

Toelichting op de Vervoerconcessie voor het hogesnelheidsnet

1 Achtergrond

Inmiddels is de infrastructuur van de HSL-Zuid gereed gekomen voor reizigersvervoer. Deze infrastructuur bestaat uit een nieuwe spoorlijn tussen Schiphol en Rotterdam en tussen Rotterdam en de Belgische grens, geschikt voor rijksnelheden tot 300 kilometer per uur. Op Belgisch grondgebied is de HSL-Zuid doorgetrokken tot Antwerpen, zodat in combinatie met bestaand spoor tussen Amsterdam en Brussel een traject ontstaat dat grotendeels geschikt is voor spoorvervoer op hoge snelheid. De aanleg van de HSL-Zuid is geregeld in het "Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende de aanleg van een spoorverbinding voor hogesnelheidstreinen tussen Rotterdam en Antwerpen" van 21 december 1996.¹ Tussen Brussel en Parijs ligt reeds langer hogesnelheidsinfrastructuur.

Voor de selectie van de vervoersmaatschappij waaraan de exploitatie van de HSL-Zuid zou worden opgedragen heeft de Staat in 2000 een tenderprocedure uitgeschreven. Deze tenderprocedure is aangevangen in juli 2000 met de inschrijving van de gegadigden, waaraan de Staat informatie heeft verstrekt en instructies heeft gegeven om hun biedingen op te baseren. Het doel van de tenderprocedure was het creëren van marktspanning, teneinde een vervoerder te selecteren die het vervoer op marktconforme grondslag zou gaan verrichten. Het voornaamste uitgangspunt was dat de vervoerder het volledige vervoersrisico draagt, behoudens de verantwoordelijkheid van de Staat de infrastructuur tijdig te voltooien en het toegezegde aantal treinpaden beschikbaar te doen stellen.

2 De concessieovereenkomst

Vier gegadigden schreven zich in om de rechten op het vervoer over de HSL-Zuid te verwerven, voornamelijk consortia van ondernemingen uit verschillende Europese landen. Na een uitvoerig selectieproces is de tenderprocedure gewonnen door HSA, een consortium waarin NS Reizigers B.V. voor (thans) 95 procent en KLM N.V. voor (thans) vijf

¹ Tractatenblad 1997, nr. 22.

procent deelneemt. De Staat is de voorwaarden voor het vervoer over de HSL-Zuid met HSA overeengekomen in een 'concessieovereenkomst' van 5 december 2001.²

Met ingang van 1 januari 2005 is in de nieuwe Wet personenvervoer 2000 een concessiestelsel voor het openbaar vervoer geïntroduceerd. Ook voor de HSL-Zuid geldt sindsdien dat het verboden is openbaar vervoer te verrichten zonder daartoe verleende concessie (artikel 19 lid 1 van de wet). Bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer per trein is de minister van Verkeer en Waterstaat. De met HSA gesloten concessieovereenkomst voorziet reeds in de invoering van een wettelijk concessiestelsel. Zij bepaalt dat de minister van Verkeer en Waterstaat aan HSA een dienovereenkomstige concessie zal verlenen zodra daartoe de wettelijke grondslag is geschapen. HSA heeft zich verplicht die concessie zonder voorbehoud te aanvaarden, mits qua condities gelijk aan de concessieovereenkomst.

De onderhavige concessie strekt tot omzetting van de hiervoor bedoelde concessieovereenkomst en is daaraan inhoudelijk zoveel mogelijk gelijk. Het karakter van de concessie als publiekrechtelijk besluit op grond van de Wet personenvervoer 2000 brengt evenwel mee dat verschillen bestaan met de privaatrechtelijke concessieovereenkomst. Ook leent een aantal bepalingen van de concessieovereenkomst zich niet voor opname in de onderhavige concessie, bijvoorbeeld omdat zij slechts betrekking hebben op verplichtingen in de voorbereidingsfase voorafgaand aan de ingangsdatum van de concessie. Voor die gevallen blijft de concessieovereenkomst gelden. Anderzijds noemt de Wet personenvervoer 2000 een aantal onderwerpen met name, die in de concessie moeten worden geregeld en waarin de concessieovereenkomst niet steeds voorziet.

Een ander punt waarop de onderhavige concessie afwijkt van de concessieovereenkomst betreft de internationale samenwerking van HSA met de Belgische vervoerder NMBS en de Franse vervoerder SNCF. Die samenwerking was in de concessieovereenkomst nog niet uitputtend geregeld, terwijl zich tevens een aantal nieuwe ontwikkelingen heeft voorgedaan.³ Tot slot is de concessie gebaseerd op een memorandum van overeenstemming van 18 december 2008, waarin ondermeer de aanvangsdatum, een uitgestelde betaling van de gebruiksvergoeding in de eerste drie of maximaal vier jaar en een evaluatie van de concessie na die periode zijn vastgelegd.⁴

² Zie Kamerstukken 22 026, nr. 141 en nr. 145.

³ Zie voor de samenwerking met NMBS Kamerstukken 22 026, nr. 215 en voor de samenwerking met SNCF idem, nr. 232.

⁴ Zie Kamerstukken 22 026, nr. 288.

3 Duur en exclusiviteit van de concessie

De concessie vangt aan op 1 juli 2009 en is geldig voor de duur van vijftien jaar (de concessieperiode), de maximale duur die de Wet personenvervoer 2000 toelaat voor concessies voor treinvervoer en die ook is neergelegd in de concessieovereenkomst. Met de concessie verkrijgt HSA het recht om binnenlandse en internationale reizigersvervoer aan te bieden over de hogesnelheidsinfrastructuur. Ten aanzien van de binnenlandse treindiensten is dit recht exclusief, ten aanzien van de internationale treindiensten is de Europese Richtlijn 2001/14 van toepassing.

4 Bedieningspatroon en capaciteitsrechten

HSA zal het in artikel 4 van de concessie voorgeschreven bedieningspatroon aanbieden. De concessie biedt een ingroeiperiode van twee jaar om te komen tot het volledige bedieningspatroon van binnenlandse treinen. In de ingroeiperiode moeten de diensten Amsterdam–Rotterdam en Amsterdam–Breda minimaal één maal per uur per richting worden uitgevoerd en moet HSA zich inspannen om tijdens de spits reeds halfuursdiensten voor beide diensten te realiseren. De opbouw van het internationale bedieningspatroon heeft plaats in overleg met NMBS en SNCF.

Het staat evenwel vast dat HSA in de eerste periode niet tijdig over voldoende materieel zal beschikken om dit bedieningspatroon volledig uit te voeren. Omdat eventueel handhavend optreden door het opleggen van een last onder dwangsom daarin geen verandering zou brengen, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat besloten van die bevoegdheid pas gebruik te maken zodra HSA over voldoende materieel kan beschikken voor de uitvoering van het bedieningspatroon.⁵

De Staat heeft in de concessieovereenkomst aan HSA de infrastructurele capaciteitsrechten gegarandeerd die nodig zijn voor de uitvoering van het bedieningspatroon en zal ProRail instrueren zorg te dragen voor een redelijke verdeling van de diensten over het uur en een redelijke stabiliteit over de jaren.

5 Tarieven en vervoerbewijzen

De hogesnelheidstrein moet concurreren met het conventionele spoorvervoer, het vliegtuig en de auto. Omdat HSA voor het gebruik van de HSL-Zuid bovendien een substantiële vergoeding zal moeten betalen aan de Staat en derhalve belang heeft bij het vervoer van een groot aantal betalende reizigers, is niet gekozen voor inperking van de

⁵ Zie Kamerstukken 22 026, nr. 288.

ondernemingsvrijheid van HSA ten aanzien van de tarieven voor de reiziger. In de concessie is wel een mogelijkheid opgenomen voor de Minister om eventueel een tariefrestringie in te voeren.

Uiteraard zal de chipcard voor openbaar vervoer ook in de HSL-treinen worden gebruikt, zodra die landelijk is ingevoerd. Voorafgaand daaraan zal HSA zich inspannen kaartintegratie en een voldoende mate van kaartverkrijgbaarheid te realiseren.

6 Kwaliteit van het dienstenaanbod, prestatiemeting en LOCOV

Uitgangspunt is dat de kwaliteit van het dienstenaanbod goed is en dat HSA aanspreekbaar is op diskwalificaties die aan haar toerekenbaar zijn. Deze verplichtingen zullen worden gehandhaafd zodra HSA over voldoende materieel kan beschikken (zie hierboven). De volgende kwaliteitsafspraken zijn opgenomen:

- Internationale en binnenlandse business class reizigers zullen een zitplaatskans van 100 procent hebben, omdat gewerkt wordt met een reserveringssysteem. Reizigers die gebruik maken van de tweede klasse in binnenlandse treinen zullen een zitplaatskans hebben van tenminste 98 procent, zelfs in de drukst bezette trein op het door reizigers meest gebruikte traject.
- HSA zal niet meer dan vijf procent dispunctualiteit in zijn treindiensten veroorzaken. HSA treft in haar totale proces maatregelen ten aanzien van onder andere reservematerieel, onderhoud van materieel, opleidingen van personeel, reservepersoneel en keertijden van treinen om dit te realiseren.
- HSA zal minder dan 0,5 procent van haar treindiensten laten uitvallen.
- HSA zal door middel van een klantvriendelijk systeem een vergoeding aanbieden aan reizigers ter compensatie van vertragingen die zij zelf heeft veroorzaakt. In vergelijking met het binnenlands vervoer over het hoofdrailnet krijgen reizigers eerder een vergoeding. Voor internationaal vervoer is het vergelijkbaar met het voormalige Thalysstelsel.
- Rekening zal worden gehouden met de noden van reizigers met een lichamelijke functiebeperking en met aspecten van sociale veiligheid.
- Aan klanttevredenheid worden stringente eisen gesteld. Ten minste tachtig procent van de klanten zal de dienstverlening van het consortium met een 7 of meer waarderen. Iedere drie maanden zal HSA over de bovengenoemde onderwerpen rapporteren aan de Minister en een afschrift hiervan sturen aan het LOCOV. Indien HSA aan het einde van een kalenderjaar structureel niet aan de kwaliteitsnormen voldoet krijgt zij een jaar de tijd om daar verbetering in aan te brengen. Wordt dit niet gerealiseerd dan kan de Minister een boete van maximaal € 5 miljoen per kwartaal opleggen danwel de concessie intrekken.

7 Gebruiksvergoeding en compensatie

De concessievergoeding is niet geregeld in de onderhavige concessie, maar in het Besluit HSL-heffing⁶ en een daarop te baseren ministeriële regeling. De hoogte van de gebruiksvergoeding ligt vast in de concessieovereenkomst en de betalingsplicht daarvan zal worden geïmplementeerd in de toegangsovereenkomst tussen HSA en ProRail.

De gebruiksvergoeding die HSA voor de concessie betaalt kent een ingroeiperiode van vier jaar waarin een korting geldt van respectievelijk 60, 45, 30 en 15 procent. Omdat de markt voor het hogesnelheidsvervoer moet worden opgebouwd zal de volledige vergoeding pas in het vijfde jaar van de concessie worden betaald. In het hierboven onder 2 genoemde memorandum van overeenstemming is voorts een uitgestelde betaling van de gebruiksvergoeding in de eerste drie of maximaal vier jaar vastgelegd.

In de gebruiksvergoeding is opgenomen de vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur. De gebruiksvergoeding wordt betaald op basis van het aantal treinpaden. HSA betaalt geen vergoeding voor treinpaden die zijn toegewezen maar buiten gebruik zijn gesteld en voor treinpaden waarvoor snelheidsbeperkingen gelden die de treinen meer dan 10 minuten vertragen, voor zover deze niet wordt veroorzaakt door HSA.

8 Samenwerking met de NMBS en SNCF

De reikwijdte van de verleende concessie is uiteraard beperkt tot het Nederlandse grondgebied. Voor de uitvoering van treindiensten naar Antwerpen, Brussel en Parijs is HSA daarom aangewezen op de samenwerking met NMBS en SNCF. HSA is verantwoordelijk voor deze samenwerking.

9 Wijziging en intrekking

Uiteraard zijn bepalingen opgenomen die wijziging dan wel intrekking van de concessie regelen. Ten aanzien van een wijziging van wet- en regelgeving kan HSA alleen aanspraak maken op compensatie van financiële nadelen indien de wijziging louter, discriminatoir, HSA treft.

10 Afloop concessieperiode en continuïteit

HSA zal haar volledige medewerking verlenen aan een ongestoorde overgang van de concessie aan haar opvolger. Tot dat moment zal HSA conform de algemeen erkende

⁶ Zie Kamerstukken 22 026, nr. 254.

beginselen van goed ondernemerschap blijven opereren. Partijen treden in overleg over de overgang van personeel, materieel en bedrijfsmiddelen. De Staat heeft het recht het rollend materieel dat in gebruik is voor het bedieningspatroon over te nemen of over te laten nemen door de nieuwe concessiehouder. HSA garandeert de continuïteit van de HSL-Zuid diensten tot het moment van volledige overname door de nieuwe concessiehouder.

11 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3

De toekenning van capaciteitsrechten is geregeld in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Enkele bepalingen zijn als voorschrift in de concessie opgenomen, zoals de plicht tot het tijdig aanvragen van capaciteit. In de concessieovereenkomst heeft de Staat toegezegd dat ProRail de benodigde treinpaden aan HSA zal toewijzen en daarbij zal zorgdragen voor een redelijke verdeling van de diensten over het uur en een redelijke stabiliteit over de jaren van de concessieperiode. In de concessie zelf zijn verder geen bepalingen over capaciteitsverdeling op hun plaats.

Artikel 7

Het tweede lid van artikel 7 bevat de sancties die aan HSA kunnen worden opgelegd bij een structurele afwijking van de kwaliteitsnormen die artikel 6 voorschrijft. HSA krijgt in die gevallen eerst een jaar de mogelijkheid alsnog aan de prestaties te voldoen. Slaagt zij daarin niet, dan kan de Minister een dwangsom opleggen van maximaal € 5 miljoen per kwartaal waarin de normen niet gehaald worden. Als uiterste consequentie bepaalt artikel 15 lid 1 van de concessie dat de Minister de concessie kan intrekken als HSA gedurende zes opvolgende maanden enige verplichting uit hoofde van artikel 6 niet nakomt. Ook van deze mogelijkheden zal de Minister pas gebruik maken zodra HSA over voldoende materieel kan beschikken.

Artikel 7 geldt uitsluitend voor de in artikel 6 opgenomen verplichtingen van HSA. Op alle andere verplichtingen uit hoofde van de concessie is het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht volledig van toepassing, waaronder de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen.

Artikel 16

Het vierde lid van artikel 16 bevat specifieke voorschriften over informatieverstrekking door HSA ten behoeve van besluitvorming over de verlening van de opvolgende concessie. De Wet personenvervoer 2000 bevat in artikel 46 vergelijkbare voorschriften, maar deze

zien alleen op de situatie als al besloten is tot een aanbesteding. De ruimere werking van de plicht tot informatieverstrekking op grond van artikel 16 vindt haar grondslag in de algemene bevoegdheid tot het opnemen van voorschriften op grond van artikel 32, eerste lid van de wet in relatie tot de wettelijke bepalingen over de overgang van een concessie.

Artikel 18

De concessie kent een eigen stelsel voor de overname van productiemiddelen door een opvolgende concessiehouder. Om deze reden is de wettelijke regeling buiten toepassing verklaard.