



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
De heer C. van der Burg  
Postbus 20901  
2500 EX 's-Gravenhage

Den Haag, 15 juli 2022

Aantal bijlagen : 1  
Uw kenmerk :  
Ons kenmerk : ACM/UIT/579640  
Contactpersoon : Huib de Kleijn | [Huib.de.Kleijn@acm.nl](mailto:Huib.de.Kleijn@acm.nl) | 06 31035725  
Onderwerp : Reactie op consultatieversie Programma van Eisen nieuwe HRN-concessie

Geachte heer Van der Burg,

Bij brief van 13 juni 2022 heeft u namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: het ministerie) de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) advies gevraagd over de consultatieversie van het Programma van Eisen (hierna: PvE) van de nieuwe vervoersconcessie voor het hoofdrailnet (hierna: HRN-concessie).

#### *Eerdere reactie op beleidsvoornemen*

De ACM wijst erop dat zij bij brief van 15 februari 2021<sup>1</sup> heeft gereageerd op het concept Beleidsvoornemen gunning vervoerconcessie voor het hoofdrailnet 2025. Deze brief bevindt zich ter referentie in de bijlage. In deze brief heeft de ACM vooraf enkele kanttekeningen geplaatst rondom de vraag of de concessie en de wijze van gunning voldoet aan de relevante Europese wetgeving, met name de PSO-Verordening, oftewel Verordening (EG) 1370/2007, later gewijzigd met Verordening (EU) 2016/2338. Het is niet de rol van de ACM om te toetsen of de concessie voldoet aan het wettelijk kader. Dit is aan de Europese Commissie, dan wel de Nederlandse rechter. De ACM beperkt zich in de onderhavige reactie tot de mogelijke gevolgen voor de wijze van het vaststellen van het volume voor open toegang.

#### **Achtergrond: het recht op toegang en concessies**

Hieronder schetst de ACM kort de achtergrond van de regelgeving rondom de markinrichting van openbaar personenvervoer per spoor.

Spoorwegondernemingen hebben het recht op toegang tot hoofdspoorweginfrastructuur. Dit recht op toegang wordt ook wel "open toegang" genoemd en is gebaseerd op artikel 13, eerste lid van Richtlijn 2012/34/EU. Dit is in de Nederlandse wetgeving verankerd in artikel 27, eerste lid van de Spoorwegwet en artikel 19a, eerste lid van de Wet personenvervoer 2000. Uit het laatstgenoemde artikel volgt dat dit recht op toegang ook openbaar personenvervoer per spoor omvat.

Naast het recht op toegang kan een bevoegde overheidsinstantie ervoor kiezen om een spoorwegonderneming het exclusieve recht te geven om (bepaalde) openbaar personenvervoerdiensten per spoor te verlenen. Dit wordt in de Nederlandse wetgeving "concessie" genoemd<sup>2</sup> en in de Europese

<sup>1</sup> Kenmerk: ACM/UIT/549002.

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk II van de Wet personenvervoer 2000.

wetgeving “openbaredienstcontract”. Voor het gunnen van deze concessies of openbaredienstcontracten is de eerdergenoemde PSO-Verordening van toepassing.<sup>3</sup> Uit artikel 5, derde lid, van de PSO-verordening volgt dat het uitgangspunt is dat openbaredienstcontracten worden gegund in een openbare aanbestedingsprocedure. Enkel in bepaalde (uitzonderlijke) gevallen kan een openbaredienstcontract voor personenvervoer per spoor onderhands worden gegund.<sup>4</sup>

Het gunnen van een openbaredienstcontract vormt een beperking voor open toegang. Het recht op open toegang is namelijk beperkt indien voor dezelfde route of voor een alternatieve route een of meer concessies zijn verleend en de uitoefening van het recht op opentoeegang het economisch evenwicht van de betreffende concessie(s) in gevaar zou brengen. Het risico bestaat namelijk dat de opentoeegangsdiensten<sup>5</sup> dermate concurreren met de diensten op basis van openbaredienstcontract, waardoor de compensatie voor het openbaredienstcontract ontoereikend wordt. Belanghebbenden kunnen, indien zij bij een melding van een beoogde opentoeegangsdienst voldoende aanwijzingen hebben dat het economische evenwicht van een concessie in gevaar zou kunnen komen, een aanvraag bij de ACM indienen om te onderzoeken of deze opentoeegangsdiensten het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract in gevaar brengt.

Omdat open toegang het uitgangspunt is van de Europese wetgever en open toegang de mogelijkheid biedt voor spoorwegondernemingen om nieuwe (internationale) treindiensten te starten, beperkt de ACM zich tot de vraag wat de wijze van de volumevaststelling in het PvE betekent voor de concurrentie op het spoor en dan met name voor het mogelijke aanbod opentoeegangsdiensten. De ACM gaat bij de beantwoording van deze vraag uit van de situatie waarin de (tussentijdse) wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur van kracht is, waarbij concessieverkeer prioriteit krijgt boven opentoegangsverkeer. De (mogelijke) herziening van de regelgeving rondom capaciteitsverdeling van hoofdspoorweginfrastructuur laat de ACM buiten beschouwing.

### Vaststelling volume

In artikel 2 van het PvE wordt het volume van de HRN-concessie vastgesteld. Op grond van artikel 2, eerste lid van het PvE sluit de concessiehouder zijn vervoersaanbod zo goed mogelijk aan op de (verwachte) vraag, binnen de volumebepaling zoals opgenomen in Bijlage 8. De volumebepaling in Bijlage 8 bepaalt een bandbreedte. Het minimum wordt bepaald door de huidige hoeveelheid (frequentie) treinen. In dat kader bepaalt artikel 2, tweede lid, van het PvE dat de concessiehouder in ieder geval met minimaal dezelfde frequentie dient te rijden als in 2024. Het maximum van de bandbreedte wordt bepaald door de “referentielijnvoering 203X” die is gebaseerd op het lijnvoeringsmodel “6Basis”. In Bijlage 8 van het PvE staat dat de ambitie is om tijdens de concessieperiode naar dit maximum toe te groeien. In artikel 2, vierde lid, van het PvE, is opgenomen dat de concessiehouder aan het einde van de concessieperiode voldoet aan het volume van de referentielijnvoering 203X.

### Reactie ACM

Gelet op het feit dat de concessiehouder binnen de bandbreedte zijn vervoersaanbod kan bepalen, verwacht de ACM dat opentoeegangsdiensten – nationaal of internationaal – alleen zullen ontstaan indien er nog capaciteit beschikbaar is op het spoor naast het *maximum* van de bandbreedte. Aangezien uit artikel 2, eerste lid, van het PvE volgt dat de concessiehouder zelf het vervoersaanbod binnen de bandbreedte bepaalt, zou een opentoeegangsdienst onder het maximum van de bandbreedte niet meer kunnen voortbestaan indien de concessiehouder zijn vervoersaanbod verhoogt. Het onderstaande voorbeeld illustreert dit.

Stel de maximale capaciteit op een baanvak is 12 verbindingen per uur en de concessie specificeert de bandbreedte op dit baanvak tussen de 8 (minimum, frequentie in 2024) en 12 (maximum) verbindingen per uur. In een gegeven jaar rijdt de concessiehouder in een dienstregelingsjaar 10 verbindingen per uur. Vervolgens kondigt een andere spoorwegonderneming aan op dit baanvak een opentoeegangsdienst

<sup>3</sup> Zie artikel 5, eerste lid van de PSO-verordening.

<sup>4</sup> Deze uitzonderingen zijn beschreven in artikel 5, lid 3 bis, 3 ter, 4, 4 bis, 5 en 6. De uitzonderingsmogelijkheid van artikel 5 lid 6 is niet meer van toepassing vanaf 25 december 2023 (zie artikel 8, tweede lid onder iii).

<sup>5</sup> Passagiersvervoerdiensten op basis van het recht op open toegang.

aan te bieden van 2 verbindingen per uur. Indien de concessiehouder in een daarna volgend dienstregelingsjaar het aantal verbindingen op dit baanvak verhoogt naar 12, dan zal de opentoegeangsvervoerder op grond van de prioriteringsregel plaats moeten maken. Het is zeer waarschijnlijk dat spoorwegondernemingen die mogelijke opentoegeangsdiensten willen aanbieden dit risico niet zullen nemen. Dit betekent dat de capaciteit die volgt uit het maximum van de bandbreedte een drempel zal vormen voor aanvullende vervoersdiensten op basis van open toegang.

Daarnaast merkt de ACM op dat het PvE extra onzekerheid introduceert voor spoorwegondernemingen die mogelijk opentoegeangsdiensten willen aanbieden. Immers bepaalt artikel 2, derde lid, van het PvE dat de volumebepaling (oftewel het maximum en het minimum) jaarlijks door de concessieverlener wordt geactualiseerd. Er is daarmee dus ook een risico voor spoorwegondernemingen dat het maximum gedurende de looptijd van de concessie door het ministerie wordt verhoogd. Het onderstaande voorbeeld illustreert dit.

Stel de maximale capaciteit op een baanvak is 12 verbindingen per uur en de concessie specificeert de bandbreedte op dit baanvak tussen de 8 (minimum, frequentie in 2024) en 10 (maximum) verbindingen per uur. In een gegeven jaar rijdt de concessiehouder in een dienstregelingsjaar 10 verbindingen per uur. Vervolgens kondigt een andere spoorwegonderneming aan op dit baanvak een opentoegeangsdienst aan te bieden van 2 verbindingen per uur. In de jaarlijkse actualisatie van het ministerie wordt het maximum voor dit baanvak verhoogd naar 12 verbindingen per uur. De concessiehouder besluit hierop om in een daarna volgend dienstregelingsjaar het aantal verbindingen te verhogen naar 12. De opentoegeangsvervoerder zal dan op grond van de prioriteringsregel plaats moeten maken. Het is zeer waarschijnlijk dat spoorwegondernemingen die mogelijke opentoegeangsdiensten willen aanbieden dit risico niet zullen nemen. Dit betekent dat ook de mogelijkheid van een verhoging van het maximum van de bandbreedte een drempel vormt voor aanvullende opentoegeangsdiensten.

De ACM constateert dat de door het ministerie beoogde inrichting van het PvE drempels kan opwerpen voor opentoegeangsdiensten. Dit geldt voor nationale en internationale opentoegeangsdiensten. Dergelijke drempels zijn onvoldoende in lijn met de ambitie zoals beschreven in het door het ministerie opgeleverde rapport "Marktverkenning internationale verbindingen in open toegang van 10 december 2021". Hierin staat dat Nederland de ambitie heeft om de internationale treindiensten van en naar Nederland verder te verbeteren en dat het kabinet ruimte en kansen zal bieden om vanaf 2025 de internationale verbindingen door vervoerders in open toegang te laten uitvoeren.

Er zijn meerdere mogelijkheden binnen het beoogde PvE en het beoogde Besluit capaciteitsverdeling om de drempel voor opentoegeangsdiensten te verlagen en de markt voor personenvervoer per spoor beter te laten werken. De ACM is graag bereid om hierover met u in gesprek te gaan of eventuele oplossingen te toetsen.

#### **Heeft u vragen?**

Neem dan contact op met Huib de Kleijn, die uw zaak in behandeling heeft, bereikbaar via 06 31035725 of [Huib.de.Kleijn@acm.nl](mailto:Huib.de.Kleijn@acm.nl). Uw zaak is geregistreerd onder zaaknummer ACM/22/179017. Wilt u dit nummer vermelden als u contact met ons opneemt?

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid

## Bijlage

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
De heer J. Weekers  
Postbus 20901  
2500 EX 's-Gravenhage

Den Haag, 15 februari 2021

Aantal bijlagen :  
Uw kenmerk :  
Ons kenmerk : ACM/UIT/549002  
Contactpersoon : H.R. de Kleijn | Huib.de.Kleijn@acm.nl | 070 722558  
Onderwerp : reactie op concept Beleidsvoornemen gunning concessie hoofdrailnet 2025

Geachte heer Weekers,

Bij deze reageert de ACM, naar aanleiding van uw verzoek van 14 januari 2021, op het concept Beleidsvoornemen gunning vervoerconcessie voor het hoofdrailnet 2025 (hierna: beleidsvoornemen). De ACM beperkt zich in deze reactie tot de aspecten van het beleidsvoornemen die een relatie hebben tot de taak van de ACM als markttoezichthouder en daarmee tot de relatie van de concessie met concurrentie op of om het spoor. De hierop betrekking hebbende passages in het beleidsvoornemen zijn in deze reactie samengevat, waarna de ACM hierop haar reactie geeft.

### Omvang van de concessie

#### *Kanttekening vooraf*

In januari 2021 hebben Flixbus en ALLRAIL bij de ACM aangegeven dat zij van mening zijn dat de voorgenomen concessie van het HRN strijdig is met de (vernieuwde) PSO-verordening, en dan met name artikel 2.e. Dit punt is verder uitgewerkt in een in opdracht van ALLRAIL geschreven rapport.<sup>6</sup> De ACM constateert dat het beleidsvoornemen deze kwestie niet adresseert. Hoewel het niet de rol is van de ACM om te toetsen of de concessie en concessieverlening voldoet aan dit onderdeel van het Europees wettelijk kader, ziet de ACM dat deze bepaling mogelijk een rol speelt bij de hierna behandelde onderdelen over de omvang van de concessie (zowel wat betreft geografie als volume). Het door Flixbus en ALLRAIL gemelde punt leidt daarmee tot vragen die ons inziens spoedig opheldering behoeven, om risico's van het beleidsvoornemen op dit punt weg te nemen. Bij verdere bespreking van punten in het beleidsvoornemen met betrekking tot de omvang van de concessie, zullen we deze overigens verder buiten beschouwing laten.

---

<sup>6</sup> ALLRAIL, Het Hoofdrailnet en de Europese spoormarktordening, De vernieuwde PSO-verordening en haar gevolgen voor het Nederlandse Hoofdrailnet, 30 oktober 2020.

#### *Beleidsvoornemen*

In het beleidsvoornemen wordt de omvang van de concessie beschreven in termen van de geografische omvang (welke verbindingen) en het volume (de frequentie van treinen op die verbindingen).

#### *Reactie ACM*

De ACM onderschrijft het belang van een scherp gedefinieerde omvang omdat dit noodzakelijk is om de concessie te kunnen onderscheiden van open toegang en daarmee een goede toets te kunnen uitvoeren wat betreft de vraag of open toegang het economisch evenwicht van de concessie in gevaar brengt. Daarnaast vereist artikel 4, eerste lid, van de PSO-verordening overigens ook dat de omvang van de concessie wordt omschreven.

### **Geografische omvang HRN**

#### *Beleidsvoornemen*

De concessie wordt verleend voor het uitvoeren van diensten voor personenvervoer per trein op het hoofdrailnet. De geografische omvang van het hoofdrailnet is vastgelegd in het Besluit hoofdrailnet. Dit omvat alleen binnenlandse diensten. De geografische omvang van het hoofdrailnet is bij aanvang van de volgende concessie nagenoeg hetzelfde als in de huidige concessie, behoudens de aangekondigde decentralisatie van de sprinterdiensten tussen Zwolle en Leeuwarden en veranderingen op het gebied van internationaal spoorvervoer. Verdere decentralisatie is mogelijk indien daartoe voorafgaand aan de start van de concessie of bij de midterm review de politieke wens bestaat.<sup>7</sup>

#### *Reactie ACM*

De ACM begrijpt uit het beleidsvoornemen dat de geografische afbakening gelijk is aan het nationale vervoer in de huidige concessie, behoudens de sprinterdiensten tussen Zwolle en Leeuwarden, die vanaf 2025 worden gedecentraliseerd.<sup>8</sup> Het open houden van de mogelijkheid tot verdere decentralisatie op een eenduidig moment in het midden van de looptijd (bij de midterm review) acht de ACM een redelijke balans tussen enerzijds een zekere mate van flexibiliteit voor de concessieverlener en het bieden van prestatieprikkels aan de concessiehouder en anderzijds zekerheid voor de concessiehouder. De ACM is van mening dat de geografische omvang daarmee in het beleidsvoornemen voldoende is afgebakend.

### **Volume van de concessie (frequentie)**

#### *Beleidsvoornemen*

Het beleidsvoornemen geeft aan dat de concessie een bandbreedte zal bevatten voor hoeveel treindiensten er per uur per verbinding (baanvak) gereden worden. Dit is een bandbreedte tussen een ondergrens voor het aantal treindiensten dat gedurende de looptijd van de concessie door NS minimaal op een baanvak gereden *moet* worden en een bovengrens voor het aantal treindiensten dat door NS maximaal op een baanvak gereden *mag* worden. De ondergrens (minimumfrequentie) wordt afgeleid van het actuele aanbod onder de huidige concessie (waarbij de effecten van de coronacrisis buiten beschouwing worden gelaten).

Het uitgangspunt bij de bandbreedte is dat de vervoersvraag wordt gedekt. Dat betekent dat NS de frequentie ook moet verhogen als de vervoersvraag daartoe aanleiding geeft, uiteraard voor zover de capaciteit op de infrastructuur dat toelaat. Hiermee wordt NS in staat gesteld, maar ook verplicht, om

---

<sup>7</sup> Dit laatste is in het beleidsvoornemen verder uitgewerkt onder de kop "Decentralisaties".

<sup>8</sup> Indien dit niet zo is, lijkt het de ACM gewenst aan te geven wat wordt bedoeld met "nagenoeg hetzelfde", c.q. wat zijn de verschillen.

adaptief (tijdig en slim) in te spelen op - en te investeren in - de behoeften van een groeiend aantal reizigers gedurende de looptijd van de concessie en/of het beschikbaar komen van extra infrastructurele capaciteit voor de uitvoering van de concessie. De precieze bandbreedte zal worden vastgesteld in de latere fase van het programma van eisen voor de concessie.

Als gevolg van open toegang heeft iedere spoorvervoerder recht op toegang tot de spoorinfrastructuur,<sup>9</sup> mits er voldoende capaciteit beschikbaar is en het economisch evenwicht van de concessie(s) op die trajecten niet in gevaar komt. De ruimte voor opentoeegangvervoerders hangt af van de totaal beschikbare capaciteit op het betreffende baanvak, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met de capaciteit die nodig is voor het uitvoeren van de concessie. Het opentoeegangvervoer mag daarbij niet ten koste gaan van de publieke doelstellingen en de belangen van de reiziger die de vervoerconcessie moet borgen. Eventuele mogelijkheden voor marktinitiatieven zullen naar verwachting buiten de reeds zeer intensief bereden trajecten in de randstad liggen. Aangezien aan opentoeegangvervoerders slechts in beperkte mate eisen kunnen worden gesteld ten aanzien van het aanbod (inclusief de continuïteit daarvan) en de kwaliteit van hun diensten, ziet de staatssecretaris op dit moment voor hen voor wat betreft het binnenlands vervoer vooral kansen als aanvulling op de vervoerdiensten die via (de) concessie(s) (moeten) worden geboden. De staatssecretaris ziet vanuit het belang van de reiziger geen meerwaarde in het verminderen van de huidige frequenties van de onder de concessie uitgevoerde diensten op het hoofdrailnet met het oogmerk nieuwe toetreding van opentoeegangvervoerders te faciliteren.

#### *Reactie ACM*

De ACM onderschrijft het voornemen om het volume (de frequentie per verbinding) te specificeren met een bandbreedte. Het lijkt daarbij voor de hand te liggen om de ondergrens, conform het beleidsvoornemen, af te leiden van het actuele volume onder de huidige concessie. De ACM begrijpt het beleidsvoornemen zo, dat de bovengrens van het volume uiteindelijk in het programma van eisen wordt vastgesteld op de gedurende de concessieperiode verwachte vraag.

Het beleidsvoornemen geeft aan dat voor open toegang vooral kansen worden gezien als aanvulling op de verschillende concessies (hoofdrailnet en regionaal) waarbij de kansen voor binnenlands vervoer naar verwachting buiten de reeds zeer intensief bereden trajecten in de randstad liggen. Gegeven de keus om de bovengrens van de omvang van de concessie af te leiden uit de totale verwachte vervoersvraag, lijkt die verwachting juist.

---

<sup>9</sup>Voor binnenlandsvervoer op het hoofdrailnet geldt dit recht vanaf 2025.

De kansen voor open toegang zijn daarbij mede afhankelijk van de bij schaarse capaciteit toegepaste prioriteringsregels in de bandbreedte tussen ondergrens en bovengrens. Is het bijvoorbeeld zo dat bij de capaciteitsverdeling concessievoer alleen tot de ondergrens prioriteit heeft ten opzichte van opentoegeangvoer? Of geldt die prioriteit ook tot de bovengrens? Die prioriteringsregels worden in het beleidsvoornemen nog niet genoemd. Uiteindelijk zullen de prioriteringsregels onderdeel moeten uitmaken van het (nog te wijzigen) Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, maar ze vormen samen met de concessievoorwaarden en de methodiek van de ACM voor de toets op het economisch evenwicht, een onderdeel van de totale systematiek van marktordening. Voor een goede integrale besluitvorming van die totale systematiek, acht de ACM het gewenst dat de voorgenomen prioriteringsregels al in het beleidsvoornemen worden benoemd.

### ***Internationaal spoorvervoer***

#### *Beleidsvoornemen*

Om in het belang van de (internationale) reiziger ervoor te zorgen dat de internationale verbindingen die vanuit publiek belang wenselijk zijn inderdaad tot stand komen onder open toegang, zal een marktverkenning worden uitgevoerd. Daarin wordt onderzocht of en welke vervoerders onder open toegang op internationale verbindingen willen rijden tegen voor de reiziger aantrekkelijkere voorwaarden en welke knelpunten daaraan in de weg staan. Dat betekent dat internationale verbindingen (inclusief de kort grensoverschrijdende verbindingen die NS uitvoert onder de huidige concessie), in beginsel niet worden opgenomen in de nieuwe concessie. Als blijkt dat het aanbod in onvoldoende mate tot stand komt of zal komen, dan kunnen internationale verbindingen alsnog in een separate concessie worden opgenomen. De optie wordt opgehouden om internationale verbindingen (al dan niet tijdelijk) alsnog in de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet op te nemen. De keuze hierover hangt af van de uitkomsten van de marktverkenning.

#### *Reactie ACM*

De ACM onderschrijft deze aanpak, die ook in lijn is met het Europees wettelijk kader. Waar de vanuit publiekperspectief gewenste prestatie – ofwel een internationale verbinding met een bepaalde frequentie, kwaliteit en/of prijs – via open toegang tot stand kan komen, dient te worden gekozen voor open toegang. Indien dit *niet* het geval is en er wordt gekozen voor een concessie, geldt – zoals in het beleidsvoornemen ook is aangegeven – vanuit het Europees kader de basisregel van aanbesteden, tenzij.<sup>10</sup>

Het beleidsvoornemen houdt de optie open om internationale verbindingen (al dan niet tijdelijk) alsnog in de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet op te nemen, en daarmee onderhands te gunnen. Het lijkt de ACM goed die optie alleen te gebruiken als dat noodzakelijk is en voor een zo beperkt mogelijke periode. Een openbare gunning van dit vervoer lijkt de ACM in beginsel beter. Ten eerste vanuit het perspectief om voor de betreffende verbinding de gewenste prestatie voor de minste compensatie (subsidie) van de overheid te realiseren. Ten tweede vanuit het perspectief om op langere termijn de juiste randvoorwaarden te scheppen voor een gezonde markt voor internationale verbindingen. Vanuit dat marktperspectief is het gewenst dat er zo snel mogelijk een gelijk speelveld komt waarin, indien niet wordt gekozen voor open toegang maar voor een concessie, alle geïnteresseerde partijen kunnen bieden op die concessie.

### **Stationsagenda**

#### *Beleidsvoornemen*

Er wordt een Stationsagenda opgesteld. Met de Stationsagenda wordt toegewerkt naar een meer integrale

---

<sup>10</sup> Dit volgt uit artikel 5, derde lid, van de PSO-verordening. Waarbij nog tot 24 december 2023 op grond van het overgangsrecht onderhandse gunning mogelijk is.



afweging van publieke (en andere) belangen op stations. De staatsecretaris beziet nog welke juridische vorm voor de afspraken die in het kader van de Stationsagenda worden gemaakt, het beste aansluit bij de ambities ten aanzien van stations. Het kan zijn dat de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet daarvoor het meest geëigende instrument is.

#### *Reactie ACM*

De ACM onderschrijft dit voornemen. De ACM merkt op dat het voor een gelijk speelveld tussen vervoerders van belang is dat iedere vervoerder op een niet-discriminerende wijze toegang krijgt tot stations.

### **Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur tot deur kunnen reizen**

#### **MaaS**

##### *Beleidsvoornemen*

Een reiziger kan met een app van elke willekeurige MaaS-dienstverlener een (multimodale) reis plannen, boeken, betalen en maken. Dit betekent dat treinvervoer nog meer dan nu het geval is onderdeel wordt van een bredere vervoersketen en daarmee een belangrijker en aantrekkelijker alternatief wordt voor het gebruik van de auto. De keuze voor het gebruik van de auto of het openbaar vervoer is uiteraard aan de reiziger, maar de verwachting is dat door MaaS het marktaandeel van de trein en daarmee het gehele OV in de totale mobiliteitsketen toeneemt.

NS heeft naast haar rol als treinvervoerder verschillende rollen in het MaaS-domein.

Het ecosysteem van MaaS kan alleen optimaal werken wanneer er sprake is van een mobiliteitsmarkt met een gelijk speelveld, waarin wordt samengewerkt, data wordt gedeeld, samen wordt geleerd en waarin gebruik wordt gemaakt van (inter)nationale standaarden. In het bestuurlijk Nationaal OV Beraad (NOVB) van 13 juni 2019 is daarom afgesproken dat al het OV dat door Nederlandse overheden via concessies is uitgegeven, voor reizigers beschikbaar moet zijn via MaaS-dienstverleners en dat alle OV-concessies per uiterlijk 1 januari 2022 MaaS-waardig dienen te zijn. De afspraken over MaaS-waardigheid bevatten drie essentiële onderwerpen: het beschikbaar stellen van het door de concessieverlener vast te stellen referentieaanbod door OV-bedrijven aan MaaS-dienstverleners, het onderling delen van real-time data en het behandelen van vragen of klachten van reizigers.

De MaaS-waardigheidseisen die inmiddels in NOVB-verband zijn vastgesteld worden in de nieuwe concessie geborgd. Ook worden er gesprekken gevoerd met NS om de MaaS-waardigheidseisen uiterlijk 1 januari 2022 in de huidige concessie te verankeren. De concessie sluit zo aan bij de afspraken die landelijk gemaakt zijn in de digitale agenda en er wordt een basis geboden voor verdergaande samenwerking en standaardisering op de mobiliteitsmarkt.

#### *Reactie ACM*

MaaS biedt mensen en bedrijven veel voordelen en kansen, in termen van gebruiksgemak, keuze en duurzaamheid door het faciliteren van het gebruik van openbaar vervoer en deelvervoer.<sup>11</sup> Tegelijkertijd bevindt de MaaS-markt zich nog in een pril stadium. Om deze markt zich verder goed te laten ontwikkelen, is een vereiste dat MaaS-aanbieders toegang hebben tot vervoersdiensten. De ACM onderschrijft dan ook het voornemen voor het opnemen van randvoorwaarden hiervoor, de zogenaamde MaaS-waardigheidseisen, in de hoofdrailnetconcessie. De eisen die in NOVB-verband zijn geformuleerd, vormen hiervoor een belangrijke basis. Maar met de ontwikkeling van de MaaS-markt, waaronder de MaaS-pilots,

---

<sup>11</sup> Deelvervoer betreft bijvoorbeeld OV-fietsen, scooters en deelauto's.



zal ook de kennis over de noodzakelijke randvoorwaarden groeien. De ACM adviseert dan ook het voornemen te verbreden door ook de laatste stand van kennis mee te nemen in de hoofdrailnetconcessie. De ACM benadrukt hierbij dat de toegang die vervoerders verlenen aan MaaS-aanbieders – beschreven in een referentieaanbod – een goede afspiegeling moet zijn van het OV-aanbod en daarmee de basis kan vormen voor het ontwikkelen van levensvatbare MaaS-diensten.

### **Het optimaal benutten van de publieke investeringen in het Spoorstelsel als geheel *Andere inrichting van het netwerk en toekomstige stappen (identificeren van systeemtaken)***

#### *Beleidsvoornemen*

Om – na de looptijd van de nu te gunnen hoofdrailnetconcessie – voorbereid te zijn op een toekomst met verdergaande marktopening, zonder dat dit ten koste gaat van de publieke doelstellingen, is het nodig om de juiste randvoorwaarden daarvoor uit te werken en voor zover mogelijk en wenselijk te creëren. Het Vierde Spoorwegpakket gaat immers uit van aanbesteden, tenzij. In 2021 zal worden gestart met een inventarisatie van de wijze waarop de governance (sturing en coördinatie) van het spoorstelsel ingericht moet worden om meer marktopening te kunnen accommoderen en, indien dit voor de reiziger voordelen op kan leveren, op termijn (delen van) het netwerk te kunnen aanbesteden.

Daarvoor is het nodig eerst goed zicht krijgen op de taken die moeten worden gekwalificeerd als systeemtaken in het stelsel en nu worden uitgevoerd binnen (of buiten) de concessie voor het hoofdrailnet. Om het gelijk speelveld bij meer marktopening op het spoor goed te kunnen blijven borgen, is het wenselijk dat die systeemtaken op termijn mogelijk duidelijker afgebakend worden of onafhankelijk georganiseerd worden.

Het is van belang dat NS meewerkt aan het inzichtelijk maken van de randvoorwaarden voor verdergaande marktopening waaronder de systeemtaken die zij uitvoert. Waar nodig wordt dat geborgd in de concessie.

#### *Reactie ACM*

De ACM onderschrijft het doel om de randvoorwaarden voor verdergaande marktopening en de systeemtaken die NS uitvoert, inzichtelijk te maken en de medewerking van NS waar nodig in de concessie te borgen.

### **Verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS**

#### ***Samenwerking***

#### *Beleidsvoornemen*

Om de kracht van het openbaar vervoer ten volle te benutten, is het essentieel dat er goed wordt samengewerkt tussen de verschillende partijen in en rond de OV-sector. In de huidige concessieperiode zijn hier grote verbeterstappen gezet. Niet alleen in de samenwerking tussen IenW, NS en ProRail, maar ook in de samenwerking van NS met bijvoorbeeld regionale spoorvervoerders, decentrale overheden en consumentenorganisaties. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om strategische overleggen als de OV- en Spoorafels, maar ook over kleinere optimalisaties aan de dienstregeling op de kortere termijn. Het is van belang deze samenwerking ook in de nieuwe concessie te borgen.

#### *Reactie ACM*

De ACM herkent dit en onderschrijft dit voornemen. Dit voornemen sluit ook aan bij het advies van de ACM over de concessie Eindhoven-Düsseldorf waarin de ACM aangaf dat een verplichte samenwerking de

voorkeur heeft boven een financiële prikkel om samenwerking te stimuleren.<sup>12</sup>

### ***Informatievoorziening en transparantie***

#### *Beleidsvoornemen*

Doel is de informatievoorziening en transparantie van NS naar partijen als ProRail en decentrale overheden, vergaand wordt verbeterd. Meer transparantie kan ervoor zorgen dat de publieke belangen beter worden geborgd, omdat betrokken partijen zelf over de benodigde informatie beschikken in plaats van dat ze daarvoor afhankelijk zijn van de bereidheid van NS om deze informatie ter beschikking te stellen. Het bieden van meer transparantie sluit aan op een ontwikkeling die is ingezet bij concessies die door decentrale overheden zijn verleend. Uiteraard blijft NS de beheerder van informatie. Er mag geen discussie meer bestaan over de noodzaak van het structureel leveren van meer en betere (financiële) informatie of het leveren van aanvullende informatie als daarom wordt gevraagd, zonder dat daar vanuit NS vergaande voorwaarden aan worden gesteld. De door NS geleverde informatie dient vanzelfsprekend tijdig, volledig en accuraat te zijn. Het uitgangspunt is dat deze verplichting voor NS breed strekt, dus ook in het geval dat partijen als ProRail of decentrale overheden om deze informatie vragen.

IenW zal alleen informatie opvragen die nodig is voor het goed kunnen uitvoeren van haar rollen als concessieverlener en systeemverantwoordelijke. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de staatssecretaris (en niet NS) bepaalt of daarvan sprake is. Daarbij geldt dat zorgvuldig zal worden omgegaan met privacygevoelige en/of concurrentiegevoelige informatie.

#### *Reactie ACM*

De ACM onderschrijft dit voornemen. De ACM merkt op dat het bij decentralisatie ook kan gaan om informatie die een meer gelijk speelveld borgt bij aanbestedingen, ofwel informatie die andere vervoerders nodig hebben om een goed bod uit te brengen op een gedecentraliseerde concessie. In dat licht adviseert de ACM naast ProRail en decentrale overheden ook om “andere vervoerders” te noemen als de mogelijke via decentrale overheden indirecte ontvangers van deze informatie.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

S. Hibbert  
Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

---

<sup>12</sup> Advies van de ACM aan IenW van 11 mei 2020.