste gegevens inzake ... de door de vervoerder gehanteerde tarieven of de informatie die nodig is om de prijs per reis met een of meer openbaar vervoersmodaliteiten te berekenen (Art. 10.1.e Bp2000)</p>	<p>In regionaal concessievervoer worden tarieven, reisproducten en proposities gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	
<p>Artikel 45 van Bp2000 schrijft voor dat het in sommige gevallen is toegestaan om zonder geldig vervoersbewijs gebruik te mogen maken van openbaar vervoer. Deze uitzonderingen gelden algemeen voor het gehele OV. Zo mag een kind onder de 4 jaar gratis gebruik maken van het OV, een OV-begeleider van een persoon met een beperking die in het bezit zijn van een legitimatiebewijs voor gehandicapten en BOA's.</p>		
<p>De TSI TAP schrijft voor dat tarieven beschikbaar worden gesteld voor andere vervoerders, dat deze bijvoorbeeld in de voorwaarden worden verstrekt, en dat deze up to date zijn (Verordening 454/2011)</p>		

# Verkoop en betaling via derden – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Tariefgegevens bestemd voor internationale verkoop of verkoop in het buitenland worden ter beschikking gesteld van spoorwegondernemingen en derden die krachtens distributieovereenkomsten bevoegd zijn tot verkoop, en aan bevoegde publiekrechtelijke instanties (Art. 4.2.2.1. Verordening 454/2011 (TSI TAP))</p>	<p>NS zorgt er voor dat, in constructieve samenwerking met de regionale spoorvervoerders, een bij NS aangeschaft vervoerbewijs ook betrekking kan hebben op spoorvervoer in Nederland buiten het hoofdrailnet, en werkt constructief mee aan vergelijkbare initiatieven voor wat betreft de geldigheid van vervoerbewijzen van regionale spoorvervoerders op het hoofdrailnet. Indien de samenwerking hier niet toe leidt, consulteert NS de concessieverlener. (Art. 57 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>De TSI TAP beschrijft de technische standaarden die vervoerders in staat stellen elkaars tickets en tarieven te verkopen. Vervoerders hebben echter de commerciële vrijheid om te bepalen met wie zij een distributieovereenkomst aangaan die partijen het recht geeft om daadwerkelijk kaartjes te verkopen.</p>

# Capaciteit



# Capaciteit

## Inleiding en huidige situatie

De eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit op het spoor is een cruciaal proces binnen de inrichting van het spoorstelsel. In beginsel is dit proces in handen van de aanvragers van de capaciteit (vervoerders, de zogenaamde gerechtigden) en de beheerder (ProRail). De spanning rond de capaciteitsverdeling ontstaat wanneer er meerdere concurrerende capaciteitsaanvragen zijn en ProRail er niet in slaagt om in ieders behoefte te voorzien. In deze situatie verklaart ProRail de infrastructuur overbelast en gaan ProRail en vervoerders in overleg. Dit heet de coördinatiefase. Als de vervoerders en ProRail niet tot overeenstemming komen over het verdelen van de schaarse capaciteit, verdeelt ProRail de capaciteit in lijn met wet- en regelgeving.

AT Osborne schreef in 2019 dat het verdelen van de capaciteit met relatief weinig conflicten verloopt:

- In meer dan 80% van de gevallen van concurrerende capaciteitsaanvragen, slaagt ProRail om met kleine aanpassingen toch in ieders behoefte te voorzien.
- De coördinatiefase is vaak voldoende om tot een dienstregeling te komen.
- Daardoor worden de prioriteitscriteria (na de coördinatiefase) nu nauwelijks gebruikt bij een capaciteitsconflict.

Een ander belangrijk punt in de huidige situatie is dat NS een exclusief recht heeft op het verlenen van personenvervoersdiensten op het hoofdrailnet. Dit betekent dat het aantal concurrerende aanvragen van andere personenvervoerders op dit moment beperkt is tot trajecten met samenloop. Uiteraard zijn er wel goederenvervoerders en besloten personenvervoerders die mogelijk concurrerende aanvragen doen, maar dit vervoer kent een lagere prioritering dan concessiegerelateerd personenvervoer.

## Opzet thema

Het thema capaciteit is onderverdeeld in twee subthema's:

1. De afweging bij conflicterende belangen.
2. Het garanderen van capaciteit voor een langere periode.

Het betreft hier een verkenning van de effecten van open toegang op deze thema's en de consequenties van deze effecten op de sturing door IenW. Daarbij baseren we ons op onze analyses in de delen A en B en eerder verschenen rapporten over de impact van open toegang op de werking van het Nederlandse spoorstelsel. Aan het einde van dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van regulering van het thema in de huidige situatie door middel van wetgeving en in concessies.

Belangrijk om op te merken, is dat de regels rondom capaciteitsverdeling volop in beweging zijn (zowel op Europees als op nationaal niveau). In deze analyse wordt uitgegaan van de huidige situatie.

# Afweging bij conflicterende aanvragen

## Waarom sturing? – algemeen

Onderstaande punten gelden in het algemeen (in lijn met de analyse van AT Osborne):

- Het totale aantal aanvragers en hun diversiteit neemt toe bij open toegang. Dit zal, in vergelijking met de huidige situatie, meer druk leggen op het proces van capaciteitsverdeling.
- Deze druk leidt ertoe dat de coördinatiefase minder vaak tot succes leidt en ProRail vaker moet verdelen op basis van de prioriteitscriteria.
- Dit leidt tot de volgende vervolgvragen: Zijn de prioriteitscriteria (in het Besluit capaciteitsverdeling) geschikt voor meer scenario's met meer open toegang? En wat betekent dit voor de uitvoering van de capaciteitsverdeling? Deze vragen beantwoorden we, voor twee scenario's, namelijk beperkt open toegang en meer open toegang.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Dit scenario gaat uit van de huidige situatie, waarbij met incrementele stappen meer vervoerders door middel van opentoevanglijnen gaan exploiteren.

- *Geschiktheid prioriteitscriteria?* Onze inschatting is dat de huidige prioriteitscriteria (als instrument) in dit scenario voldoende mogelijkheden bieden om de capaciteitsverdeling voor open toegang te reguleren. De criteria in het besluit capaciteitsverdeling bepalen in sterke mate of een vervoerder capaciteit toebedeeld krijgt.

- Het besluit bevat tevens een procedure om met conflicterende aanvragen om te gaan. Dit zou meer aan de orde kunnen komen bij open toegang. In de praktijk moet worden gezien of die procedure dan volstaat.
- *Gevolgen voor de uitvoering?* Met de toename van het opentoevangvervoer leidt overleg minder vaak tot een voor ieder acceptabel resultaat omdat er mogelijk meer conflicterende capaciteitsa. De verwachting is dat dit stapsgewijs meer organisatiecapaciteit gaat vragen.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Een uitgangspunt in het scenario van meer open toegang is dat de overheid via contracten (zonder exclusieve rechten) blijft sturen op laten ontstaan van een coherent vervoersysteem voor de reiziger en daarbij de aandacht richt op niet-rendabele lijnen.

- *Geschiktheid prioriteitscriteria?* Onze inschatting is dat prioriteitscriteria (als instrument) in dit scenario voldoende mogelijkheden bieden om de capaciteitsverdeling voor open toegang te reguleren. Wel moeten de criteria mogelijk aangepast worden (zie volgende sheet).
- *Gevolgen voor de uitvoering.* In dit scenario zal, vaker dan nu, de coördinatiefase minder vaak succesvol zijn. Dit verhoogt ook de kans op (juridische) conflicten en vraagt daarmee meer capaciteit van ProRail. Bovendien komen, meer nog dan nu, de capaciteitsregels onder een juridisch en politiek vergrootglas te liggen, hetgeen beleidsmatige en juridische capaciteit van IenW vraagt.

# Afweging bij conflicterende aanvragen

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

- Er is bijna altijd sprake van een combinatie van contracten en open toegang. Daarbij is steeds de verhouding concessieervoer/open-toegangsvervoer anders. Dit leidt tot andere sturingsarrangementen. Welk sturingsarrangement werkt, hangt af van deze verhouding tussen concessieervoer en opentoeegangsvervoer.
- In Duitsland worden aanvragen gealloceerd op basis van een fictieve dienstregeling. Bij conflicten krijgt (in ultimo) degene die de hoogste infrastructuurheffing betaalt (en dus de langste afstand rijdt) de capaciteit toegewezen.
- In Oostenrijk wordt gewerkt met het verplicht bedienen van knooppuntstations in opentoeegangssituaties. Verder krijgen aanvragers die een hoge frequentie willen rijden voorrang.
- In het VK dienen aanvragers een businessplan in en op basis daarvan bepaalt de toezichthouder (ORR) jaarlijks hoeveel capaciteit er beschikbaar is voor een aanvrager.
- In Zweden toetst de beheerder bij conflicterende belangen aan *socio-economic priority criteria*.

## Sturingsmogelijkheden

- In dit scenario ligt voor de hand dat IenW en ProRail, als opdrachtgever en opdrachtnemer, samen tot een inschatting komen hoeveel meer capaciteit bij beide organisaties nodig is, om de verwachte toename van conflicterende aanvragen op een zorgvuldige manier te behandelen.
- Het gebruik van prioriteitscriteria zelf, lijkt geschikt om bij beperkte open toegang tot een afweging te komen bij conflicterende aanvragen. Een aanpassing van capaciteitsregels is in de maak, waardoor in de toekomst concessieervoer voorrang krijgt op opentoeegangsvervoer.
- Voor het scenario met meer open toegang kan worden aangesloten bij de suggesties die AT Osborne doet om eventueel de capaciteitsverdelingsregels aan te passen. De vraag of deze interventies bruikbaar zijn, hangt sterk af van de ervaringen met meer open toegang. Het gaat om:
  - segmentering aanbrenge in verdeelregels zodat een vast deel van de capaciteit wordt gereserveerd voor opentoeegangsvervoer. Dit is vergelijkbaar met de huidige reservering voor goederenpaden.
  - aanpassen verdeling binnen segment personenvervoer.
- Verder kunnen werkwijzen of criteria uit het buitenland worden overwogen. Daarbij geldt wel: deze regels functioneren steeds in andere verhoudingen tussen opentoeegang- en concessiesturing.



# Afweging bij conflicterende aanvragen

## Effecten

Bij meer open toegang verandert de rol van de prioriteitscriteria. Toepassing van deze criteria moet ertoe leiden dat de optelsom van concessievervoer en opentoeegangvervoer leidt tot een goede dienstregeling voor de reiziger. Een dienstregeling is goed wanneer die past in het streven naar een coherent vervoersysteem.

Als de prioriteitscriteria dit effect moeten sorteren, heeft dat ook betekenis voor ProRail (als degene die de criteria toepast) en IenW (als kaderstellende overheid). In feite worden zij er meer en meer voor verantwoordelijk dat een dienstregeling wordt gereden via een systeem van aanvragen in open toegang.

Dit betekent niet alleen het maken van transparante keuzes wanneer er teveel aanvragen zijn voor een lijn. Het betekent ook het zoeken naar oplossingen wanneer er geen partijen zich melden voor het rijden van een lijn in de dienstregeling.

# Garanderen capaciteit voor langere periode

## Waarom sturing?

De overheid wil blijven sturen op het laten ontstaan van een coherent vervoersysteem voor de reiziger.

Een voorwaarde voor een coherent vervoersysteem is dat capaciteit gegarandeerd beschikbaar is voor een langere periode.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

In een situatie van beperkt open toegang blijft de overheid via concessies sturen op een coherent vervoerssysteem. Binnen de huidige regelgeving garanderen deze concessies ook capaciteit over een langere periode. De uitdaging ziet op het garanderen van capaciteit voor de diensten die in een systeem van open toegang functioneren, zodat vervoerders langjarige investeringen kunnen plegen.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

In dit geval is de uitdaging in karakter vergelijkbaar, namelijk het garanderen van capaciteit voor diensten in een systeem van open toegang, maar treedt ze wel veel meer aan de oppervlakte. Omdat er geen vanzelfsprekende coördinatie is tussen diensten in open toegang, wordt ook de coherentie van het vervoerssysteem een aandachtspunt.

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

In Oostenrijk wordt gewerkt met kaderovereenkomsten met een looptijd tot vijf jaar en garantie op paden binnen een tijdsspanne van ongeveer tien minuten.

Duitsland en Zweden gebruiken nu geen kaderovereenkomsten.

In het Verenigd Koninkrijk zijn er, om capaciteit te garanderen, kaderovereenkomsten met een looptijd van maximaal tien jaar. De jaarlijkse capaciteitsverdeling door Network Rail bepaalt uiteindelijk op welke tijdstippen de vervoerder de treinpaden beschikbaar krijgt.

## Sturingsmogelijkheden en effecten

Om capaciteit te garanderen voor een langere periode in een scenario van beperkt open toegang, zijn de lessen uit Oostenrijk en het VK waardevol. Aandachtspunt daarbij is wel dat er een regeling is om ook te garanderen dat de capaciteit wordt benut (zie volgende onderwerp). In een scenario met meer open toegang, moet gezocht worden naar manieren om de lijnen waar dat gewenst is duurzaam aantrekkelijk te maken voor vervoerders. Een vorm van contractering lijkt daarbij onvermijdelijk.

# Capaciteit op het spoor – overzicht huidige regulering

## Algemene regels (geen aanvullende eisen in de concessie)

## Toelichting

Om daadwerkelijk toegang tot het (Nederlandse) spoornetwerk te krijgen, moet een spoorwegonderneming capaciteit moeten aanvragen bij ProRail, en daartoe uiteindelijk een toegangsovereenkomst (per artikel 59 Spw) moeten ondertekenen. Deze toegangsovereenkomst is mede gebaseerd op de Netverklaring van ProRail en de algemene voorwaarden. In deze documenten staat de overeengekomen capaciteit en hoe de capaciteit op de dienstvoorzieningen wordt toegewezen (hoofdstukken 3 en 4 van de Netverklaring). Dit gehele stelsel vloeit voort uit Europese regels: Richtlijn 2012/34/EU; en Verordening 1370/2007. De capaciteit voor diensten moet ook ten dienste staan van de capaciteit op infrastructuur (Art. 7.2, 2017/2177 EU)

Het proces van aanvragen van capaciteit op het spoor om de gewenste dienstregeling te kunnen rijden en hoe ProRail vervolgens de capaciteit verdeelt, is sterk gereguleerd. De criteria in het besluit capaciteitsverdeling (bijvoorbeeld wel of geen absolute prioriteit voor treinen onder een concessie) bepalen in sterke mate of een vervoerder de gevraagde capaciteit ook toegedeeld krijgt.

Aanvullend kunnen daartoe nog via een algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de verdeling van capaciteit. (Artikel 61 Spw)

In Art. 8 van het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn minimale bedieningstijden en frequenties – in het geval van overbelastverklaring van de infrastructuur - opgenomen. Hierin staan de minimale eisen aan de hoeveelheid paden en bedieningsfrequentie naar tijdstip van de dag opgenomen, zowel voor het gehele netwerk als voor specifieke relaties.

Vooralsnog dienen vervoerders circa een jaar van te voren de gewenste capaciteit aan te vragen. Opentoeegangvervoerders dienen echter al 18 maanden voor de beoogde start van de dienst een melding te doen bij de ACM.

De spoorwegonderneming die voornemens is capaciteit aan te vragen met het oog op het exploiteren van een passagiersvervoerdienst die niet deel uitmaakt van een concessie als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000, maakt daarvan uiterlijk achttien maanden voor aanvang van de geldigheidsperiode van de dienstregeling melding aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de beheerder. (Art. 57.4 Spw). Dit is voor een eventuele economische evenwichtstoets door de ACM. Deze toets kan er toe leiden dat de capaciteitsvraag wordt afgewezen.

# Bedieningstijden – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In Art. 8 van het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn minimale bedieningstijden – in geval van overbelastverklaring van de infrastructuur - opgenomen. Hierin staan de minimale eisen aan de hoeveelheid paden en bedieningsfrequentie naar tijdstip van de dag opgenomen, zowel voor het gehele netwerk als voor specifieke relaties.</p>	<p>NS bedient de ‘grote’ stations, vermeld in de bijlage 5, van 06.00 tot 24.00 uur minimaal twee keer per uur in iedere richting; NS bedient de ‘overige’ stations, vermeld in de bijlage 5, op werkdagen van 06.00 tot 20.00 uur, minimaal twee keer per uur in iedere richting en daarna tot 24.00 uur alsmede in het weekend van 06.00 tot 24.00 uur, minimaal één keer per uur in iedere richting; (Art. 44 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>Waar concessies vaak in grote mate van detail de minimale bedieningstijden voorschrijven, ziet de opname van bedieningstijden in de capaciteitsverdeling enkel op het meewegen van dit criterium bij de verdeling van capaciteit in het geval van conflicterende aanvragen. Daarmee is er dus geen sprake van sturing op het daadwerkelijk aanbieden van treindiensten door vervoerders.</p>
	<p>In de nacht van vrijdag op zaterdag en de nacht van zaterdag op zondag vertrekken de laatste reguliere intercitydiensten vanaf Rotterdam, Den Haag, Leiden, Utrecht, Amersfoort en Amsterdam rond 01.00 uur, of zoveel later als deze volgens de dienstregeling 2014 vertrekken, naar het eerstvolgende station zoals aangegeven in bijlage 4, mits op dat moment niet bediend door een nachtnetverbinding. (Art. 45 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
	<p>NS handhaaft het nachtnet Randstad (tussen Rotterdam Centraal, Delft, Den Haag Holland Spoor, Leiden Centraal, Schiphol, Amsterdam Centraal en Utrecht Centraal) zoals dat in dienstregelingjaar 2014 bestond. (Art. 45 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
	<p>Voor de MerwedeLingelijn geldt dat bedieningstijden zijn voorgeschreven in het PvE. (Concessie DAV)</p>	
	<p>In regionaal concessieervoer worden de tijdvensters en aansluitingen als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Frequentie – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur staan eisen aan de minimale frequentie indien er sprake is van concurrerende capaciteitsaanvragen en de infrastructuur overbelast is verklaard.</p>	<p>Prestatiegebied reizigersgroei: het aangeboden vervoer is gericht op het genereren en accommoderen van de reizigersgroei. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS stemt haar dienstregeling aantoonbaar af op de reizigersvraag. NS toont dit tenminste aan voor het landelijke, interregionale en regionale vervoeraanbod en de vervoersvraag op deze niveaus. (Art. 43 HRN-Concessie 2015-2025). Verder moet NS voldoen aan de minimale bediening genoemd in artikel 44. Verder staan er frequentie-eisen voor de HSL-zuid diensten (61 ev).</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer worden de frequenties als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p> <hr/> <p>Voor de MerwedeLingelijn zijn de frequenties en de dienstregeling aan de hand van een dienstregeling voorgeschreven in het PvE. (Concessie DAV)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de vervoergarantie en zitplaatskans als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	<p>In het algemeen geldt dat de frequentie van het treinaanbod niet is vastgelegd in algemene regels. De algemene regels gaan over de situatie dat er te weinig capaciteit beschikbaar is en er geprioriteerd moet worden.</p>

# Betrouwbare benutting



# Thema betrouwbare benutting

## Inleiding en huidige situatie

Nadat de capaciteit op het spoor is verdeeld, is van belang dat de toegewezen capaciteit op een betrouwbare manier door vervoerders wordt benut. Eenvoudig gezegd zijn er twee redenen die aan betrouwbare benutting in de weg kunnen staan: verstoringen bij de vervoerder of de beheerder en de situatie dat het commercieel gezien niet opportuun is om toegewezen capaciteit te benutten.

In de delen A en B van deze rapportage werd beschreven dat de overheid regels stelt om betrouwbare benutting voor de reizigers te garanderen. Deze regels staan vooral in concessies en gaan bijvoorbeeld over vervangend vervoer.

In dit thema staat de vraag centraal hoe de overheid kan sturen op betrouwbare benutting van de aangevraagde capaciteit wanneer er meer opentoegegangvervoersdiensten worden aangeboden.

## Opzet thema

Het thema betrouwbare benutting valt uiteen in twee deelthema's:

1. Punctuele benutting aangevraagde capaciteit.
2. Omgaan met verstoringen.

Het betreft hier een verkenning van de effecten van open toegang op deze thema's en de consequenties van deze effecten op de sturing door IenW. Daarbij baseren we ons op onze analyses in de delen A en B en eerder verschenen rapporten over de impact van open toegang op de werking van het Nederlandse spoorstelsel.

Aan het einde van dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van regulering van het thema in de huidige situatie door middel van wetgeving en in concessies.

# Punctuele benutting van aangevraagde capaciteit

## Waarom sturing?

Tot nu toe lag de nadruk op het verdelen en duurzaam garanderen van aangevraagde capaciteit. Uiteraard heeft dit proces alleen waarde wanneer eenmaal toegekende capaciteit ook daadwerkelijk wordt gebruikt door de vervoerders. Hiertoe zijn ook sturingsinstrumenten beschikbaar. Verder geldt dat overheden naast het sturen op de daadwerkelijke benutting van de aangevraagde capaciteit, ook sturen op punctualiteit, om van de trein een aantrekkelijk vervoersproduct te maken. Momenteel staan punctualiteitseisen enkel in concessies. Zowel bij beperkte als bij volledige open toegang is dan ook de vraag: hoe kunnen we garanderen dat opentoeegangvervoer ook daadwerkelijk en punctueel plaatsvindt?

## Aandachtspunten open toegang

In een situatie van beperkte open toegang verwachten we dat sturing op punctuele benutting in eerste instantie niet noodzakelijk is omdat opentoeegangvervoer aanvullend is op concessiegestuurd vervoer, waarin punctualiteitseisen staan. Pas wanneer open toegang toeneemt is sturing door overheid wenselijker.

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

In Oostenrijk bestaat in de capaciteitsverdelingsregels een bonus-malussysteem dat stimuleert dat de aangevraagde treinpaden ook daadwerkelijk en punctueel gebruikt worden.

In Zweden wordt bij geplande uitval een boete opgelegd die hoger uitvalt hoe later in de tijd een treinpad wordt teruggegeven. Het merendeel van de paden wordt hierdoor meer dan 30 dagen van tevoren teruggegeven, waardoor de capaciteit vaak nog opnieuw toegewezen kan worden.

## Sturingsmogelijkheden en effecten

In de Nederlandse context zijn bonus-malusregelingen zoals in Zweden en Oostenrijk ook mogelijk. Deze kunnen onderdeel worden van de prioriteitscriteria in het Besluit capaciteitsverdeling of van de overeenkomsten die de beheerder sluit met een vervoerder.

Materieel moet dit als effect hebben dat:

- vervoerders ruim van te voren doorgeven dat ze geen gebruik gaan maken van de capaciteit
- het echt onaantrekkelijk voor opentoeegangvervoerders is om geen gebruik te maken van de capaciteit.



# Omgaan met verstoringen

## Waarom sturing?

Verstoringen kunnen een grote impact hebben op de beleving van de klant en de werking van het spoornetwerk als geheel. Het is daarom dat concessieverleners eisen stellen aan de omgang met verstoringen. Dit geldt zowel voor vervoerders als voor de beheerder.

## Aandachtspunten open toegang

In de HRN-concessie worden twee sturingsinstrumenten ingezet. In de eerste plaats de eisen aan het vervangend vervoer zelf (binnen 60 minuten, wanneer vervangend busvervoer gestrande reizigers thuisbrengt) en in de tweede plaats de – wat vrijblijvend geformuleerde – eis dat NS moet samenwerken met andere vervoerders.

Verder is belangrijk dat de passagiersrechtenverordening ook rechten toekent aan reizigers die geconfronteerd worden met vertragingen. Bij weinig open toegang is de verwachting dat in de concessies het omgaan met verstoringen gereguleerd wordt. Wanneer er geen vergelijkbare eisen aan opentoeegangvervoerders worden gesteld, ontstaan er mogelijk *free rider* effecten.

Bij meer open toegang is de verwachting dat bepalingen in de concessies niet voldoende zijn voor een goed functionerend systeem van omgaan met verstoringen.

## Buitenland

In het VK beschikken alle vervoerders over een vergunning van toezichthouder ORR. Hierin staan ook eisen aan de service in geval van verstoringen.

## Sturingsmogelijkheden

Naarmate open toegang toeneemt, valt een kleiner deel van het passagiersvervoer binnen het bereik van de concessies waardoor het opnemen van eisen aan het omgaan met verstoringen in concessies steeds minder effectief is. Daardoor wordt het omgaan met verstoringen steeds meer een collectieve verantwoordelijkheid van de vervoerders. Het is in de spoorsector gebruikelijk (zie bijvoorbeeld ticketing) dat sectorpartijen hierover gezamenlijk tot afspraken komen. IenW kan het ontstaan van deze afspraken faciliteren. Daarbij kan het nodig zijn dat IenW naast de eisen in de passagiersrechtenverordening, aanvullend eisen stelt aan omgaan met verstoringen (bijvoorbeeld rondom vervangend busvervoer) om een standaard te garanderen die vergelijkbaar is met de huidige. Daarbij schrijft de wet voor wat de standaard moet zijn en regelen vervoerders in eerste instantie gezamenlijk het “hoe”. Een dergelijke bepaling zou kunnen luiden: vervoerders dragen zorg voor vervangend vervoer in geval van verstoringen.

# Omgaan met verstoringen

## Effecten

Naarmate open toegang toeneemt, moet de overheid erop sturen dat het omgaan met verstoringen een collectieve verantwoordelijkheid van de vervoerders is. Het stellen van een norm waar iedere vervoerder aan moet voldoen (in aanvulling op de Europese eisen), maakt dat duidelijk is wat de standaard is waar de vervoerders aan moeten voldoen. Doordat in een opentoeegangssituatie het niet efficiënt is voor vervoerders om in hun eentje deze standaard te garanderen voor hun reizigers, is de verwachting dat vervoerders geneigd gaan zijn om de samenwerking te zoeken. Mocht dat onverhoopt niet ontstaan, kan IenW hierop sturen.

# Punctualiteit en uitval – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Artikel 5.7: Prestatieregeling uit de Netverklaring ProRail 2022 (verplicht vanwege artikel 35, richtlijn 2012/34): ProRail past voor de spoorwegondernemingen in de marktsegmenten goederenvervoer en personenvervoer een prestatieregeling toe. De prestatieregeling stimuleert spoorwegondernemingen en ProRail om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de hoofdspoorweginfrastructuur te verbeteren. De prestatieregeling heeft in potentie toegevoegde waarde omdat deze:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tot een betere punctualiteit en benutting van de capaciteit op het spoor leidt;</li> <li>• tot het gebruik van minder belastende spoorvoertuigen voor de spoorweginfrastructuur leidt, of</li> <li>• het gebruik van de Betuweroute voor het vervoer van gevaarlijke stoffen stimuleert.</li> </ul> <p>De onderdelen van de prestatieregeling worden in de Toegangsovereenkomst vastgelegd. Meer specifiek: artikel 3.8. In artikel 3.8 staat opgenomen dat voor goederenvervoer de prestatieregeling gebaseerd is op 1) de punctualiteit, en 2) klanthinder als gevolg van onderbezetting van de verkeersleiding. Voor personenvervoer gelden andere criteria, namelijk: 1) vermindering van defecten aan spoorvoertuigen, en 2) geleverde treinpaden.</p>	<p>Prestatiegebied betrouwbaarheid: de dienstverlening is betrouwbaar met treinen die op tijd rijden en niet uitvallen. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de punctualiteit van treindiensten gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p> <hr/> <p>In het PvE van de concessie staan de eisen aan punctualiteit en uitval van de treinen over de de MerwedeLingelijn beschreven. (Concessie DAV)</p>	<p>De Netverklaring is een instrument om alle vervoerders te prikkelen op hun prestaties. De Netverklaring bevat alle informatie m.b.t. het spoor, inclusief een voorbeeld van een toegangsovereenkomst tussen ProRail en vervoerders. Het moet deze, naar art. 58 Spw., publiceren, maar is zelf geen bindende wet en regelgeving (N.B.: dit aandachtspunt geldt uiteraard ook op andere plekken in dit document waar naar de Netverklaring wordt verwezen).</p>

# Vervangend vervoer (gepland en ongepland) – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Een spoorwegonderneming die passagiersdiensten exploiteert heeft noodplannen en draagt ervoor zorg dat de uitvoering ervan deugdelijk wordt gecoördineerd teneinde bij een ernstige verstoring van de dienstverlening bijstand te verlenen aan passagiers als bedoeld in artikel 18 van verordening 1371/2007/EG (Art. 34a Wp2000)</p> <p>Artikel 16 van Verordening 1371/2007 stelt de randvoorwaarden aan de hand waarvan terugbetaling dan wel vervoer langs een andere route dient plaats te vinden. Dit staat tevens opgenomen in artikel 6.12 van de Toegangsovereenkomst die vervoerders overeenkomen met ProRail.</p>	<p>NS zorgt binnen 60 minuten nadat een verstoring is opgetreden voor vervangend vervoer. (Art. 41 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>NS werkt samen met andere vervoerders om met name op grote knooppunten afspraken te maken over omreizen per bus, tram, metro of per trein. (Art. 41 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>NS brengt reizigers die stranden (bijvoorbeeld door vertraging of uitval van de laatste trein) met vervangend vervoer naar hun eindbestemming in Nederland (tot de deur). (Art. 41 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>Algemene wet- en regelgeving borgt dat iedere vervoerder incidentmanagement inricht, gericht op de dienstverlening aan reizigers, alsmede beperking van de impact op (het overige treinverkeer op) het netwerk.</p>
<p>In artikel 6.2.9 van de Netverklaring van ProRail versie 2023 is het volgende opgenomen en nader uitgewerkt: voor het geval er sprake is van een gestoord bedrijf, incidenten of van een noodsituatie en ten behoeve van het herstel van het veilige en ongestoorde treinverkeer, dienen ProRail en spoorwegondernemingen afspraken te hebben gemaakt en voorbereid te zijn op het afhandelen van het treinincident. De beheerder heeft dit nader uitgewerkt in het 'Handboek Incidentmanagement Rail'.</p>	<p>Voor zolang reizigers ernstig in hun belang worden geschaad als gevolg van de afwijking van de dienstregeling door werkzaamheden op de in de dienstregeling voorziene trajecten of door bijzondere omstandigheden, draagt de concessiehouder zorg voor vervangend vervoer voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is. (Art. 34.2 Wp2000)</p> <p>In regionaal concessieervoer wordt de rituitval, vervangend vervoer en afwijkingen van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Inspraak



# Inspraak

## Inleiding en huidige situatie

Inspraak betreft het betrekken van burgers en reizigers bij het (functioneren van het) spoorstelsel, via belangenbehartigers en door informatie over het functioneren van het spoorstelsel vrij inzichtelijk te maken.

Het betrekken van consumentenorganisaties en transparantie van data worden in dit rapport behandeld, omdat het thema's zijn die op dit moment via concessies worden geborgd. Daarnaast wordt hier in een opentoeegangssituatie niet automatisch afdoende via algemene regels op gestuurd.

Onder het onderwerp transparantie van data beschouwen we ook het ter beschikking stellen van data door vervoerders aan de infrabeheerder en aan overheden

## Opzet thema

Het thema capaciteit is onderverdeeld in twee subthema's:

1. Betrekken van consumentenorganisaties.
2. Transparantie van data.

Het betreft hier een verkenning van de effecten van open toegang op deze thema's en de consequenties van deze effecten op de sturing door IenW. Daarbij baseren we ons op onze analyses in de delen A en B en eerder verschenen rapporten over de impact van open toegang op de werking van het Nederlandse spoorstelsel.

# Betrekken van consumentenorganisaties

## Inleiding

Consumentenorganisaties vertegenwoordigen de belangen van reizigers in het OV. Zij doen dat door overleg met en advisering aan de Nederlandse Spoorwegen (NS), spoorbeheerder ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het geëigende orgaan hiervoor is het Locov. IenW, NS en ProRail zijn hier zelf ook lid van. Onderwerp van bespreking en advies in het Locov is het openbaar vervoer per spoor op nationaal en internationaal niveau over het Hoofdrailnet. Het gaat daarbij om concrete uitvoeringsmaatregelen die van belang zijn voor de treinreizigers. Zoals bijvoorbeeld wijzigingen ten aanzien van de dienstregeling, de toegankelijkheid van de treinen, de kaartverkoop, serviceverlening en de tarieven (Locov, 2023). Per regionale concessie bestaat ook een (regionaal) overleg over het OV tussen concessiehouder, concessieverlener en consumentenorganisaties (Rocov's).

Zowel de HRN-concessie als de Wp2000 schrijft voor dat consumentenorganisaties geïnformeerd dienen te worden en ook om advies dienen te worden gevraagd door de concessiehouder. Dergelijke bepalingen zijn tevens onderdeel van regionale concessies.

## Waarom sturing? – algemeen

Het betrekken van consumentenorganisaties levert een beter product voor reizigers op, omdat consumentenorganisaties actief aandacht vragen voor maatregelen die van belang zijn voor reizigers en daar met kennis over kunnen adviseren. Daarnaast is het, met het oog op transparantie en goed bestuur, van belang dat consumentenorganisaties ruimte krijgen om actief te participeren.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Bij beperkte open toegang zal contact tussen consumentenorganisaties, concessievervoerders, beheerder en concessiehouders via de bestaande kanalen doorgaan. Contact met opentoeegangvervoerders komt mogelijk ook tot stand maar is niet geïnstitutionaliseerd.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Bij meer open toegang is contact tussen consumentenorganisaties en een aanzienlijk deel van de vervoerders niet geïnstitutionaliseerd. Hierdoor zouden zij invloed kunnen verliezen. In een opentoeegangssituatie is er bovendien geen sprake van vastgelegde afspraken (zoals in een concessie) waar consumentenorganisaties op kunnen adviseren. Dat maakt advies mogelijk meer vrijblijvend en minder effectief.

# Betrekken van consumentenorganisaties

## **Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?**

In het Verenigd Koninkrijk is verplichte samenwerking met consumentenorganisaties onderdeel van de eisen van de vergunning die de toezichthouder verstrekt aan vervoerders. In de andere onderzochte landen – Duitsland, Oostenrijk en Zweden – is er sprake van informele samenwerking die vrij goed werkt.

## **Wat zijn mogelijkheden in Nederland?**

Via het – ook in een situatie met open toegang bestaande – contact tussen IenW, ProRail en consumentenorganisaties kunnen consumentenorganisaties het belang van reizigers blijven vertegenwoordigen en IenW en ProRail van advies blijven voorzien. Contact met opentoeegangvervoerders zal op informele wijze tot stand moeten komen.

Via wetgeving kan IenW indien nodig randvoorwaarden opleggen aan vervoerders ten aanzien van het betrekken van consumentenorganisaties.

## **Mogelijke gevolgen van overheidssturing**

Vanuit IenW is toezicht nodig op de naleving van wettelijke bepalingen en sanctionering wanneer naleving onvoldoende is.

Voor vervoerders kan spelen dat zij het betrekken van consumentenorganisaties als een af te vinken verplichting zien, waardoor er weliswaar contact is, maar de kwaliteit van dit contact te beperkt is. Anderzijds kan het voor vervoerders ook positief zijn om contact met consumentenvervoerders te formaliseren, zo krijgen zij immers op gezette tijden voor hen nuttige inzichten waarmee zij hun treinproduct kunnen verbeteren en daarmee meer concurrerend kunnen maken.

Voor reizigers ten slotte heeft sturing een positief gevolg, in de zin dat het een formeel kanaal creëert om hun belangen ook bij opentoeegangvervoerders onder de aandacht te brengen.



# Transparantie van data

## Inleiding

Vervoerders genereren veel data, onder andere over reizigersaantallen, geplande dienstregelingen, prestaties, tarieven en stationsinformatie. Binnen de Nationale Databank OV werken vervoerders samen om een deel van deze informatie te delen en openbaar beschikbaar te maken. ProRail verzamelt ook data en kan deze nu al openbaar delen.

Los van deze vrijwillige samenwerking wordt er op twee manieren gestuurd op verstrekking van data door vervoerders:

- De Model Toegangsovereenkomst van ProRail biedt een basis om een generiek beeld van vervoerders te krijgen.
- Het verstrekken van informatie over prestaties wordt met name geregeld in concessies.

IenW kan op grond van de Wp2000 onder voorwaarden een informatievraag doen bij vervoerders waarop zij verplicht zijn die informatie te leveren. Ook stelt de Wp2000 eisen aan het verstrekken en beschikbaar stellen van reisinformatie. Deze informatie is in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing gelaten.

Vanuit de EU worden daarnaast in de TSI TAP verplichtingen opgelegd ten aanzien van het ter beschikking stellen van data over dienstregelingen, tarieven, reisvoorwaarden en toegankelijkheid. Dit betreft echter geen informatie ten aanzien van reizigersaantallen, prestaties enzovoorts.

## Waarom sturing? – algemeen

Het is voor zowel de beheerder als voor beleidsmakers van belang om inzicht te hebben in de data van vervoerders. Data is voor hen bijvoorbeeld nodig om te weten waar de vraag naar vervoer stijgt en waar toekomstige investeringen nodig zijn. Ook voor reizigers en burgers is transparantie van data gewenst met het oog op goed bestuur en legitimiteit

### Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Bij beperkte open toegang is de data van opentoeegangvervoerders van minder belang voor de beheerder en beleidsmakers, vanwege de beperkte impact van dat vervoer op het functioneren van het spoorstelsel. Wel is data van belang om de stand van het spoor en het OV te kunnen bepalen. Opentoeegangvervoerders doen niet automatisch mee aan bijvoorbeeld de OV-klientenbarometer en de personeelsmonitor SVOV. Dit is een aandachtspunt.

### Aandachtspunten bij meer open toegang

Bij meer open toegang wordt het risico groter dat data over het presteren van het spoorstelsel niet of in te beperkte mate beschikbaar komt voor beleidsmakers. Daardoor is het niet mogelijk om te monitoren of het spoorstelsel ook met open toegang goed blijft functioneren. Het verkrijgen van informatie die nodig is voor het beheer van het spoorstelsel kan via de Netverklaring en toegangsovereenkomsten in voldoende mate worden gewaarborgd.

# Transparantie van data

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

In zowel het Verenigd Koninkrijk als in Oostenrijk dienen vervoerders data te verstrekken aan zowel de inframanager als de toezichthouder. In het Verenigd Koninkrijk gaat het om data op het gebied van reizigersaantallen, punctualiteit, tarieven en hoeveelheid klachten van reizigers. Deze data van open toegang- en reguliere vervoerders is openbaar toegankelijk. In Oostenrijk gaat het om data onder meer op het gebied van punctualiteit en reizigersaantallen. Deze informatie wordt op gegeneraliseerd niveau vooral gebruikt ten behoeve van de ontwikkeling van het spoorwegnet. In Zweden dient alleen informatie ten aanzien van het gebruik van het net met de beheerder te worden gedeeld.

## Wat zijn mogelijkheden in Nederland?

- De Wp2000 biedt nu al de mogelijkheid aan IenW om informatie op te vragen bij vervoerders. Deze informatie kan echter niet breed (transparant) worden gedeeld.
- Via wetgeving kan gestuurd worden op het proactief ter beschikking stellen van data over de operationele prestaties van treindiensten en deelname aan benchmarks, monitors en klantenbarometers. Daar zit wel een beperking in, in de zin dat geraakt kan worden aan bedrijfsgevoelige informatie.

- De Netverklaring in combinatie met een toegangs- of kaderovereenkomst zou kunnen worden gebruikt om ten behoeve van het beheer van het spoor meer verplichtingen ten aanzien van het delen van data aan vervoerders op te leggen. Hiervoor geldt echter in principe wel dat dit een private overeenkomst is tussen ProRail en vervoerders, waarbij ProRail de informatie zelf kan benutten maar niet verder mag delen.

## Mogelijke gevolgen van overheidssturing

Sturen op het beschikbaar stellen van informatie kan leiden tot aanvullende administratieve lasten voor vervoerders. Zij zullen de data moeten genereren en in een inzichtelijke vorm moeten aanleveren. De lasten hiervan kunnen voor een kleine opentoeegangvervoerder relatief hoog zijn. Positief voor vervoerders is dat er op hun (infrastructurele) wensen en behoeften kan worden geanticipeerd.

Voor IenW zelf geldt dat sturen op het beschikbaar stellen van informatie extra uitvoeringslast en de noodzaak om toezicht en handhaving in te richten met zich mee brengt. Het biedt wel meer informatie die IenW en ProRail kunnen gebruiken om toe te zien op het functioneren van het spoorstelsel.

Reizigers en burgers zijn in algemene zin gebaat bij een bredere beschikbaarheid van data.

# Samenwerking met consumentenorganisaties – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
-	<p>De concessiehouder vraagt, voor de verlening van een concessie, advies aan de betrokken beheerder (art. 27, Wp2000). Daarnaast informeert de concessiehouder consumentenorganisaties ten minste één keer per jaar en vraagt hij de organisaties ook ten minste jaarlijks om advies (art. 28 &amp; 31 Wp2000). Aan de onderwerpen waarover en de consumentenorganisaties waaraan de concessiehouder advies vraagt, worden ook voorschriften gebonden (art. 32 Wp2000).</p> <hr/> <p>NS werkt in het belang van een goede dienstverlening aan de reizigers samen met de consumentenorganisaties, overeenkomstig het daartoe bepaalde in de wet en in deze concessie. (Art. 10 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de samenwerking met de reizigersadviesraad en ROVER gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Consultatierecht – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
-	<p>Een concessiehouder is op grond van artikel 31 van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) verplicht consumenten organisaties te consulteren over het tarief en de dienstregeling en overige onderwerpen die in een concessie zijn geregeld, op zo'n manier dat hun advies ook van invloed kan zijn op de door de concessiehouder te nemen beslissing. Idem artikelen 33 en 34 Bp2000.</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de consultatie van reizigers en andere belanghebbende gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Transparantie van data – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessievervoer	Toelichting
-	<p>NS stelt zich open en transparant op naar de reizigers, de bij het spoorstelsel betrokken partijen en de concessieverlener. (Art. 6 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS biedt inzicht in alle vigerende informatie-indicatoren, de prestaties, behorende bij de prestatie-indicatoren, waaronder de informatie-indicatoren en de prestatie-indicatoren als opgenomen in bijlage 2, waar relevant en technisch mogelijk gedifferentieerd, en maakt deze openbaar aan reizigers en overheden. (Art. 6 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS biedt het in het tweede lid bedoelde inzicht door de informatie op een actuele en toegankelijke wijze beschikbaar te stellen. De wijze waarop dit plaatsvindt, stemt NS af met de concessieverlener gedurende de looptijd van de concessie. Informatie-indicatoren kunnen op verzoek van de concessieverlener jaarlijks worden aangepast. (Art. 6 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS verstrekt op verzoek van de concessieverlener binnen een door de concessieverlener gestelde redelijke termijn alle informatie die noodzakelijk is voor het toezicht op de uitvoering van deze concessie. (Art. 19 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessievervoer wordt de beschikbaarheid van data gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	



# Overkoepelende analyse

# Duiding effect van open toegang op sturing IenW

In dit rapport gaan we niet in op de impact van open toegang op het spoorstelsel als geheel, maar richten we de aandacht op sturing door IenW en redenen voor IenW om deze sturing aan te passen naarmate opentoeegangvervoer toeneemt. Daarnaast gaan we in op de effecten die eventuele sturing van IenW kan hebben voor concessie verlenende overheden, vervoerders en reizigers. We hebben dit eerst op thema niveau beschouwd. In dit hoofdstuk komen we op basis hiervan tot een aantal algemene constatering.

## Redenen om te sturen in een situatie met open toegang

We constateren dat er verschillende redenen kunnen zijn voor IenW om te sturen in een situatie met open toegang:

- Het garanderen van een bepaald niveau van dienstverlening op het spoor, zowel qua aanbod als de kwaliteit van dat aanbod.
- Het beschermen van de belangen van reizigers.
- Het garanderen van een efficiënte en betrouwbare benutting van publieke infrastructuur
- Het garanderen van een gelijk speelveld voor concessie- en opentoeegangvervoerders.
- Het bieden van meerjarige zekerheid, waarmee investeringsbeslissingen kunnen worden onderbouwd.

## Aandachtspunten naarmate open toegang toeneemt

Er zijn een aantal aandachtspunten waar IenW rekening mee moet houden wanneer open toegang toeneemt. Deze hebben vooral betrekking op het voorkomen van ongewenste effecten voor de reiziger (tarieven, omgaan met verstoringen), het waarborgen van een gelijk speelveld (verkoop en betaling van tickets via derden, capaciteitsverdeling) en benutting van het spoorstelsel.

Veel van die aandachtspunten ontstaan pas op het moment dat het opentoeegangvervoer een belangrijk deel gaat uitmaken van het totale spoorvervoer. In een situatie met beperkte open toegang bepalen concessies in grote mate hoe het stelsel en de markt functioneren, wat ook gevolgen heeft voor de wijze waarop het opentoeegangvervoer tot stand komt. In die situatie zijn de toegang van nieuwe vervoerders tot de markt en het waarborgen van een gelijk speelveld met concessievervoerders wel een aandachtspunt.

In algemene zin kunnen we stellen dat meer open toegang aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de ordening van het spoorstelsel - en ook de organen en samenwerking daaromheen (zoals de COV en het Locov). Dat roept de vraag hoe hier ordentelijk op geanticipeerd kan worden.

# Mogelijkheden om te sturen

In dit rapport zijn per thema een aantal mogelijkheden genoemd om te sturen. We constateren dat het stellen van algemene regels het meest voor de hand ligt als sturingsinstrument wanneer er geen concessiesturing is.

- De Wp2000, de Spoorwegwet en onderliggende regelgeving zouden kunnen worden aangepast om aanvullende sturing mogelijk te maken.
- We zien dat de Wp2000 ook nu al een aantal aanknopingspunten biedt om te sturen door middel van AMVB's . Die mogelijkheden zijn er nu ook al maar worden niet gebruikt.
- De Netverklaring en toegangsovereenkomsten door ProRail is mogelijk, naar Brits voorbeeld, een instrument dat in een situatie met meer open toegang breder zou kunnen worden benut. Dit moet nog wel nader worden onderzocht.

IenW kan ook betalen voor gewenste diensten en voorzieningen (bijvoorbeeld ten aanzien van betaalmiddelen) door opentoegevoerders. Daarbij is het wel noodzakelijk dat dit op een dusdanige wijze wordt gedaan dat er geen sprake is van ongerechtvaardigde staatssteun.

Omdat veel overleg is gestructureerd vanuit de bestaande concessieverhoudingen, maakt open toegang het nodig om nieuwe vormen te vinden.



# Gevolgen van sturing

Aanvullende sturing door IenW in een situatie met open toegang raakt met name IenW zelf, ProRail, decentrale concessieverleners en vervoerders. We constateren dat reizigers minder geraakt worden door de sturing, omdat de sturing die wij in dit rapport beschrijven er meestal op gericht is om de bestaande publieke doelen te blijven behalen.

We zien de grootste gevolgen voor de huidige concessieverleners. Dat ligt enerzijds aan het wegvallen van het sturingsinstrumentarium dat concessies bieden en anderzijds aan de uitvoering van de sturing die daarvoor in de plaats komt. Concessies bieden een handig instrument dat zowel kaders geeft als een toezicht- en handhavingsarrangement creëert. Zonder concessies moet dit opnieuw worden ingericht. Daarbij is het sterk de vraag welke instanties toezicht en handhaving op zich kunnen nemen. Concessies leiden daarnaast tot een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, wat aanvullende mogelijkheden biedt om meer informeel te sturen in onderling overleg. In een opentoeegangssituatie zullen overheden, wanneer zij willen sturen, mogelijk met veel meer vervoerders in overleg moeten om te sturen, terwijl dat overleg niet is geïnstitutionaliseerd. Tenslotte kan sturing in een opentoeegangssituatie ook leiden tot hogere (uitvoerings)kosten en administratieve lasten voor overheden.

Voor vervoerders zijn de gevolgen van sturing door IenW in een opentoeegangssituatie onzes inziens op de volgende manieren merkbaar:

- Sturing kan bijdragen aan een beter functionerende markt (meer toegankelijk, gelijk spelveld).
- Sturing kan leiden tot extra kosten voor vervoerders.
- Sturing kan vervoerders beperken in hun mogelijkheden om te ondernemen.
- Sturing kan drempels opwerpen voor nieuwe toetreders of deze juist wegnemen.

# Slotbeschouwing

## Belangrijkste conclusies

Samengevat zijn onze belangrijkste conclusies:

- De gevolgen van beperkte open toegang zijn beperkt voor de thema's waar IenW mogelijk op wil sturen.
- De gevolgen van meer open toegang zijn mogelijk groot.
- Concessies bieden een handig sturingsinstrument, waar veel onder te scharen valt.
- Er zijn op alle onderzochte thema's mogelijkheden om te sturen wanneer er geen concessie is, maar het is de vraag in welke mate dit kan en of het op een effectieve manier mogelijk is.
- Sturen brengt extra uitvoeringslast met zich mee en roept nieuwe vragen op ten aanzien van toezicht en handhaving.

## Tot slot

Omdat concessies het mogelijk maken op veel onderwerpen tegelijk te sturen hoeft IenW niet echt te kiezen waarop gestuurd moet worden, wanneer er met name sprake is van vervoer wat onder een concessie plaatsvindt. In een opentoeegangssituatie is kiezen echter wel nodig. Sturing moet immers per thema apart worden ingericht en kost meer moeite om uit te voeren.

De behoefte of noodzaak om te sturen zal mettertijd toenemen, wanneer open toegang ook toeneemt, en deels ook uit de praktijk blijken. De vraag staat nog open welk zelfregulerend vermogen de markt heeft in een situatie met meer open toegang. De mate en focus van eventuele sturing is daardoor nu nog niet duidelijk en zal per thema verschillen.

Het is onzes inziens nodig om allereerst te bepalen wat – per thema – voor IenW noodzakelijk is om te waarborgen en wat nog acceptabel is. Belangrijk daarbij is dat het publiek belang duidelijk geborgd blijft. Daarmee wordt dan duidelijk waartoe en wanneer sturing nodig is.

Aangezien open toegang al bestaat, het bestaande juridische instrumentarium niet dezelfde sturingsmogelijkheden geeft als concessies en het maken en implementeren van beleid, wet- en regelgeving tijd kost, is het zaak hier snel mee te beginnen.

Berenschot



**Berenschot**

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[linkedin.com/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)

# Sturen bij open toegang – een eerste verkenning

Bijlagenrapport

JULI 2023

# Inhoudsopgave

Bijlage A: Factsheet algemene regels versus concessies.....04

Bijlage B: Quick scan Europese voorbeelden .....54

Bronnenlijst.....79



# Dit document

Dit document betreft de bijlage bij het rapport 'Sturen bij open toegang – een eerste verkenning'.

Deze bijlage bevat:

- Een uitwerking van de verschillen in regulering door middel van concessies en door middel van algemene regels  
*Dit betreft de beantwoording van onderzoeksvraag A*
- De resultaten van een quick-scan naar de regulering van open toegang in een aantal andere Europese landen dan Nederland  
*Dit betreft de beantwoording van onderzoeksvraag B*

Deze onderdelen zijn een deel van de onderbouwing van hetgeen in het hoofdrapport 'Sturen bij open toegang – een eerste verkenning' is beschreven.  
*Het hoofdrapport betreft de beantwoording van onderzoeksvraag C*

# Factsheet over de verhouding tussen algemeen geldende en concessieregels

4 APRIL 2023

# Inhoudsopgave

Inleiding.....	06
Structuur document.....	08
Bronnenlijst.....	09
Dienstregeling.....	06
Comfort en Service.....	20
Ticketing en Tarieven.....	30
Externe Effecten.....	36
Samenwerking met stakeholders.....	42
Monitoring en handhaving.....	48





# Inleiding: regulering van open toegang

## **Aanleiding: beleidsontwikkeling over open toegang**

De meest optimale verhouding tussen concessievervoer en open toegang op het spoor is voor politici en beleidsmakers een belangrijk onderwerp. Een eventuele verandering in deze verhouding, bijvoorbeeld door meer open toegang mogelijk te maken, heeft consequenties voor het vervoersproduct voor de reiziger en voor het functioneren van het spoorstelsel als geheel.

Het is daarom dat IenW werkt aan een 'beleidskader open toegang'. Centraal in dit nog te ontwikkelen beleidskader staat de vraag hoe de gewenste kwaliteit en continuïteit van het vervoersproduct voor de reiziger geborgd kan blijven wanneer de verhouding tussen concessievervoer en open toegang wijzigt.

## **Regulering als beleidsinstrument om te sturen op open toegang**

Om te sturen op haar beleidsdoelen binnen de spoorsector heeft IenW meerdere beleidsinstrumenten voor handen. Regulering is één van deze instrumenten. In het integraal afwegingskader (IAK) wordt dit het "stellen van ge- en verboden" genoemd. Naast deze ge- en verboden zet de overheid ook andere beleidsinstrumenten in zoals subsidies, heffingen en zelfregulering.

Kenmerkend voor de spoorsector is dat er niet één overheid is die tot regulering komt. Regulering is een meerlagig proces: op Europees, nationaal en decentraal niveau stellen overheden ge- en verboden. Deze regulering door verschillende overheden kent een nauwe verwevenheid. Bijvoorbeeld, op Europees niveau worden regels gesteld over concessieverlening. Deze regels zijn op nationaal niveau omgezet naar nationale wet- en regelgeving. Op basis van deze nationale wet- en regelgeving stellen decentrale overheden via een regionale concessie ge- en verboden voor het regionale openbaar vervoer.

# Inleiding: regulering van open toegang

## Doel van deze factsheet

Deze factsheet bevat een analyse van de manier waarop in de spoorsector wordt gestuurd met ge- en verboden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het reguleren door het stellen van algemene regels (die gelden voor iedereen die toegang tot het spoor wil) en regulering via concessies (die alleen gelden voor een concessiehouder). Zoals zal blijken, verschilt de verhouding tussen beide reguleringsvormen per beleidsthema.

De reden voor dit onderscheid is dat het stellen van ge- en verboden via concessies niet leidt tot regulering van open toegang. Bij een mogelijke uitbreiding van open toegang staat daarom de overheid voor de vraag: moeten we – in plaats van regulering via concessies – algemeen geldende regels gaan stellen voor opentoegeangvervoer?

Om deze vraag te beantwoorden, is eerst noodzakelijk om tot een beschrijving van de huidige reguleringskeuzes te komen. Daarvoor dient deze factsheet. De structuur van deze factsheet staat beschreven op de volgende sheet.



<b>B</b>	<u>Dienstregeling</u>	<u>Comfort en Service</u>	<u>Ticketing en tarieven</u>	<u>Externe effecten</u>	<u>Samenwerking met stakeholders</u>	<u>Monitoring en handhaving</u>
	<u>Route</u>	<u>Toegankelijkheid</u>	<u>Betaalmiddel</u>	<u>Duurzaamheid</u>	<u>Vervoerders</u>	<u>Transparantie van data</u>
	<u>Frequentie</u>	<u>Comfort materieel</u>	<u>Tarieven</u>	<u>Sociale veiligheid</u>	<u>Decentrale overheden</u>	<u>Consultatierecht</u>
	<u>Reistijd</u>	<u>Reisassistentie</u>	<u>Boekingsvoorwaarden</u>	<u>Spoorwegveiligheid</u>	<u>Infrastructuurbeheerder</u>	<u>Benchmarking</u>
	<u>Bedieningstijden</u>	<u>Fietsen in de trein</u>	<u>Verkoop en betaling via derden</u>	<u>Omgeving</u>	<u>Consumentenorganisaties</u>	<u>Sanctionering</u>
	<u>Punctualiteit en uitval</u>	<u>Reisinformatie</u>				
	<u>Spreiden</u>	<u>Service</u>				
	<u>Vervangend vervoer</u>					
	<u>Capaciteit op het spoor</u>					

## Structuur document

Het document is ingedeeld aan de hand van een zestal relevante beleidsthema's, namelijk dienstregeling, comfort en service, ticketing en tarieven, externe effecten, samenwerking met stakeholders en monitoring en handhaving. De beleidsthema's zijn vervolgens onderverdeeld naar sub-thema's.

Dit is een **doorklikbaar document**, wat betekent dat er op de onderstreepte termen geklikt kan worden om gemakkelijk door het document te navigeren. Door linksboven op het **Berenschot logo** te klikken, komt u altijd weer op deze startpagina terecht.

# Bronnenlijst

## EU wetgeving

- PSO: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/1370/oj>
- SERA: <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/34/oj>
- TSI-PRM (1300/2014): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R1300-20220531>
- TSI-TAP (454/2011): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32011R0454>
- TSI-NOI (1304/2014): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1304>

## Nationale wetgeving

- Wp2000 (Wet personenvervoer): <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/2022-05-01#HoofdstukIV>
- Bp2000 (Besluit personenvervoer): <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011982/2022-01-01/0#Hoofdstuk6>
- Spw (Spoorwegwet): <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015007/2022-01-01>
- Besluit capaciteitsverdeling: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017627/2017-04-10>

## Overig

- ProRail Netverklaring 2023 (2022)
- CROW Modelconcessie “Standaard Hoofdstukindeling Aanbestedings- en Concessiedocumenten”
- Definitief Programma van Eisen Europese aanbesteding openbaar vervoer Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (DAV) (2017)
- HRN-Concessie 2015-2025: [https://www.ns.nl/binaries/ht\\_1533714788418/content/assets/ns-nl/over-ons/concessie-voor-het-hoofdrailnet-2015-2025.pdf](https://www.ns.nl/binaries/ht_1533714788418/content/assets/ns-nl/over-ons/concessie-voor-het-hoofdrailnet-2015-2025.pdf)

Zowel het Programma van Eisen (PvE) voor de nieuwe HRN-concessie 2025-20xx als het nieuwe Besluit toegankelijkheid OV zijn (nog) niet meegenomen bij de opstelling van deze factsheet. Reden hiervoor is dat beide documenten ten tijde van het opstellen van deze factsheet (augustus 2022) nog niet openbaar of vastgesteld waren.

# Overzichtspagina – Dienstregeling

De dienstregeling betreft de door de spoorwegonderneming geplande en openbaar gemaakte uitvoering van de openbaar vervoersdiensten zoals vastgesteld na verdeling van de capaciteit door de Infrastructuurbeheerder. Er is een aantal aspecten dat samenhangt met de dienstregeling, namelijk:

- [De route](#) die een vervoerder rijdt
- [De frequentie](#) waarmee een vervoerder rijdt
- [De reistijd](#) van verbindingen
- [De bedieningstijden](#) van het vervoer tussen stations
- [De punctualiteit en uitval](#) van de verbindingen
- [De spreiding](#) van reizigers
- [Vervangend vervoer](#) bij storingen of werkzaamheden
- [De beschikbare capaciteit](#) op het spoor

# Dienstregeling – Route (incl. aansluitingen)

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Een vervoerder die openbaar vervoer verricht, verstrekt aan degene die daarom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem ten minste gegevens inzake ... de door de vervoerder gegarandeerde overstapmogelijkheden binnen de dienstregeling (Art. 10.1.b Bp2000)</p>	<p>Prestatiegebied aangeboden vervoer: het aangeboden vervoer voldoet aan de reizigersvraag en draagt bij aan de bereikbaarheid van met name de grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits en aan de bereikbaarheid van, tussen en binnen de landsdelen. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>De genoemde algemene regels gaan over de verplichting van vervoerders om reisinformatie te verstrekken die raken aan de route die gereden moet worden. Op basis van de algemene regels is sturing op de route van OT-vervoerders niet mogelijk.</p>
<p>Aan het uitwisselen van dienstregelingsgegevens zijn eisen verbonden zodat iedere spoorwegonderneming correcte en actuele dienstregelingsgegevens verstrekt (Bijlage 1, art. 4.2.1. Verordening 454/2011 (TSI-TAP)).</p>	<p>Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van: ... de wijziging, de openbaarmaking, de datum van ingang en de geldigheidsduur van de dienstregeling (Art. 32.2.f Wp2000)</p> <p>In regionaal concessieervoer wordt de route als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW en Concessie DAV)</p>	

# Dienstregeling – Frequentie

Algemene regels	Aanvullende eisen concessievervoer	Toelichting
<p>In artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur staan eisen aan de minimale frequentie indien er sprake is van concurrerende capaciteitsaanvragen en de infrastructuur overbelast is verklaard.</p>	<p>Prestatiegebied reizigersgroei: het aangeboden vervoer is gericht op het genereren en accommoderen van de reizigersgroei. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS stemt haar dienstregeling aantoonbaar af op de reizigersvraag. NS toont dit tenminste aan voor het landelijke, interregionale en regionale vervoeraanbod en de vervoersvraag op deze niveaus. (Art. 43 HRN-Concessie 2015-2025). Verder moet NS voldoen aan de minimale bediening genoemd in artikel 44. Verder staan er frequentie-eisen voor de HSL-zuid diensten (61 ev).</p> <hr/> <p>In regionaal concessievervoer worden de frequenties als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p> <hr/> <p>Voor de MerwedeLingelijn zijn de frequenties en de dienstregeling aan de hand van een dienstregeling voorgeschreven in het PvE. (Concessie DAV)</p> <hr/> <p>In regionaal concessievervoer wordt de vervoergarantie en zitplaatskans als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	<p>In het algemeen geldt dat de frequentie van het treinaanbod niet is vastgelegd in algemene regels. De algemene regels gaan over de situatie dat er te weinig capaciteit beschikbaar is en er geprioriteerd moet worden.</p>

# Dienstregeling – Reistijd

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
Geen	<p>Prestatiegebied deur-tot-deur reis: de reizigers wordt een soepele deur-tot-deur reis geboden, waaronder in ieder geval het verbeteren van de reistijd in de totale keten en de adequate aansluiting op het vervoer met andere modaliteiten wordt begrepen. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>Artikel 30 HRN-concessie: verbetering reistijden en maximale rijsnelheid.</p> <hr/> <p>Diverse passages over reistijd HSL-zuid diensten (artikel 61 ev HRN-concessie)</p> <hr/> <p>Voor de MerwedeLingelijn worden frequenties en vertrektijden (en dus reistijden) aan de hand van een dienstregeling voorgeschreven in het PvE. (Concessie DAV)</p>	Eisen aan reistijd worden in concessies vastgelegd.



# Dienstregeling – Bedieningstijden

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In Art. 8 van het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn minimale bedieningstijden – in geval van overbelastverklaring van de infrastructuur - opgenomen. Hierin staan de minimale eisen aan de hoeveelheid paden en bedieningsfrequentie naar tijdstip van de dag opgenomen, zowel voor het gehele netwerk als voor specifieke relaties.</p>	<p>NS bedient de ‘grote’ stations, vermeld in de bijlage 5, van 06.00 tot 24.00 uur minimaal twee keer per uur in iedere richting; NS bedient de ‘overige’ stations, vermeld in de bijlage 5, op werkdagen van 06.00 tot 20.00 uur, minimaal twee keer per uur in iedere richting en daarna tot 24.00 uur alsmede in het weekend van 06.00 tot 24.00 uur, minimaal één keer per uur in iedere richting; (Art. 44 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In de nacht van vrijdag op zaterdag en de nacht van zaterdag op zondag vertrekken de laatste reguliere intercitydiensten vanaf Rotterdam, Den Haag, Leiden, Utrecht, Amersfoort en Amsterdam rond 01.00 uur, of zoveel later als deze volgens de dienstregeling 2014 vertrekken, naar het eerstvolgende station zoals aangegeven in bijlage 4, mits op dat moment niet bediend door een nachtnetverbinding. (Art. 45 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS handhaaft het nachtnet Randstad (tussen Rotterdam Centraal, Delft, Den Haag Holland Spoor, Leiden Centraal, Schiphol, Amsterdam Centraal en Utrecht Centraal) zoals dat in dienstregelingjaar 2014 bestond. (Art. 45 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>Voor de MerwedeLingelijn geldt dat bedieningstijden zijn voorgeschreven in het PvE. (Concessie DAV)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer worden de tijdvensters en aansluitingen als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	<p>Waar concessies vaak in grote mate van detail de minimale bedieningstijden voorschrijven, ziet de opname van bedieningstijden in de capaciteitsverdeling enkel op het meewegen van dit criterium bij de verdeling van capaciteit in het geval van conflicterende aanvragen. Daarmee is er dus geen sprake van sturing op het daadwerkelijk aanbieden van treindiensten door vervoerders.</p>

# Dienstregering – Punctualiteit en uitval

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Artikel 5.7: Prestatieregeling uit de Netverklaring ProRail 2022 (verplicht vanwege artikel 35, richtlijn 2012/34): ProRail past voor de spoorwegondernemingen in de marktsegmenten goederenvervoer en personenvervoer een prestatieregeling toe. De prestatieregeling stimuleert spoorwegondernemingen en ProRail om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de hoofdspoorweginfrastructuur te verbeteren. De prestatieregeling heeft in potentie toegevoegde waarde omdat deze:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tot een betere punctualiteit en benutting van de capaciteit op het spoor leidt;</li> <li>• tot het gebruik van minder belastende spoorvoertuigen voor de spoorweginfrastructuur leidt, of</li> <li>• het gebruik van de Betuweroute voor het vervoer van gevaarlijke stoffen stimuleert.</li> </ul> <p>De onderdelen van de prestatieregeling worden in de Toegangsovereenkomst vastgelegd. Meer specifiek: artikel 3.8. In artikel 3.8 staat opgenomen dat voor goederenvervoer de prestatieregeling gebaseerd is op 1) de punctualiteit, en 2) klanthinder als gevolg van onderbezetting van de verkeersleiding. Voor personenvervoer gelden andere criteria, namelijk: 1) vermindering van defecten aan spoorvoertuigen, en 2) geleverde treinpaden.</p>	<p>Prestatiegebied betrouwbaarheid: de dienstverlening is betrouwbaar met treinen die op tijd rijden en niet uitvallen. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de punctualiteit van treindiensten gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p> <hr/> <p>In het PvE van de concessie staan de eisen aan punctualiteit en uitval van de treinen over de de MerwedeLingelijn beschreven. (Concessie DAV)</p>	<p>De Netverklaring is een instrument om alle vervoerders te prikkelen op hun prestaties. De Netverklaring bevat alle informatie m.b.t. het spoor, inclusief een voorbeeld van een toegangsovereenkomst tussen ProRail en vervoerders. Het moet deze, naar art. 58 Spw., publiceren, maar is zelf geen bindende wet en regelgeving (N.B.: dit aandachtspunt geldt uiteraard ook op andere plekken in dit document waar naar de Netverklaring wordt verwezen).</p>

# Dienstregeling – Spreiden

## Algemene regels

## Aanvullende eisen concessievervoer

## Toelichting

Na goedkeuring door de concessieverlener, nadat het proces als bedoeld in het tweede tot en met vierde lid is doorlopen en conform het vijfde lid, mag NS gefaseerd haar tarieven differentiëren naar tijdstip, gericht op het beter benutten van het spoorstelsel. (Art. 55 HRN-Concessie 2015-2025)

# Dienstregeling – Vervangend vervoer (gepland en ongepland)

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Een spoorwegonderneming die passagiersdiensten exploiteert heeft noodplannen en draagt ervoor zorg dat de uitvoering ervan deugdelijk wordt gecoördineerd teneinde bij een ernstige verstoring van de dienstverlening bijstand te verlenen aan passagiers als bedoeld in artikel 18 van verordening 1371/2007/EG (Art. 34a Wp2000)</p> <p>Artikel 16 van Verordening 1371/2007 stelt de randvoorwaarden aan de hand waarvan terugbetaling dan wel vervoer langs een andere route dient plaats te vinden. Dit staat tevens opgenomen in artikel 6.12 van de Toegangsovereenkomst die vervoerders overeenkomen met ProRail.</p>	<p>NS zorgt binnen 60 minuten nadat een verstoring is opgetreden voor vervangend vervoer. (Art. 41 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>NS werkt samen met andere vervoerders om met name op grote knooppunten afspraken te maken over omreizen per bus, tram, metro of per trein. (Art. 41 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>NS brengt reizigers die stranden (bijvoorbeeld door vertraging of uitval van de laatste trein) met vervangend vervoer naar hun eindbestemming in Nederland (tot de deur). (Art. 41 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>Algemene wet- en regelgeving borgt dat iedere vervoerder incidentmanagement inricht, gericht op de dienstverlening aan reizigers, alsmede beperking van de impact op (het overige treinverkeer op) het netwerk.</p>
<p>In artikel 6.2.9 van de Netverklaring van ProRail versie 2023 is het volgende opgenomen en nader uitgewerkt: voor het geval er sprake is van een gestoord bedrijf, incidenten of van een noodsituatie en ten behoeve van het herstel van het veilige en ongestoorde treinverkeer, dienen ProRail en spoorwegondernemingen afspraken te hebben gemaakt en voorbereid te zijn op het afhandelen van het treinincident. De beheerder heeft dit nader uitgewerkt in het 'Handboek Incidentmanagement Rail'.</p>	<p>Voor zolang reizigers ernstig in hun belang worden geschaad als gevolg van de afwijking van de dienstregeling door werkzaamheden op de in de dienstregeling voorziene trajecten of door bijzondere omstandigheden, draagt de concessiehouder zorg voor vervangend vervoer voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is. (Art. 34.2 Wp2000)</p> <p>In regionaal concessieervoer wordt de rituitval, vervangend vervoer en afwijkingen van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Dienstregeling – Capaciteit op het spoor

## Algemene regels (geen aanvullende eisen in de concessie)

Om daadwerkelijk toegang tot het (Nederlandse) spoornetwerk te krijgen, moet een spoorwegonderneming capaciteit moeten aanvragen bij ProRail, en daartoe uiteindelijk een toegangsovereenkomst (per artikel 59 Spw) moeten ondertekenen. Deze toegangsovereenkomst is mede gebaseerd op de Netverklaring van ProRail en de algemene voorwaarden. In deze documenten staat de overeengekomen capaciteit en hoe de capaciteit op de dienstvoorzieningen wordt toegewezen (hoofdstukken 3 en 4 van de Netverklaring). Dit gehele stelsel vloeit voort uit Europese regels: Richtlijn 2012/34/EU; en Verordening 1370/2007. De capaciteit voor diensten moet ook ten dienste staan van de capaciteit op infrastructuur (Art. 7.2, 2017/2177 EU)

Aanvullend kunnen daartoe nog via een algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de verdeling van capaciteit. (Artikel 61 Spw)

In Art. 8 van het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn minimale bedieningstijden en frequenties – in het geval van overbelastverklaring van de infrastructuur - opgenomen. Hierin staan de minimale eisen aan de hoeveelheid paden en bedieningsfrequentie naar tijdstip van de dag opgenomen, zowel voor het gehele netwerk als voor specifieke relaties.

De spoorwegonderneming die voornemens is capaciteit aan te vragen met het oog op het exploiteren van een passagiersvervoerdienst die niet deel uitmaakt van een concessie als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000, maakt daarvan uiterlijk achttien maanden voor aanvang van de geldigheidsperiode van de dienstregeling melding aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de beheerder. (Art. 57.4 Spw). Dit is voor een eventuele economische evenwichtstoets door de ACM. Deze toets kan er toe leiden dat de capaciteitsvraag wordt afgewezen.

## Toelichting

Het proces van aanvragen van capaciteit op het spoor om de gewenste dienstregeling te kunnen rijden en hoe ProRail vervolgens de capaciteit verdeelt, is sterk gereguleerd. De criteria in het besluit capaciteitsverdeling (bijvoorbeeld wel of geen absolute prioriteit voor treinen onder een concessie) bepalen in sterke mate of een vervoerder de gevraagde capaciteit ook toegedeeld krijgt.

Vooralsnog dienen vervoerders circa een jaar van te voren de gewenste capaciteit aan te vragen. Opentoegevoerders dienen echter al 18 maanden voor de beoogde start van de dienst een melding te doen bij de ACM.

## Dienstregeling – Conclusie

- Waar in een concessie doorgaans alle aspecten van de dienstregeling in een behoorlijke mate van detail worden gespecificeerd, geldt dat dit bij uitstek het thema is waarop vervoerders in open toegang de vrijheid hebben om naar eigen inzicht invulling te geven aan dit kernelement van hun aanbod.
- De vrijheid van vervoerders is echter wel op enkele onderdelen gelimiteerd:
  - De criteria rondom capaciteitsverdeling door ProRail bepalen of een vervoerder de gewenste treinpaden krijgt om de gewenste dienstregeling te kunnen rijden;
  - Het resultaat van de eventuele economische evenwichtstoets door de ACM bepaalt in hoeverre het een vervoerder toegestaan wordt een bepaalde verbinding te bieden (waarbij deze evenwichtstoets alleen wordt gekoppeld aan de impact op een verleende concessie);
- De verplichtingen van vervoerders in het geval van verstoringen – o.a. verzorgen van vervangend vervoer – zijn in sterke mate gereguleerd.

# Overzichtspagina - Comfort en Service

Comfort en service draagt bij aan een gemakkelijk te gebruiken en toegankelijk vervoerproduct. Onderdelen van comfort en service zijn:

- [De toegankelijkheid](#) van treinreizen en het materieel
- [Het comfort](#) van het materieel
- [Reisassistentie](#) op stations
- Meenemen van [fietsen in de trein](#)
- [Reisinformatie](#) over de actuele situatie van de treindienst
- [Klantenservice](#) en service op stations

# Comfort en Service – Toegankelijkheid (1)

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In Verordening 1371/2007 is het volgende opgenomen: recht op vervoer, informatievoorziening aan personen met beperkte mobiliteit, toegankelijkheid bijstand aan boord, en voorwaarden waaronder bijstand wordt verleend. (Art. 19 – 22 &amp; 24 Verordening 1371/2007)</p>	<p>Prestatiegebied reisgemak: de reizigers kunnen gemakkelijk gebruik maken van het spoorstelsel, waaronder: iv. treinen die (zelfstandig) toegankelijk zijn voor een ieder. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
<p>De eisen voor toegankelijkheid zijn op Europees niveau vastgelegd in Verordening 1300/2014 (TSI PRM). In deze verordening is onder meer vastgelegd de ruimte beschikbaar voor rolstoelplaatsen in rollend materieel, de toegankelijkheid van treinen en de te gebruiken symbolen voor gereserveerde zitplaatsen. Voor treinen die voor invoering van de Verordening zijn goedgekeurd geldt het besluit toegankelijkheid en het Besluit toegankelijkheid in het OV.</p> <p>Daarnaast zijn de rechten van reizigers (zoals non-discriminatie, aansprakelijkheid en dergelijke) vastgelegd in Verordening 2021/782</p>	<p>Reisinformatie dient ook toegankelijk en begrijpelijk te zijn voor mensen met een functiebeperking. Dit betekent onder meer dat de informatie geschikt is voor reizigers met een visuele of auditieve beperking en dat de informatie voldoende duidelijk en eenvoudig is voor reizigers met een verstandelijke beperking. Waar nodig dient informatie te worden geboden die specifiek op deze doelgroep gericht is. (Art. 37 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
<p>De eisen waaraan een toegankelijk voertuig, station of toegankelijke halte aan moet voldoen, zijn neergelegd in art. 4 en 5 Besluit toegankelijkheid openbaar vervoer.</p>		
<p>In artikel 26, eerste lid, van de Spoorwegwet staat dat de rechthebbende van een station er voor moet zorgdragen dat reizigers een veilige en adequate toegang hebben tot perrons en spoorvoertuigen</p>	<p>Artikel 32 van de HRN-concessie stelt onder meer eisen aan de zelfstandige toegankelijkheid van het materieel.</p>	



## Comfort en Service – Toegankelijkheid (2)

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Tevens dient een vervoerder die openbaar vervoer verricht, aan degene die daarom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem ten minste gegevens te verstrekken inzake ... de mate van toegankelijkheid voor reizigers met een handicap van haltes, stations en voertuigen die door de desbetreffende vervoerder worden gebruikt voor het verrichten van openbaar vervoer. (Art. 10.1.g Bp2000)</p> <p>De toegankelijkheid van voertuigen is ook in art. 4.2.6.1. van Verordening 454/2011 (TSI-TAP) gereguleerd.</p> <hr/> <p>Ook met het oog op de herkenbaarheid en toegankelijkheid van het vervoer van personen kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld inzake de inrichting en uitrusting van trein, metro, tram, bus en auto. (Art. 75 Bp2000)</p> <p>Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het minimale niveau van toegankelijkheid van het openbaar vervoer dat concessieverleners middels voorschriften dienen veilig te stellen bij concessieverlening. Deze regels bevatten in ieder geval eisen aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer ten behoeve van reizigers met een handicap. (Art. 32.3 WP2000)</p>	<p>Ten behoeve van het verbeteren van de zelfstandige toegankelijkheid voor reizigers met een functiebeperking, neemt NS ten aanzien van haar materieel, met uitzondering van het hogesnelheidsmaterieel verschillende maatregelen (Art. 32 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de toegankelijkheid van materieel gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Comfort en Service – Comfort materieel

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Geluidshinder van stilstaan, starten, langsrijden en in de bestuurderscabine zijn aan regels binnen de TSI NOISE onderhevig (Annex I van Verordening 1304/2014)</p>	<p>Prestatiegebied reisgemak: de reizigers kunnen gemakkelijk gebruik maken van het spoorstelsel, waaronder: i. een redelijke kans op een zitplaats voor de reizigers; ii. het comfort voor de reizigers op de stations en in de treinen; iii. reinheid van de treinen en de stations, waaronder de toiletten. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS plant de materieelinzet op basis van de verwachte vervoervraag dusdanig dat er geen reizigers op het perron achterblijven en de reizigers met voldoende comfort kunnen reizen. (Art. 31 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>Uiterlijk 2024 voorziet NS alle materieel van type SLT van een zelfstandig toegankelijk toilet. (Art. 33 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
<p>Aansluitend op comfort van het materieel zijn de toegankelijkheidseisen uit art. 4 Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer, zoals ook eerder gemeld.</p>	<p>In het belang van de reizigers zet NS op alle stoptreindiensten, waarin meer dan een derde van de reizigers langer dan 30 minuten reist, materieel met een toilet in. (Art. 33 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS bestelt uitsluitend treinen met minimaal één zelfstandig toegankelijk toilet per trein. (Art. 33 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS doet periodiek onderzoek naar behoeften van reizigers aan bestaande en nieuwe voorzieningen die kunnen bijdragen aan een verbetering van het reisgemak en het comfort voor de reizigers in de trein en op stations. (Art. 34 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt ten aanzien van het comfort van materieel het volgende gereguleerd: de leeftijd, de toegankelijkheid, comfort en netheid. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Comfort en Service – Reisassistentie

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In Verordening 1371/2007 staat e.e.a. opgenomen inzake reisassistentie, waaronder het recht op vervoer, informatievoorziening aan personen met beperkte mobiliteit, toegankelijkheid bijstand aan boord, en voorwaarden waaronder bijstand wordt verleend. (Art. 20-24 Verordening 1371/2007)</p> <p>Een verdere uitsplitsing van wat er aan informatievoorziening moet zijn, staat in bijlage II van 1371/2007</p>	<p>NS verleent aan reizigers met een functiebeperking Assistentieverlening Gehandicapten (AVG). (Art. 32 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
<p>Een halte of station voor trein beschikt over personele assistentieverlening voor personen met een motorische functiebeperking bij het in- en uitstappen in een voertuig (Art. 6.4, Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer)</p>		

# Comfort en Service – Fietsen in de trein

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Artikel 6, Verordening 2021/782 van de EU stelt dat passagiers het recht hebben hun fiets mee te nemen in de trein, eventueel tegen betaling en op reservering. De redelijke hoeveelheid fietsplaatsen hangt af van de grootte van de trein, al kunnen lidstaten een minimum aantal plaatsen voor bepaalde treindiensten opleggen.</p>	<p>NS biedt reizigers de mogelijkheid om in alle binnenlandse treindiensten, niet zijnde HSL-Zuid diensten, tegen redelijke voorwaarden een fiets mee te nemen en spant zich in om de vraag naar, en het aanbod, van het fietstransport in de trein tijdens de zomermaanden beter op elkaar af te stemmen. (Art. 29 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
<p>Een fiets mag zonder kosten meegenomen worden in de trein tenzij dit in een concessie anders geregeld is (Art. 32.3 Wp2000, Art. 46.3.a Bp2000)</p>	<p>NS zorgt ten aanzien van grensoverschrijdend vervoer, niet zijnde HSL-Zuid diensten, voor adequate afspraken met betrokken partijen om het meenemen van de fietsen in de trein zoveel mogelijk te faciliteren. (Art. 29 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
	<p>NS biedt ten aanzien van HSL-Zuid diensten de mogelijkheid om tegen redelijke voorwaarden een fiets mee te nemen, voor zover dit op verantwoorde wijze mogelijk is. NS voert hiertoe een onderzoek uit. (Art. 29 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	

# Comfort en Service – Reisinformatie (1)

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In de TSI-TAP is een verplichting opgelegd aan vervoerders via Verordening 454/2011. Via artikel 14 Wp2000 en artikel 10 Bp2000 is deze verplichting opgelegd aan vervoerders. Daarmee is geborgd dat ook een opentoeegang vervoerder data ten behoeve van de productie van reisinformatie moet aanleveren.</p>	<p>Prestatiegebied reisinformatie: de reizigers worden voor de reis aanvangt, op de stations en in de treinen goed geïnformeerd, ook bij verstoringen, zodat de reizigers te allen tijde regie over hun reis houden. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>Er is wettelijk en via de HRN-Concessie geborgd dat alle vervoerders statische en actuele reisinformatie-data dienen aan te leveren én dat NS reisinformatie van andere vervoerders dient te verstrekken. Niet voor alle artikelen in de HRN-Concessie is echter duidelijk in welke mate deze op vervoersdiensten van andere vervoerders zien.</p>
<p>Een vervoerder die openbaar vervoer verricht, verstrekt aan degene, die daarom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem ten minste gegevens inzake: de door de vervoerder gehanteerde dienstregeling met de geldigheidsduur daarvan (Art. 10.1.a BP2000)</p>	<p>NS biedt reisinformatie die er op gericht is de reizigers zelfstandig een afweging te kunnen laten maken over hun treinreis. (Art. 37 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	

## Comfort en Service – Reisinformatie (2)

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Een vervoerder die openbaar vervoer verricht, verstrekt aan degene, die daarom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem ten minste gegevens inzake ... de wijzigingen van de dienstregeling als gevolg van geplande werkzaamheden ten behoeve van aanleg van en onderhoud aan de door de vervoerder benodigde infrastructuur ... de wijzigingen van de dienstregeling die ten minste 24 uur van tevoren bekend zijn, gerekend vanaf de eerste dienst die op een dag wordt verzorgd ... de actuele informatie met betrekking tot de dienstuitvoering ten opzichte van de door hem gehanteerde dienstregeling. (Art. 10.1.c-d &amp; f BP2000).</p>	<p>NS verbetert de deur-tot-deur reisinformatie. (Art. 37 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS verzorgt op verzoek van andere vervoerders die in Nederland openbaar personenvervoer per trein verrichten actuele reisinformatie via de informatieborden en omroepinstallaties op alle stations. (Art. 37 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de reisinformatie op haltes, in voertuigen en op websites en apps gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	<p>Er is wettelijk en via de HRN-Concessie geborgd dat alle vervoerders statische en actuele reisinformatie-data dienen aan te leveren én dat NS reisinformatie van andere vervoerders dient te verstrekken.</p>
<p>De toegang tot en de wijze van verstrekken van verkeers- en reisinformatie is Europees vastgelegd in art. 10 in Verordening 2021/782.</p> <p>In Nederland zijn de bepalingen t.a.v. het voorzien in reisinformatie te vinden in artikelen 8, 9 en 10 van het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer.</p>		

## Comfort en Service – Service

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Artikel 16 en 17 van Verordening 1371/2007 stelt de randvoorwaarden aan de hand waarvan terugbetaling door de vervoerder aan de reiziger, dan wel vervoer langs een andere route dient plaats te vinden. Dit staat tevens opgenomen in artikel 6.12 van de Toegangsovereenkomst die vervoerders overeenkomen met ProRail.</p> <p>Artikel 17 van Verordening 1371/2007 ziet vervolgens op de hoogte van de compensatie.</p>	<p>Met betrekking tot het prestatiegebied reisgemak, bedoeld in artikel 4, geeft NS in het vervoerplan ten minste aan: voor comfort: een beschrijving van wat NS doet om te zorgen voor gemak en comfort voor de reizigers en hoe zij zorgt voor een klantgedreven en servicegerichte dienstverlening. (Bijlage 1 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
<p>De vervoerder maakt op een naar de aard van het vervoer geëigende wijze kenbaar op welke wijze klachten over het verrichten van personenvervoer worden behandeld. (Art. 13.1 Wp2000)</p>	<p>In regionaal concessieervoer wordt de klantenservice en klachtenafhandeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorts regels worden gesteld over onder meer ... de verplichting tot betaling en het recht op terugbetaling. (Art. 74.2.b Wp2000)</p>	<p>In regionaal concessieervoer is sprake van regulering ten aanzien van compensatie. (Modelconcessie CROW)</p>	
<p>De vervoerder voorziet, al dan niet in samenwerking met andere vervoerders, in het op verzoek behandelen van geschillen over de totstandkoming of de uitvoering van een vervoersovereenkomst als bedoeld in de artikelen 80, eerste lid, en 100, eerste lid, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, door instelling van een geschillencommissie. (Art. 12 Wp2000)</p>		

## Comfort en Service – Conclusie

- Comfort en service aan boord van de trein en op het station zijn niet of nauwelijks in algemene regels vastgelegd. Dit is anders op het gebied van de overige aspecten van service: informatievoorziening, reisinformatie, compensatie, klachtenafhandeling, toegankelijkheid en het meenemen van fietsen zijn allemaal onderwerpen die in sterke mate zijn gereguleerd.



# Overzichtspagina - Ticketing en tarieven

Ticketing en tarieven gaat over de verkrijgbaarheid van (doorgaande) tickets en tarieven. Van belang hierbij zijn de volgende zaken:

- [Het betaalmiddel](#) voor het gebruik van het OV
- [Het tarief](#) dat betaald wordt voor een ticket
- [De boekingsvoorwaarden](#) bij de aanschaf van een ticket
- De mogelijkheid voor [verkoop en betaling via derden](#)

# Ticketing en tarieven – Betaalmiddel

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en interoperabiliteit van het openbaar vervoer regels worden gesteld over concessie overstijgende onderwerpen. Deze regels kunnen betrekking hebben op ... de uitgifte, de kwaliteit en de functionaliteit van vervoerbewijzen (Art. 30.2.a Wp2000)</p>	<p>Prestatiegebied reisgemak: de reizigers kunnen gemakkelijk gebruik maken van het spoorstelsel, waaronder: v. een gebruiksvriendelijk en toegankelijk OV-betaalsysteem. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>NS neemt constructief deel aan het landelijk interoperabel OV-betaalsysteem en voldoet aan alle voorwaarden, regels, technische eisen en overige verplichtingen die daarvoor op enig moment gelden. (Art. 58 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van een goed functionerende markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer regels worden gesteld met betrekking tot in elk geval ... toegang van concessiehouders en aanbieders van elektronische vervoerbewijzen of andere betaalwijzen tot de markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer alsmede tot de diensten van de in onderdeel a bedoelde instellingen; (Art. 30a.1.b Wp2000)</p> <p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de toelating van betaalwijzen tot de markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer alsmede met betrekking tot de acceptatie van betaalwijzen door concessiehouders. (Art. 30a.3 Wp2000)</p>	<p>Het OV-chipkaart systeem/OV-betalen is het betaalmiddel in het Nederlandse OV. Momenteel is via de Bp2000 geborgd dat deze in concessies wordt toegepast. De Wp2000 biedt de mogelijkheid om het gebruik ook buiten concessies op te leggen.</p>
<p>Lidstaten moeten de realisatie van 'integrated public passenger transport services' nastreven. Hierin wordt één vorm van ticketing gehanteerd. (Art. 2.m 1370/2007/EC)</p>	<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan de concessiehouders worden opgedragen gezamenlijk een systeem van betaaldienstverlening in het openbaar vervoer in stand te houden, waarbij functionele eisen met betrekking tot het betaalsysteem kunnen worden gesteld, indien de situatie ontstaat of dreigt te ontstaan dat er een niet alle vervoersconcessies omvattend minimaal aanbod van betaaldiensten is. (Art. 30b Wp2000)</p> <p>Aan een concessie als bedoeld in artikel 19 van de wet die wordt verleend of gewijzigd wordt het voorschrift verbonden dat de concessiehouder verplicht om reizigers in staat te stellen een OV-chipkaart die voldoet aan bij ministeriële regeling gestelde regels als elektronisch vervoerbewijs te gebruiken op het openbaar vervoer dat de concessiehouder aanbiedt. (Art. 35a.1 Bp2000)</p>	
<p>Openbaar</p>	<p>In regionaal concessieervoer worden de betaalsystemen en toekomstige betaalsystemen en overgang hiernaar gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Ticketing en tarieven – Tarieven

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en interoperabiliteit van het openbaar vervoer regels worden gesteld over concessie overstijgende onderwerpen. Deze regels kunnen betrekking hebben op ... de tarieven, waaronder de vaststelling van maximumtarieven, en vervoervoorwaarden (Art. 30.2.b Wp2000)</p>	<p>Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van ... de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht, alsmede de wijziging en openbaarmaking daarvan (Art. 32.2.d Wp2000)</p>	
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent een maximum gemiddeld tarief voor het openbaar vervoer, zo nodig per concessiegebied (Art. 33 Wp2000)</p>	<p>NS stelt één keer per kalenderjaar de prijzen voor de beschermde reisrechten in het eerstvolgende kalenderjaar vast, waarbij deze onder een bepaald maximum moet blijven, waarin onder andere de CPI is meegenomen, tenzij de gebruiksvergoeding stijgt (Art. 54.3 HRN-Concessie)</p>	
<p>Een vervoerder die openbaar vervoer verricht, verstrekt aan degene, die daarom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem ten minste gegevens inzake ... de door de vervoerder gehanteerde tarieven of de informatie die nodig is om de prijs per reis met een of meer openbaar vervoersmodaliteiten te berekenen (Art. 10.1.e Bp2000)</p>	<p>In regionaal concessieervoer worden tarieven, reisproducten en proposities gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	
<p>Artikel 45 van Bp2000 schrijft voor dat het in sommige gevallen is toegestaan om zonder geldig vervoersbewijs gebruik te mogen maken van openbaar vervoer. Deze uitzonderingen gelden algemeen voor het gehele OV. Zo mag een kind onder de 4 jaar gratis gebruik maken van het OV, een OV-begeleider van een persoon met een beperking die in het bezit zijn van een legitimatiebewijs voor gehandicapten en BOA's.</p>		
<p>De TSI TAP schrijft voor dat tarieven beschikbaar worden gesteld voor andere vervoerders, dat deze bijvoorbeeld in de voorwaarden worden verstrekt, en dat deze up to date zijn (Verordening 454/2011)</p>		

# Ticketing en tarieven – Boekingsvoorwaarden

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In Europese regelgeving wordt in algemene zin een aantal voorwaarden gesteld rondom beschikbaarheid van vervoerbewijzen, rechtstreekse vervoerbewijzen en boekingen, reisinformatie en boekingsystemen, o.a. wat betreft waar de verkooppunten zich dienen te bevinden en dat er gebruik dient te worden gemaakt van een CIRSRT (Art. 9 - 10 Verordening 1371/2007; Art. 11 Verordening 2021/782)</p>		<p>‘Computerised Information and Reservation System for Rail Transport’ (CIRSRT) is een digitaal systeem waar informatie over treindiensten wordt opgeslagen. Het bevat informatie over dienstregeling, beschikbaarheid van zitplaatsen, tarieven, toegankelijkheid voor mindervaliden, en reserveringsmogelijkheden.</p>
<p>Voor reizen met een of meer aansluitingen wordt de reiziger vóór aankoop van een of meer vervoerbewijzen meegedeeld of het gaat om een doorgaand ticket. Als tickets in één handelstransactie bij één spoorwegonderneming zijn gekocht, vormen zij een doorgaand ticket en is de onderneming aansprakelijk voor het missen van een aansluiting. Wanneer tickets door een touroperator of andere onderneming gecombineerd worden aangeboden en een aansluiting wordt gemist, moet deze operator 175% van het totaalbedrag restitueren (Art. 12.2-12.4, Verordening 2021/782)</p>		

# Ticketing en tarieven – Verkoop en betaling via derden

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Tariefgegevens bestemd voor internationale verkoop of verkoop in het buitenland worden ter beschikking gesteld van spoorwegondernemingen en derden die krachtens distributieovereenkomsten bevoegd zijn tot verkoop, en aan bevoegde publiekrechtelijke instanties (Art. 4.2.2.1. Verordening 454/2011 (TSI TAP))</p>	<p>NS zorgt er voor dat, in constructieve samenwerking met de regionale spoorvervoerders, een bij NS aangeschaft vervoerbewijs ook betrekking kan hebben op spoorvervoer in Nederland buiten het hoofdrailnet, en werkt constructief mee aan vergelijkbare initiatieven voor wat betreft de geldigheid van vervoerbewijzen van regionale spoorvervoerders op het hoofdrailnet. Indien de samenwerking hier niet toe leidt, consulteert NS de concessieverlener. (Art. 57 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>De TSI TAP beschrijft de technische standaarden die vervoerders in staat stellen elkaars tickets en tarieven te verkopen. Vervoerders hebben echter de commerciële vrijheid om te bepalen met wie zij een distributieovereenkomst aangaan die partijen het recht geeft om daadwerkelijk kaartjes te verkopen.</p>

## Ticketing en tarieven – Conclusie

- Vooral de nationale regelgeving (Wp2000) lijkt mogelijkheden te bieden om bij AMVB de wijze van ticketing en ook tarieven te reguleren. Hierbij dient aangetekend te worden dat het reguleren van tarieven – afgezien van uitzonderingssituaties als gratis reizen onder de 4 jaar - in een niet-concessie-context strijdig kan zijn met het mededingingsrecht.
- De Europese regelgeving voorziet in behoorlijke mate in het borgen van reizigersrechten.
- De Europese regelgeving stelt vast wanneer een ticket wordt gezien als ‘doorgaand’, en wat de consequenties zijn voor doorgaande tickets bij één of meerdere vervoerders wanneer aansluitingen worden gemist. Er is vooralsnog geen wetgeving die non-discriminatoire wederverkoop van tickets en tarieven borgt.
- Betalen en zgn. reizend specificeren ziet dit issue in grotere mate op de beschikbaarheid van tarieven dan op de (technische) mogelijkheid van het verkopen van reizen. In andere woorden: als alle vervoerders (en overige wederverkopers?) in staat gesteld worden om de systemen van OV Betalen te gebruiken is de vervolgvraag of zij ook de mogelijkheid krijgen om altijd het beste tarief te verkopen.

## Overzichtspagina - Externe effecten

Externe effecten zijn de mogelijke positieve dan wel negatieve externe effecten van een treindienst. Hieronder kijken we naar de volgende aspecten:

- [Duurzaamheid](#) van de treindienst
- [Sociale veiligheid](#) in de trein en op het station
- [De spoorwegveiligheid](#)
- [Effecten op de omgeving](#)

## Externe effecten – Duurzaamheid

Algemene regels	Aanvullende eisen concessievervoer	Toelichting
<p>ProRail richt de bedrijfsprocessen zo in, dat hinder en verontreinigingen worden beheerst en teruggedrongen, met inachtneming van desbetreffende wettelijke voorschriften. Voor zover de relevante milieubeschermingswetgeving zich niet rechtstreeks richt tot de spoorwegondernemingen die de door ProRail beheerde spoorwegen gebruiken, zal ProRail dit via de Toegangsovereenkomst bedingen. (2.5 Netverklaring 2022 ProRail)</p>	<p>Prestatiegebied duurzaamheid: het aangeboden vervoer wordt duurzaam uitgevoerd. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>De concessieverlener stelt ten behoeve van de verlening van een concessie, met uitzondering van een concessie als bedoeld in artikel 64, eerste lid, een programma van eisen vast. Het programma van eisen heeft in elk geval betrekking op ... de afstemming met milieudoelstellingen van de concessieverlener (Art. 44.1 - 2.d Wp2000)</p>	
<p>In de algemene voorwaarden, die voor de Toegangsovereenkomsten gelden, ziet art. 11 toe op hoe spoorwegondernemingen met milieu en veiligheid om moeten gaan. Overslag van gevaarlijke vloeistoffen is in art. 12 van diezelfde voorwaarden geregeld.</p>	<p>In regionaal concessievervoer worden de milieuprestaties van voertuigen gereguleerd. Ook wordt gereguleerd ten aanzien van duurzaamheid algemeen en circulariteit. (Modelconcessie CROW)</p>	



# Externe effecten – Sociale veiligheid

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In overeenstemming met de openbare autoriteiten nemen spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders en stationsbeheerders passende maatregelen op hun onderscheiden verantwoordelijkheidsgebieden en stemmen zij deze af op het door de openbare autoriteiten vastgestelde veiligheidsniveau om de persoonlijke veiligheid van de reizigers in de spoorwegstations en de treinen te garanderen, en om de risico's te beheersen. Ze werken samen en wisselen informatie uit over beste praktijken inzake de preventie van handelingen die het veiligheidsniveau kunnen verslechteren. (Art. 26 Verordening 1371/2007)</p>	<p>Prestatiegebied veiligheid: in de treinen en op de stations is de veiligheid voor reizigers en personeel gewaarborgd. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>Concessiehouders en -verleners zijn aangesloten bij het Landelijk Convenant Sociale Veiligheid in het OV, waarin zij hebben afgesproken samen te werken om bedreiging van sociale veiligheid tegen te gaan. (Landelijk convenant Sociale Veiligheid in het OV 2020-2022)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt sociale veiligheid op verschillende aspecten gereguleerd, namelijk de inzet van personeel, kaartcontrole, calamiteiten en terrorismebestrijding, incidentenregistratie, opleiding en cameratoezicht. (Modelconcessie CROW)</p>	
<p>Tevens kan Onze Minister aan de betrokken rechthebbende een bindende aanwijzing geven met betrekking tot fysieke voorzieningen ter bevordering van de sociale veiligheid op de stations. (Art. 26.4 Spw)</p>		
<p>Aanvullend bieden artikelen 72-24 Wp2000 en artikel 52 Bp2000 een verdere specificering van wat wordt verstaan onder de verstoring van veiligheid in het openbaar vervoer.</p>		

# Externe effecten – Spoorwegveiligheid

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Eisen met betrekking tot materieel en een veilige operatie zijn Europees geregeld, onder andere in de veiligheidsrichtlijn (Richtlijn 2016/798) en de interoperabiliteitsrichtlijn (Richtlijn 2016/797). E.e.a. staat hierover opgenomen in 3.2 Vereisten voor toegang van de Netverklaring 2022 van ProRail.</p> <p>Art. 32-35 van de Spw leggen de verlening van een Veiligheidscertificaat aan spoorwegondernemingen uit in de Nederlandse wet. Een dossier aan eisen waaraan moet worden voldaan is daarbij meegeleverd. Deze eisen zijn verder uitgewerkt in art. 18-34 van de Regeling interoperabiliteit en veiligheid spoorwegen.</p>		<p>De netverklaring gaat uit van Europees geharmoniseerde eisen. Artikel 75 van de Wp2000 biedt de mogelijkheid hiervan af te wijken. Wel zal deze afwijking Europees genotificeerd moeten worden.</p>

## Externe effecten – Omgeving (beperken hinder)

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In de Wet milieubeheer en onderliggende regelgeving staan diverse voorschriften aan het beperken van hinder door spoorvervoer. Op termijn gaan deze voorschriften over naar de Omgevingswet.</p>	-	-
<p>Artikel 2.4.2. van de Netverklaring van ProRail 2023 beschrijft de milieugerelateerde gebruiksvoorschriften en beperkingen, mede gericht op het beperken van de hinder voor de omgeving.</p>		

## Externe effecten – Conclusie

- Zowel spoorwegveiligheid als sociale veiligheid zijn in grote mate gereguleerd in Europese en nationale regelgeving. Hetzelfde geldt voor externe effecten via de Wet milieubeheer en onderliggende regelgeving.
- De eisen om duurzaamheid te versterken, zijn wat minder dwingend gereguleerd.

# Overzichtspagina - Samenwerking met stakeholders

De samenwerking betreft de mogelijke samenwerking tussen de vervoerder en overige stakeholders. Het gaat om de samenwerking met volgende stakeholders:

- [Samenwerking met andere vervoerders](#)
- [Samenwerking met decentrale overheden](#)
- [Samenwerking met de infrastructuurbeheerder](#)
- [Samenwerking met consumentenorganisaties](#)

# Samenwerking met stakeholders – Samenwerking vervoerders

Algemene regels	Aanvullende eisen concessievervoer	Toelichting
	<p>Onverminderd het bepaalde in artikel 7 werkt NS, overeenkomstig het bepaalde in de wet en deze concessie, samen met regionale spoorvervoerders. (Art. 12 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>De concessieverlener stelt ten behoeve van de verlening van een concessie een programma van eisen vast. Het programma van eisen heeft in elk geval betrekking op ... de afstemming met het openbaar vervoer in aangrenzende gebieden, alsmede met andere vormen van personenvervoer (Art. 44.1 - 2.c Wp2000)</p> <hr/> <p>In regionaal concessievervoer wordt de samenwerking met andere vervoerders gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Samenwerking met stakeholders – Samenwerking decentrale overheden

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
	<p>Onverminderd het bepaalde in artikel 7 werkt NS in het belang van een goede deur-tot-deur reis, overeenkomstig het bepaalde in de wet en in deze concessie samen met decentrale overheden. (Art. 11 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
	<p>Op verzoek van de decentrale overheden verstrekt NS informatie, voor zover gewenst gedifferentieerd, met betrekking tot de ontwikkeling van de vervoersvraag en reizigersaantallen. Wanneer NS gemotiveerd aangeeft dat informatie vertrouwelijk is, maakt NS met decentrale overheden afspraken over hoe de vertrouwelijkheid geborgd wordt. (Art. 11 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
	<p>In regionaal concessieervoer wordt de samenwerking met de decentrale overheid/heden gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	
	<p>Regels over de samenwerking tussen concessieverleners en –houders kunnen, waar het gaat om tarieven en vervoerbewijzen, bij algemene maatregel van bestuur worden opgesteld (art. 30d Wp2000)</p>	

# Samenwerking met stakeholders – Samenwerking infrastructuurbeheerder

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Samenwerking met de infrastructuurbeheerder geschiedt via de Toegangsovereenkomst.</p>	<p>Onverminderd het overige bepaalde in deze concessie, werkt NS in het belang van een goede dienstverlening aan de reizigers in de keten en de verbetering van de kwaliteit van het spoor bij de uitvoering van deze concessie constructief samen met de infrastructuurbeheerder, met inachtneming van haar onafhankelijke positie. (Art. 9 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	



## Samenwerking met stakeholders – Samenwerking consumentenorganisaties

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
-	<p>De concessiehouder vraagt, voor de verlening van een concessie, advies aan de betrokken beheerder (art. 27, Wp2000). Daarnaast informeert de concessiehouder consumentenorganisaties ten minste één keer per jaar en vraagt hij de organisaties ook ten minste jaarlijks om advies (art. 28 &amp; 31 Wp2000). Aan de onderwerpen waarover en de consumentenorganisaties waaraan de concessiehouder advies vraagt, worden ook voorschriften gebonden (art. 32 Wp2000).</p> <hr/> <p>NS werkt in het belang van een goede dienstverlening aan de reizigers samen met de consumentenorganisaties, overeenkomstig het daartoe bepaalde in de wet en in deze concessie. (Art. 10 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de samenwerking met de reizigersadviesraad en ROVER gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

## Samenwerking met stakeholders – Conclusie

- De relatie tussen de inframanager en vervoerders is in een grote mate van detail uitgewerkt in de toegangsovereenkomst van ProRail en bijbehorend afsprakenkader.
- Samenwerking tussen vervoerders onderling en met andere partijen in de sector is niet in algemene regels vastgelegd.

# Overzichtspagina – Monitoring en handhaving

Monitoring en handhaving betreft de mogelijkheid van de concessieverlener om op de uitvoering van de concessie te sturen. Hieronder vallen de volgende aspecten:

- [De transparantie van data](#)
- [Het consultatierecht](#)
- [Benchmarking](#)
- [De mogelijkheden tot sanctionering](#)

# Monitoring en handhaving – Transparantie van data

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
Geen.	<p>NS stelt zich open en transparant op naar de reizigers, de bij het spoorstelsel betrokken partijen en de concessieverlener. (Art. 6 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS biedt inzicht in alle vigerende informatie-indicatoren, de prestaties, behorende bij de prestatie-indicatoren, waaronder de informatie-indicatoren en de prestatie-indicatoren als opgenomen in bijlage 2, waar relevant en technisch mogelijk gedifferentieerd, en maakt deze openbaar aan reizigers en overheden. (Art. 6 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS biedt het in het tweede lid bedoelde inzicht door de informatie op een actuele en toegankelijke wijze beschikbaar te stellen. De wijze waarop dit plaatsvindt, stemt NS af met de concessieverlener gedurende de looptijd van de concessie. Informatie-indicatoren kunnen op verzoek van de concessieverlener jaarlijks worden aangepast. (Art. 6 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS verstrekt op verzoek van de concessieverlener binnen een door de concessieverlener gestelde redelijke termijn alle informatie die noodzakelijk is voor het toezicht op de uitvoering van deze concessie. (Art. 19 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de beschikbaarheid van data gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Monitoring en handhaving – Consultatierecht

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
-	<p>Een concessiehouder is op grond van artikel 31 van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) verplicht consumenten organisaties te consulteren over het tarief en de dienstregeling en overige onderwerpen die in een concessie zijn geregeld, op zo'n manier dat hun advies ook van invloed kan zijn op de door de concessiehouder te nemen beslissing. Idem artikelen 33 en 34 Bp2000.</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de consultatie van reizigers en andere belanghebbende gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Monitoring en handhaving – Benchmarking

## Algemene regels

## Aanvullende eisen concessieervoer

## Toelichting

NS voert op basis van samenwerking met andere ondernemingen eens per drie jaar een benchmark uit, waarin een vergelijking wordt gemaakt met ten minste vier vergelijkbare ondernemingen. (Art. 26 HRN-Concessie 2015-2025)

# Monitoring en handhaving – Sanctionering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Europese Richtlijnen en Verordeningen schrijven voor dat lidstaten zelf sanctiemaatregelen mogen inrichten. In algemene zin staat hier in artikelen 23 &amp; 23a BP2000 o.a. e.e.a. over de systematiek daarvan opgenomen.</p>	<p>Ingevolge dit artikel in de concessie dient NS een geldsom te voldoen indien een of meer bodemwaarden of streefwaarden die in de concessie zijn opgenomen niet worden gehaald. De geldsom die betaald wordt voor het niet halen van een specifieke bodemwaarde wordt tot maximaal tweemaal toe verhoogd wanneer de specifieke bodemwaarde in opeenvolgende jaren niet gehaald wordt. De verhoging van een boete voor een specifieke bodemwaarde blijft van kracht totdat NS er in slaagt de specifieke bodemwaarde te halen. (Art. 24 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>Een concessie kan worden ingetrokken, indien aan de concessiehouder ter zake van overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet een sanctie is opgelegd. (Art. 43 Wp2000)</p>	

## Monitoring en handhaving – Conclusie

- Algemene regels bieden – anders dan binnen de context van concessies - vrijwel geen handvatten voor monitoring en handhaving.



# Quick scan Europese voorbeelden

Uitwerking case studies Italië, Oostenrijk, Verenigd-Koninkrijk en Zweden

4 APRIL 2023

# Inhoudsopgave

Inleiding.....	03
Selectie van de cases.....	04
Karakteristieken van de cases.....	05
Duitsland.....	06
Oostenrijk.....	11
Verenigd Koninkrijk.....	16
Zweden.....	22



# Inleiding

In een volledig gereguleerde spoormarkt legt de concessieverlener\* eisen en wensen vast in de vorm van een concessieovereenkomst. Op deze manier kan de concessieverlener in detail sturen op het vervoersaanbod (Berenschot, 2020: Onderzoek marktordening HSL-Zuid). In een opentoeegangssituatie worden eisen en wensen aan vervoersdiensten vooraf niet of nauwelijks vastgelegd. Vervoerders vullen hun vervoersdiensten op commerciële basis in en hebben een grote mate van vrijheid in het vormgeven en uitvoeren van deze diensten. De mate van regulering en daarmee de sturing op een goed vervoersproduct voor de reiziger en optimaal functionerend spoorstelsel is in deze situatie beperkt (Berenschot, 2020: Onderzoek marktordening HSL-Zuid; ABDTOP Consult, 2017: Kiezen voor een goed spoor).

Een 'beleidskader open toegang' met reguleringsmaatregelen moet de gewenste kwaliteit en continuïteit van het vervoersproduct voor de reiziger - ook in een gedeeltelijk geliberaliseerde markt - borgen. De regulering van het openbaar vervoer kan met verschillende instrumenten ingevuld worden: Europese en nationale wetgeving, concessieafspraken en bovenwettelijke afspraken. Regulering is hierbij geen doel op zich, maar een mogelijk middel, naast andere instrumenten, om een goed vervoersproduct voor de reiziger en een optimaal benut spoorweggstelsel te realiseren.

In aanloop naar het 'beleidskader open toegang' heeft het ministerie van IenW aan Berenschot gevraagd om de reguleringsverschillen tussen opentoeegang vervoer en concessieervoer in beeld te brengen. Ter inspiratie is in deze quick-scan een aantal case studies uitgewerkt, waaruit duidelijk wordt hoe in andere landen met (de regulering) van opentoeegangsvervoer wordt omgegaan.

# Selectie van de cases

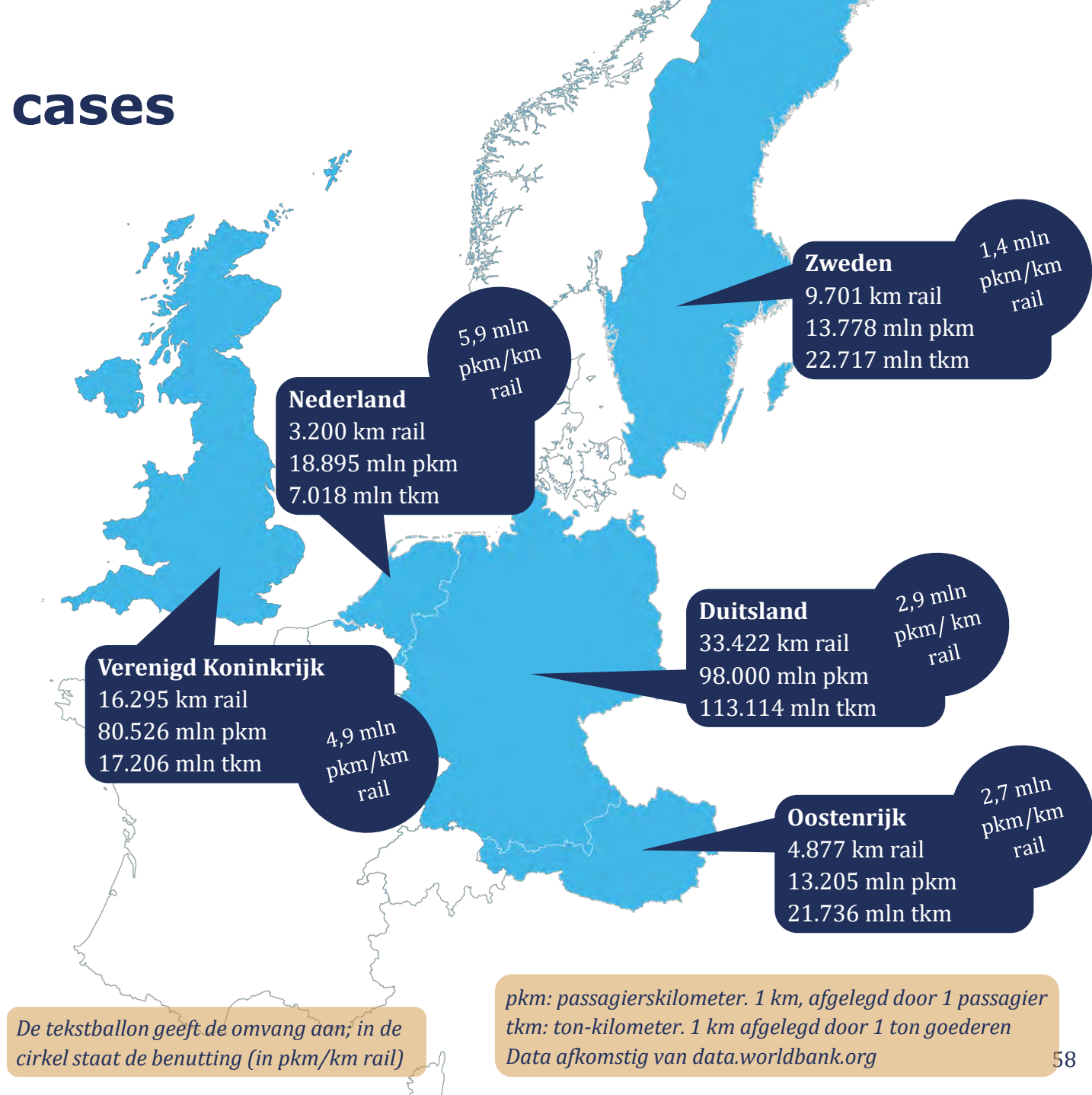
Vrijwel overal in Europa zien we voorbeelden van opentoeegang vervoer. De hoeveelheid en context verschillen daarbij sterk. Wij hebben gekozen voor een beschouwing van een viertal landen met een behoorlijke mate van opentoeegang vervoer en een (op onderdelen) vergelijkbare context:

- **Duitsland** heeft een ander soort spoorstelsel dan in Nederland, met zowel langeafstandsverkeer (vaak hogesnelheidslijnen) en regionaal vervoer. Het interessante aan deze casus is dat, ondanks de grote rol van één vervoerder, opentoeegangvervoerders er toch een deel van de markt weten te veroveren. Vooral de manier waarop de dienstregeling tot stand komt is voor dit onderzoek interessant.
- **Oostenrijk** is de tweede EU-lidstaat die we hebben bestudeerd. Oostenrijk kent al circa tien jaar een beperkte mate van opentoeegangvervoer. Oostenrijk is een interessante casus voor Nederland, omdat er behoorlijke overeenkomsten zijn tussen de aard en omvang van het netwerk en de (verwachte) verhouding tussen concessievervoer en open toegang.
- Ondanks dat het **Verenigd Koninkrijk** geen Europese lidstaat meer is, is het naar onze mening een interessante en relevante casus. De ordening van de Britse spoorsector volgt vooralsnog volledig de EU-regelgeving en Groot-Brittannië kent meerdere voorbeelden van opentoeegang vervoer, waarbij het net als (waarschijnlijk) in de Nederlandse context gaat om aanvullend aanbod in een hoogfrequent netwerk dat verder via concessies vergeven is.
- **Zweden** tenslotte is hét Europese voorbeeld van een spoorsector waarin opentoeegang al een aantal decennia de basis van het aanbod vormt; in stedelijke regio's en op minder rendabele routes gecombineerd met concessievervoer. Naast de ruime praktijkervaring met opentoeegang is Zweden ook interessant gezien de cultureel-maatschappelijke overeenkomsten met Nederland

## Karakteristieken van de cases

In het figuur hebben we de voornaamste karakteristieken van de spoorsector in de beschouwde landen én Nederland op een rij gezet. Hiermee wordt globaal duidelijk hoe de cases zich ten opzichte van elkaar en Nederland verhouden.

Het valt op dat de omvang van het netwerk in Nederland het beperktst is en de benutting ten behoeve van personenvervoer relatief het hoogst. Als ook de omvang van het spoorgoederenvervoer (in Nederland relatief beperkt) en de geografische situatie in de verschillende landen in ogenschouw genomen wordt, dan kan gesteld worden dat ieder land corridors of delen van het netwerk kent die in zekere mate vergelijkbaar zijn met de Nederlandse situatie: grote reizigersaantallen over niet al te lange afstanden op een druk bereden netwerk.



# Duitsland

## Inleiding en context

- In Duitsland is er een duidelijk onderscheid tussen het (stads)regionale en het (inter)nationale treinverkeer. De eerste categorie wordt door een flink aantal regionale vervoerautoriteiten via aanbestedingen in de markt gezet. Regionale vervoerautoriteiten krijgen hun bevoegdheid vanuit het bondsland en zijn verantwoordelijk voor de planning en aanbesteding. Het (inter)nationale interstedelijke treinverkeer vindt vrijwel volledig in open toegang plaats, op enkele lokale (internationale) verbindingen na.
- DB verzorgt veruit het merendeel van de opentoeegangtreindiensten (en heeft daarnaast ca. een derde van de regionale concessies in handen). Naast DB biedt FlixTrain een gestaag groeiend netwerk van binnenlandse verbindingen en ook is er een groeiend aanbod van grensoverschrijdende verbindingen (met deels ook een binnenlandse functie) van vervoerders als Thalys en WESTBahn. Het totale aandeel van vervoerders naast DB blijft klein.
- DB is in handen van de Duitse staat en verzorgt naast vervoerdiensten ook de rol van inframanager, via de subsidiaire onderneming DB Netz.

## Regulering van open toegang in Duitsland in het kort



### Dienstregeling in het kort

- (Inter)nationaal treinverkeer wordt via open toegang geregeld, regionaal en lokaal treinverkeer wordt door lokale vervoersautoriteiten aanbesteed en gefinancierd. Snellere treinen en treinen die langere afstanden afleggen, hebben in de regel betere kans op toegang tot treinpaden.



### Comfort en service in het kort

- Geen aanvullende regulering



### Ticketing en tarieven in het kort

- Geen aanvullende regulering



### Externe effecten in het kort

- Geen aanvullende regulering



### Samenwerking in het kort

- Niet gereguleerd, maar vindt wel informeel plaats. Dit is ook noodzakelijk gezien het intensieve gebruik van het netwerk.



### Monitoring en handhaving in het kort

- Sterke handhavende instantie (Bundeskartellamt en in sommige gevallen Bundestnetzagentur)

# Duitsland



## Regulering van de dienstregeling

- Veel regionale en lokale treinen opereren onder een concessie, aangezien elk bondsland hier vanuit de grondwet autoriteit op heeft.
- Deze concessies hebben echter, net als open toegang, geen gegarandeerde toegang tot treinpaden. Het is alleen een contractuele vergunning met verplichting om te rijden.
- Langeafstandstreinen opereren ook in een situatie van open toegang en staan minder vaak in concessies.
- De capaciteitsverdeling voor de dienstregeling verandert naar het Deutschlandtakt, dat capaciteit volgens een fictieve dienstregeling allocceert. Deze zorgt ervoor dat treinen op gezette tijden aankomen en vertrekken, zodat het efficiënter en gemakkelijker wordt.
- Wanneer er conflicten optreden, is er sprake van een aantal prioriteitsregelingen. De laatste stap hierbinnen is de 'hoogsteprijsprioriteit', waarbij vervoerders die de hoogste infrastructuurheffing betalen (en dus de langste afstand afleggen), de capaciteit krijgen toegewezen.
- Vervoerders maken via informele weg al onderling afspraken over de prioriteitsregelingen, voordat er conflicten optreden.



## Regulering van comfort en service

- Er is in Duitsland geen sprake van aanvullende regulering die sterk afwijkt van EU of Nederlandse regelgeving op comfort en service.



# Duitsland



## Regulering van ticketing en tarieven

- Er is in Duitsland geen sprake van aanvullende regulering ten aanzien van ticketing en tarieven. Dit wordt overgelaten aan de markt voor nationaal vervoer en de bevoegde autoriteit bij lokaal en regionaal vervoer.
- Algemene voorwaarden (bijv. reizigersrechten) worden beoordeeld en goedgekeurd door Bondsministerie. De verordening inzake passagiersrechten is van toepassing op opentoevang- en lokale/regionale diensten.
- Er is geen specifieke wettelijke verplichting voor DB om haar faciliteiten met andere exploitanten te delen. In enkele zaken is betoogd dat de federale kartelwet op deze situatie moet worden toegepast, maar deze hebben tot dusver weinig effect gehad. DB is alleen verplicht om op zijn website en op stationsborden te laten zien welke treinen er rijden. DB hoeft geen kaartjes van concurrenten te verkopen via de reserveringswebsite, automaten of stations. Ook is er geen verplichting om mee te werken aan tickets (bv. bij storingen).
- De overheid heeft recent toegezegd een ticket te stimuleren van €49 per maand voor al het lokale en regionale vervoer. Momenteel verschillen de tarieven en voorwaarden per gebied.



## Regulering van externe effecten

- Er is in Duitsland geen sprake van aanvullende regulering op externe effecten. Kortingen op toegangsheffingen zijn wel mogelijk voor klimaatvriendelijke redenen.
- Vervoerders moeten aantonen een veilige treindienst te kunnen rijden





# Duitsland



## Regulering van samenwerking

- Samenwerking in Duitsland – tussen vervoerders en tussen vervoerder en regelinstantie – is niet specifiek gereguleerd. Desalniettemin zijn wel de voorschriften van de BnetzA en de EU-wetgeving van toepassing en komen juridische geschillen vrij vaak voor.
- Informeel gebeurt samenwerking echter wel. Langeafstandsvervoerders coördineren bijvoorbeeld met lokale en regionale concessievervoerders.
- Samenwerking tussen vervoerders is ook belangrijk voor het gebruik van faciliteiten naast het spoor (rangeerterreinen, loodsen, etc.). Voor kleine vervoerders kan het niet uit om deze faciliteiten zelf te bouwen. Naast de concurrentie voor treinpaden, is dit ook een groot obstakel.
- Als vervoerders onderling een conflict niet kunnen oplossen, wordt het naar DB Netz geëscaleerd



## Monitoring en handhaving

- Handhaving en toezicht door Bundesnetzagentur (BnetzA) v.w.b. toegang, mededinging, capaciteitsverdeling, gebruiksvergoeding, voorwaarden operators etc.
- BnetzA heeft verregaande onderzoeks- en beslisbevoegdheid
- Er zijn bepaalde controles ingesteld om te voorkomen dat voor infrastructuur bestemde middelen worden gebruikt om de vracht- en passagiersvervoerders van DB te ondersteunen, hetgeen de concurrentie zou kunnen verstoren.



# Duitsland

## Relevantie voor Nederland

- De marktordening in Duitsland lijkt in eerste instantie sterk af te wijken van die in Nederland, maar in de praktijk is de dominante rol van DB in de langeafstandsverbindingen sterk vergelijkbaar met de positie die NS op basis van de HRN-concessie heeft. Dit biedt allereerst inzicht in het effect van het ontbreken van directe overheidsinvloed op het vervoer over langere afstanden. Ten tweede zou de aanwezigheid van alternatieve aanbieders in Duitsland zich ook in Nederland voor kunnen doen. Omdat de infrastructuurheffing significant hoger is in Duitsland, is dit temeer een reden dat alternatieve aanbieders ook in Nederland uit de voeten kunnen.
- Duitsland ziet het EU-recht als de basis, er is weinig tot geen aanvullende regulering. Duitsland acht aanvullende regulering ook niet nodig, waarbij wel wordt aangegeven dat een sterke regulator noodzakelijk is. De inzet zit op handhaving van het framework dat er is in plaats van aanvullende regulering. De mate van handhaving van bestaande (EU) kaders om open toegang in goede banen te leiden is ook voor Nederland een interessante gedachte.

# Oostenrijk

## Inleiding en context

- Het overgrote deel van de treinen in Oostenrijk rijdt onder een concessie. De Oostenrijkse overheid heeft hiertoe meerdere concessies voor de verschillende landsdelen onderhands gegund aan vervoerder ÖBB.
- ÖBB is in handen van de Oostenrijkse staat en verzorgt naast vervoerdiensten ook de rol van inframanager.
- Voornoemde concessies zien vooral op het vervoer op dunne en onrendabele lijnen; het merendeel van het Oostenrijkse netwerk. Op Salzburg – Wenen – grens met Tsjechië/Hongarije, de kerncorridor in het netwerk, is sprake van open toegang.
- Al meer dan 10 jaar concurreren ÖBB en WESTBahn in open toegang op de lijn Wenen – Salzburg. In december 2021 heeft WESTBahn haar treinen deels doorgetrokken naar München en sinds december 2022 ook naar Innsbruck.
- RegioJet biedt al enkele jaren grensoverschrijdende open toegang verbindingen aan, op de route Praag-Wenen-Budapest. Deze treinen hebben in Oostenrijk geen binnenlandse functie.

## Regulering van open toegang in Oostenrijk in het kort



### Dienstregeling in het kort

- Gewenste gebruik van het netwerk en kwaliteit van het aanbod verwerkt in capaciteitsverdeling
- Toepassing van kaderovereenkomsten en bonus/malus op performance



### Comfort en service in het kort

- Geen aanvullende regulering



### Ticketing en tarieven in het kort

- Gesubsidieerd nationaal OV-jaarabonnement tegen laag tarief als opstap richting één nationaal non-discriminatoire distributiesysteem



### Externe effecten in het kort

- Geen aanvullende regulering



### Samenwerking in het kort

- Enkel de samenwerking met de inframanager is gereguleerd



### Monitoring en handhaving in het kort

- Vervoerders zijn verplicht om data te verstrekken aan inframanager en toezichthouder

# Oostenrijk



## Regulering van de dienstregeling

- Het ministerie heeft het gewenste gebruik van het netwerk vertaald in de regels rondom capaciteitsverdeling. Concreet betekent dit onder meer dat vervoerders minimaal drie nationale knooppuntstations moeten aandoen om in aanmerking te komen voor aantrekkelijke treinpaden. Deze voorwaarde leidt er toe dat bepaalde verbindingen bevorderd worden en dat er tevens relatief homogene treinpaden worden aangevraagd. Het ministerie en opentoeegangvervoerders verschillen van mening in welke mate dit in de praktijk tot een optimaal samenhangend netwerk leidt.
- De capaciteitsverdeling geeft prioriteit aan de vervoerder die op een bepaalde route de hoogste frequentie wil gaan rijden. Daarbij is er tevens een bonus-malussysteem dat stimuleert dat de aangevraagde treinpaden ook daadwerkelijk en punctueel gebruikt
- In de capaciteitsverdeling wordt gebruik gemaakt van zgn. framework contracts / kaderovereenkomsten met een looptijd tot vijf jaar en garantie op paden binnen een tijdsspanne van +/- 10 minuten.



## Regulering van comfort en service

- Er is in Oostenrijk geen sprake van aanvullende regulering op comfort en service.



# Oostenrijk



## Regulering van ticketing en tarieven

- In het najaar van 2021 heeft Oostenrijk het zgn. 'Klimaticket' geïntroduceerd. Voor een kleine €1.100 per jaar kan hiermee onbeperkt gebruik gemaakt worden van vrijwel al het openbaar vervoer: opentoeegangvervoerders participeren hierin en worden, net als OBB, door de overheid gecompenseerd voor gedeelde inkomsten (compensatie o.b.v. reizigerskilometers). Het ministerie heeft de ambitie om voortbouwend hierop tot één distributiekanaal voor al het openbaar vervoer in Oostenrijk te komen (gezamenlijk backend, front-ends blijven vervoerder/distributeur specifiek). Aan dit systeem wordt momenteel met alle stakeholders gewerkt met als doel non-discriminatoire verkoop van tickets en tarieven.



## Regulering van externe effecten

- Er is in Oostenrijk geen sprake van aanvullende regulering op externe effecten.



# Oostenrijk



## Regulering van samenwerking

- Enkel de samenwerking tussen de infrastructuur-beheerder en vervoerder is gereguleerd.
- In de praktijk is er vrijwel geen directe relatie tussen het ministerie en opentoegevoerders.



## Monitoring en handhaving

- Vervoerders dienen data te verstrekken aan zowel de inframesanager als de toezichthouder, onder meer op het gebied van punctualiteit en reizigersaantallen. Deze informatie wordt op gegeneraliseerd niveau vooral gebruikt ten behoeve van de ontwikkeling van het spoorwegnet.



# Oostenrijk

## Relevantie voor Nederland

- De mate van aanwezigheid van opentoeegang in Oostenrijk zou zich ook in Nederland voor kunnen doen: opentoeegang verbindingen zijn een aanvulling op de verplichtingen in concessies en zien we op routes (over wat langere afstanden) met een grote marktvraag en/of op grensoverschrijdende verbindingen. De opentoeegang vervoerders concurreren op prijs en service, zorgen voor hogere frequenties op een aantal routes en hebben nieuwe klantgroepen weten aan te boren.
- Oostenrijk zet de regelgeving rondom de capaciteitsverdeling op verschillende manieren in om het gewenste aanbod tot stand te laten komen, zowel op de gewenste karakteristieken van het aanbod als in het borgen van continuïteit. Deze voorbeelden en leerervaringen kunnen ook in de Nederlandse context toegepast worden.
- Het Klimaticket is een voorbeeld dat laat zien dat ook in een situatie met open toegang significante initiatieven op nationale schaal gerealiseerd kunnen worden.
- Oostenrijk onderkent dat een, ook in Nederland nagestreefd, integraal OV-systeem vraagt om een klantvriendelijk nationaal systeem voor de non-discriminatoire verkoop van tickets en tarieven. OV Betalen kan dit systeem in de Nederlandse context zijn, indien alle vervoerders hier gebruik van kunnen maken.

# Verenigd Koninkrijk

## Inleiding en context

- Sinds begin jaren '90 kent het Verenigd Koninkrijk (VK) een marktordening met een relatief groot aantal concessies op zowel regionale als nationale schaal, de meeste met het ministerie (Department for Transport; DfT) als opdrachtgever en enkele regionale opdrachtgevers. De ordening is momenteel sterk in beweging en beweegt richting meer overheidsinvloed.
- In 1998 kwam de eerste opentoeegang vervoerder op het spoor. Inmiddels zijn er 4 verschillende aanbieders op een 5-tal routes, waaronder 1 internationale (Eurostar). Eind 2022 is de nieuwe (en dus 6e) route Londen – Wales geaccordeerd.
- De opentoeegang vervoerders concurreren vooral op route (bieden van rechtstreekse verbindingen die niet of beperkt in een concessie opgenomen zijn) en serviceniveau en hebben gezamenlijk enkele procenten van de markt in handen.
- De Organisation for Rail and Road (ORR) is de Britse toezichthouder en Network Rail is de inframanager.

## Regulering van open toegang in het VK in het kort



### Dienstregeling in het kort

- Inzet van kaderovereenkomsten van max. 10 jaar gebaseerd op de business case van vervoerders



### Comfort en service in het kort

- De vergunning die vervoerders krijgen van de toezichthouder bevat een groot aantal verplichtingen rondom het aanbod aan de klant. Hiermee is sprake van een sector brede operationalisering van de EU regelgeving



### Ticketing en tarieven in het kort

- Voornoemde vergunning borgt ook volledig non-discriminatoire ticketing en de beschikbaarheid van een nationaal standaard tarief



### Externe effecten in het kort

- De bijdrage van vervoerders aan het borgen van sociale veiligheid zijn eveneens onderdeel van de vergunning
- Overige externe effecten – zoals duurzaamheid – zijn beperkte geborgd



### Samenwerking in het kort

- Verplichte samenwerking op sectorbrede thema's en met consumentenorganisaties is onderdeel van de vergunning



### Monitoring en handhaving in het kort

- Vanuit de contractrelaties met de infrabeheerder en de toezichthouder worden veel data gedeeld en is handhaving mogelijk



# Verenigd Koninkrijk



## Regulering van de dienstregeling

- Capaciteitsverdeling is een aandachtspunt in de zin dat er meerdere voorbeelden van geschillen tussen opentoeegang vervoerders en Network Rail zijn over de beschikbaarheid van treinpaden. In meerdere gevallen hebben de vervoerders uiteindelijk paden toegewezen gekregen waar Network Rail in eerste instantie aangaf geen capaciteit beschikbaar te hebben.
- Indien capaciteit beschikbaar is, bepaalt de ORR vervolgens voor welke periode de capaciteit wordt toegedeeld. Op basis van het businessplan van de opentoeegang vervoerder (en een 'non-primarily abstractive'-toets, waaruit moet blijken dat er meer vraag komt) stelt ORR de maximale frequentie vast en voor hoeveel jaar de treinpaden toegewezen worden. Deze zgn. framework agreements of kaderovereenkomsten zien vaak op maximaal 10 jaar. De jaarlijkse capaciteitsverdeling door Network Rail is uiteindelijk bepalend in op welke tijdstippen de vervoerder de treinpaden beschikbaar krijgt.



## Regulering van comfort en service

- Vervoerders (concessie en opentoeegang) dienen – naast een toegangsovereenkomst met Network Rail – te beschikken over een vergunning van toezichthouder ORR. Dit contract ziet op een groot aantal aspecten van het klantaanbod, met als doel op deze aspecten tot een homogeen aanbod te komen. Ten aanzien van comfort en service is in veel gevallen sprake van de sectorbrede operationalisering van de Europese regelgeving en gaat het over:
  - Passagiersrechten
  - Service in geval van verstoringen
  - Toegankelijkheid
- Bijvoorbeeld ten behoeve van het borgen van de toegankelijkheid van het spoorstelsel schrijft de vergunning voor dat elke vervoerder over een Accessible Traveller Policy dient te beschikken en is voor de gehele sector 'één loket' ingericht waar reizigers assistentie kunnen aanvragen.

# Verenigd Koninkrijk



## Regulering van ticketing en tarieven

- Ook het nationale ticketing systeem, wederverkoop en doorgaande kaartjes en tarieven zijn onderdeel van de vergunning die de toezichthouder versterkt. Dit zorgt ervoor dat:
- De klant altijd de op dat moment beste prijs voor een treinreis krijgt; ongeacht bij welke partij het kaartje gekocht wordt;
- Elke vervoerder alle reizen en tarieven kan verkopen en dat alle verbindingen van alle vervoerders non-discriminatoir aangeboden worden.
- De tarieven die opentoeegang vervoerders hanteren zijn niet gereguleerd, met uitzondering van de verplichting tot het aanbieden van de gereguleerde nationale standaard tarieven; die reizigers in staat stellen om van iedere trein op een route gebruik te maken.



## Regulering van externe effecten

- Er is een mate van regulering op het gewenste gebruik van de infrastructuur via de toegangsovereenkomst. Duurzaamheidsaspecten zijn hierin maar beperkt meegenomen en ORR geeft aan dat hier verbetering op mogelijk is.
- De eisen rondom spoorwegveiligheid zijn een belangrijk onderdeel van de vergunning van de toezichthouder. In deze vergunning zijn ook de nationale regelingen rondom het borgen van sociale veiligheid in het spoorstelsel opgenomen; waaronder de bijdrage van de individuele vervoerders aan de kosten van de Britse spoorwegpolitie.

# Verenigd Koninkrijk



## Regulering van samenwerking

- Onderlinge samenwerking op 'sectorbrede thema's' en verplichte samenwerking met consumentenorganisaties is onderdeel van de vergunning die de toezichthouder verstrekt.



## Monitoring en handhaving

- De dubbele contractrelatie met enerzijds de infrabeheerder en anderzijds de toezichthouder en de daaruit voortvloeiende verplichtingen maakt dat vervoerders behoorlijk wat data dienen te verstrekken en dat handhaving mogelijk is.



# Verenigd Koninkrijk

## Relevantie voor Nederland

- De functie die opentoeegang in het Verenigd Koninkrijk vervult komt in grote mate overeen met de marktordeningskeuze in Nederland: opentoeegang verbindingen zijn een aanvulling op de verplichtingen in concessies en we zien deze vooral op routes waar geen rechtstreekse treinen reden of waar de frequentie relatief laag was. Daarbij concurreren opentoeegang vervoerders tevens op de service aan boord en/of richten zij zich op specifieke marktsegmenten, zoals de concurrentie met low-cost airlines.
- In het Verenigd Koninkrijk heeft men zich al in het begin van de jaren negentig voorbereid op een spoorstelsel met veel verschillende aanbieders. Om een voldoende samenhangende aanbod voor de klant te borgen wordt aan alle vervoerders een aantal eisen rondom onder meer ticketing, tarieven, reisinformatie en samenwerking (vervoerders onderling en met consumentenorganisaties) gesteld. Deze eisen zijn onderdeel van de vergunning die de toezichthouder verstrekt. Een dergelijke constructie is - op al deze aspecten - ook in Nederland goed denkbaar. Dit vraagt een uitbreiding van de scope en capaciteit van de toezichthouder (ACM evt. in combinatie met ILT).
- Naast de vergunning van de toezichthouder is een toegangsovereenkomst met de infrastructuurbeheerder noodzakelijk. Net als in meerdere andere case studies zijn eenduidige (toepassing van) criteria in het bepalen en het verdelen van de beschikbare capaciteit van de infrastructuur een aandachtspunt.
- Waar de infrastructuurbeheerder de beschikbare treinpaden beschouwt en toedeelt is het in Groot-Brittannië vervolgens de toezichthouder die bepaalt voor welke periode een vervoerder de capaciteit gegarandeerd krijgt. Op basis van het businessplan wordt beschouwd welke periode (doorgaans maximaal 10 jaar) nodig is voor een rendabele exploitatie. Deze toepassing van zgn. 'framework contracts' kan ook in de Nederlandse context ingezet worden om de toetredingsdrempels voor vervoerders te verlagen en alle stakeholders in de sector een bepaalde mate van continuïteit en zekerheid te bieden. Ook stelt het nieuwe toetreders in staat om, bijvoorbeeld door investeringen in nieuw materieel, de kwaliteit van hun aanbod te verbeteren.

# Zweden

## Inleiding en context

- In Zweden is de marktopening al in 1988 gestart, waarbij opentoeegangvervoer sinds ca. 15 jaar het uitgangspunt vormt.
- In de praktijk is (nog steeds) ca. 80% van het vervoer onderdeel van concessies en zijn vooral de zwaardere lange-afstandsverbindingen (Göteborg-Stockholm en in mindere mate Malmö-Stockholm) het domein van opentoeegang vervoerders, met meerdere aanbieders op hetzelfde traject. Daar waar geen opentoeegangverbindingen tot stand komen zetten de nationale en regionale overheden concessies in de markt; vooral in het (stads)regionale vervoer en op niet-rendabele verbindingen.
- In Zweden zijn momenteel 4 vervoerders (ook) in open toegang actief: SJ, Snälltåget, MTR(X) en FlixTrain.
- Zweedse (opentoeegang)vervoerders hebben nauwelijks contact met het ministerie, maar vrijwel alleen met de infrastructuurbeheerder Trafikverket. Trafikverket heeft daarbij maar één taak: het voldoen aan de capaciteitsvraag van de vervoerders
- De Zweedse toezichthouder Transportstyrelsen heeft een relatief reactieve rol en beschouwt vooral het functioneren van de markt.

## Regulering van open toegang in Zweden in het kort



### Dienstregeling in het kort

- Capaciteitsverdeling is volledig gericht op faciliteren van de wensen van vervoerders; geen optimalisatie door inframanager
- Bij conflicterende aanvragen verdeling o.b.v. 'socio-economic priority criteria'



### Comfort en service in het kort

- Geen aanvullende regulering



### Ticketing en tarieven in het kort

- Gefragmenteerd ticketing landschap dat niet gereguleerd wordt



### Externe effecten in het kort

- Geen aanvullende regulering



### Samenwerking in het kort

- Geen geformaliseerde samenwerking, maar de cultuur en wijze van capaciteitsverdeling maakt dat vervoerders veel onderling afstemmen



### Monitoring en handhaving in het kort

- Geen aanvullende regulering

# Zweden



## Regulering van de dienstregeling

- In principe volgt Trafikverket altijd de capaciteitsaanvragen van vervoerders. Bij conflicterende capaciteitsaanvragen vindt de verdeling plaats op basis van 'socio-economic priority criteria'. Het idee hierachter is dat met behulp van plaats- en tijd afhankelijke criteria tot een toedeling van spoorcapaciteit met de grootste sociaal-economische waarde gekomen wordt.
- Met de toenemende schaarste aan infrastructuur wordt de hiervoor beschreven bewerkelijke wijze van capaciteitsverdeling een steeds grotere uitdaging en ook wordt niet gestuurd op een optimale benutting van de infrastructuur.
- Trafikverket hanteert een bonus-malus systeem gericht op punctualiteit en het beperken van geplande en ongeplande uitval van treinen:
  - Voor geplande uitval wordt een boete opgelegd die hoger uitvalt hoe later in de tijd een treinpad wordt teruggegeven. Het merendeel van de paden wordt hierdoor meer dan 30 dagen van tevoren teruggegeven, waardoor de capaciteit vaak nog opnieuw toegewezen kan worden.
  - Ongeplande uitval en dispunctualiteit wordt eveneens bestreden met een boeteregime (dat ook op Trafikverket zelf van toepassing is). De praktijk laat daarbij zien dat uitval van treinen vrijwel niet voorkomt in het business model van opentoeegang vervoerders.



## Regulering van comfort en service

- Er is in Zweden, naast de EU-regelgeving, geen aanvullende regulering op comfort en service. In de praktijk zorgt de EU-regelgeving, gecombineerd met de commerciële keuzes van vervoerders ervoor dat de basis op orde is: vervoerders concurreren op het comfort en serviceniveau of het meenemen van fietsen in de trein, maar zaken als, reisinformatie, service bij verstoringen en in iets mindere mate toegankelijkheid zijn bij alle vervoerders geborgd.

# Zweden



## Regulering van ticketing en tarieven

- Ticketing en tarieven worden als een groot aandachtspunt gezien in Zweden. Er zijn veel regionale verschillen en daarmee een soms onduidelijk aanbod voor de klant.
- De oorspronkelijke nationale vervoerder heeft haar ticketing systeem mogen behouden ten tijde van de liberalisering. De SJ website is daardoor nog steeds het nationale ticketing kanaal en SJ kan bepalen of zij dit openstelt voor andere vervoerders. Zo weigert SJ om kaartjes van de grootste concurrent MTR(X) te verkopen.



## Regulering van externe effecten

- Op de geldende EU wetgeving na is er in Zweden niets additioneel geregeld op het gebied van externe effecten, waaronder ook het waarborgen van sociale veiligheid.



# Zweden



## Regulering van samenwerking

- Samenwerking wordt niet gereguleerd, maar er is wel veel informele samenwerking (vrijwillige samenwerkingsorganisatie). De op voorhand onzekere uitkomst van de socio-economische toets zorgt er bijvoorbeeld voor dat vervoerders van tevoren al met elkaar hun capaciteitsaanvragen afstemmen.
- Het is voor nieuwe vervoerders lastiger om binnen te komen in dit informele netwerk.



## Monitoring en handhaving

- Rapportageverplichtingen zijn er alleen aan de infrastructuurmanager. Deze zijn relatief beperkt en gericht op data ten behoeve van inzicht in het gebruik van het netwerk.





# Zweden

## Relevantie voor Nederland

- Ondanks een principe-keuze voor opentoeegang is ook de situatie in Zweden uiteindelijk een situatie met opentoeegangvervoer in een markt gedomineerd door concessies. Het Zweedse voorbeeld laat zien dat ook zonder aanvullende regulering op veel aspecten een klantvriendelijk aanbod tot stand komt. Ticketing en het sturen op een optimale benutting van de infrastructuur komen echter als aandachtspunt naar boven.
- De socio-economische toets die de basis vormt voor de capaciteitsverdeling in het geval van conflicterende aanvragen kan ook voor Nederland interessant zijn om te beschouwen. Hiermee wordt potentieel tot een verfijndere en minder statische toedeling van capaciteit gekomen die het meeste waarde oplevert voor de samenleving. Ook kan het tot een betere samenwerking tussen vervoerders in de capaciteitsverdeling leiden, omdat strategisch gedrag voorkomen wordt. Het Zweedse voorbeeld laat wel zien dat aandacht voor de praktische toepasbaarheid in het geval van een groot aantal conflicterende aanvragen noodzakelijk is.
- Het bonus-malus systeem gericht op gericht op het waarborgen van de punctualiteit en het beperken van geplande en ongeplande uitval van treinen bevat elementen die wellicht succesvol naar de Nederlandse context te vertalen zijn.
- Tenslotte maakt ook het Zweedse voorbeeld duidelijk dat het aan te bevelen is om de non-discriminatoire beschikbaarheid van tickets en tarieven te reguleren.

# Bronnenlijst

Deel A, B en C

4 APRIL 2023

# Bronnenlijst deel A

## EU wetgeving

- PSO: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/1370/oj>
- SERA: <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/34/oj>
- TSI-PRM (1300/2014): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R1300-20220531>
- TSI-TAP (454/2011): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32011R0454>
- TSI-NOI (1304/2014): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1304>

## Nationale wetgeving

- Wp2000 (Wet personenvervoer): <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/2022-05-01#HoofdstukIV>
- Bp2000 (Besluit personenvervoer): <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011982/2022-01-01/0#Hoofdstuk6>
- Spw (Spoorwegwet): <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015007/2022-01-01>
- Besluit capaciteitsverdeling: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017627/2017-04-10>

## Overig

- ProRail Netverklaring 2023 (2022)
- CROW Modelconcessie “Standaard Hoofdstukindeling Aanbestedings- en Concessiedocumenten”
- Definitief Programma van Eisen Europese aanbesteding openbaar vervoer Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (DAV) (2017)
- HRN-Concessie 2015-2025: [https://www.ns.nl/binaries/ht\\_1533714788418/content/assets/ns-nl/over-ons/concessie-voor-het-hoofdrailnet-2015-2025.pdf](https://www.ns.nl/binaries/ht_1533714788418/content/assets/ns-nl/over-ons/concessie-voor-het-hoofdrailnet-2015-2025.pdf)

Zowel het Programma van Eisen (PvE) voor de nieuwe HRN-concessie 2025-20xx als het nieuwe Besluit toegankelijkheid OV zijn (nog) niet meegenomen bij de opstelling van deze factsheet. Reden hiervoor is dat beide documenten ten tijde van het opstellen van deze factsheet (augustus 2022) nog niet openbaar of vastgesteld waren.

# Bronnenlijst deel B

- [Eurostat, 2022: Modal split of passenger transport](#)
- [SJ, 2019: Annual and Sustainability Report 2019](#)

## Geïnterviewde organisaties

### • Duitsland

- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)
- FlixTrain

### • Oostenrijk

- Federal Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology
- ÖBB
- WestBahn

### • Verenigd Koninkrijk

- Eurostar
- Onafhankelijke spoorexpert
- RDG
- Department for Transport
- First Rail
- ORR

### • Zweden

- MTR
- Snälltåget
- Trafikverket
- WSP
- Transportstyrelsen

# Bronnenlijst deel C

## Bronnen

[ACM. \(2018\). Regulering van de OV-betaalmarkt \(advies\).](#)

[ACM. \(2023\). Open toegang op het spoor.](#)

[AT Osborne. \(2019\). Gevolgen recht op toegang.](#)

[Berenschot. \(2021\). Marktverkenning internationale verbindingen in open toegang](#)

[EC \(Europese Commissie\). \(2018\). Uitvoeringsverordening \(EU\) 2018/1795 van de Commissie](#)

[Locov. \(2023\). Het Locov.](#)

[Ministerie van Infrastructuur en Milieu. \(2014\). Concessie voor het hoofdrailnet \(HRN-concessie\).](#)

[Van Hagen, M. \(2011\). Waiting experience at train stations.](#)

## Wetgeving

[Besluit personenvervoer 2000 \(Bp2000\).](#)

[Wet personenvervoer 2000 \(Wp2000\).](#)

[EU verordening 1370/2007/EC](#)

[EU verordening 454/2011/EU \(TSI TAP\)](#)

[Spoorwegwet \(Spw\).](#)

[Netverklaring ProRail \(ook model toegangsovereenkomst\).](#)

Berenschot



**Berenschot**

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[linkedin.com/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)

Vergaderjaar 2023–2024

**29 984**

**Spoor: vervoer- en beheerplan**

**Nr. 1162**

**NADER GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID VAN DER GRAAF C.S.  
TER VERVANGING VAN DIE GEDRUKT ONDER NR. 1158**

Voorgesteld 17 oktober 2023

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het toevoegen van een derde en vierde intercityverbinding per uur naar Groningen aan de hoofdrailnetconcessie grote voordelen heeft voor de bereikbaarheid van Noord-Nederland;

overwegende dat het toevoegen van deze extra intercity's gedurende de gehele dag nog niet mogelijk is omdat daarvoor infrastructurele aanpassingen benodigd zijn;

verzoekt de regering de derde en vierde intercity naar Groningen in de brede spits vanaf de start van de concessie op te nemen in de HRN-concessie, dit uit te breiden naar de rest van dag nadat de benodigde infrastructurele maatregelen zijn verwezenlijkt en de kosten hiervan ad € 5 mln. te dekken uit resterende budgetten van de verkenningen op artikel 11 van het Mobiliteitsfonds;

en gaat over tot de orde van de dag.

Van der Graaf  
De Hoop  
Krul



## MOTIE

M - 210

**Titel motie** : **Lelylijn onderdeel van een hogesnelheidslijn Amsterdam – Hamburg**  
**Datum PS** : **30 september 2020**  
**Onderwerp** : **Voordracht Startnotitie Programma Mobiliteit Provincie Groningen**

---

Provinciale Staten van Groningen, op 30 september in vergadering bijeen ter behandeling van bovenvermeld onderwerp

### **Constaterende dat:**

- in het nieuwe coalitieakkoord van de deelstaat Hamburg staat dat zij de vluchten tussen Amsterdam en Hamburg wil vervangen door snelle treinen,
- de gemeente Amsterdam in haar coalitieakkoord ook het aantal korte vluchten naar Schiphol fors wil reduceren,
- de ondermaatse treinverbinding Amsterdam – Groningen – Hamburg internationale bussen op termijn geen oplossing zijn,
- de Lelylijn capaciteit toevoegt aan het bestaande spoor,
- alle verbindingen op de Randstad geconcentreerd zijn, op Schiphol/Den Haag of Rotterdam;
- in Nederland een fatsoenlijke directe Noord-Zuid Intercity ontbreekt die in andere landen wel structureel aangeboden wordt,
- de opwaardering van de spoorlijn Groningen – Zwolle ook voor reistijdreductie is te gebruiken tussen Noord- en Zuid-Nederland.

### **Overwegende dat:**

- het traject Amsterdam-Hamburg en vice versa veel sneller kan worden afgelegd per trein dan nu het geval is,
- de Lelylijn hierin een belangrijk traject is.

### **Roepen het college op om:**

- de vrijgekomen capaciteit door de Lelylijn ook te betrekken in de onderzoeken,
- samen met de gemeente Groningen in overleg gaan met de provincie Brabant en de gemeente Eindhoven om gezamenlijk te gaan pleiten en te lobbyen voor een Noord-Zuid Intercity,
- de reizigers in de internationale bussen op de lijn Amsterdam – Groningen – Hamburg ook mee te laten wegen in de onderzoeken naar het internationale reizigerspotentieel dat gebruik zal maken van een veel snellere toekomstige treinverbinding,
- de Lelylijn en vrijgekomen capaciteit door de Lelylijn op te nemen in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040, de Gebiedsagenda Noord-Nederland, de Spooragenda Noord-Nederland en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT).

**En gaan over tot de orde van de dag!**





Dennis Ram, Partij voor de Vrijheid  
Johan ten Hoove, 50PLUS  
Bram Schmaal, Groninger Belang  
Dries Zwart, Partij voor het Noorden