

Vergaderjaar 2021–2022

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 955

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 december 2021

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de marktverkenning naar internationale treinverbindingen in open toegang. Mijn voorganger heeft opdracht gegeven voor de marktverkenning om voorafgaand aan de besluitvorming over de omvang van de nieuwe HRN-vervoerconcessie inzicht te krijgen in hoeverre het aannemelijk is dat internationale verbindingen die nu onderdeel van de HRN-vervoerconcessie zijn vanaf 2025 in open toegang tot stand komen. Dit rapport is in de bijlage te vinden.^{1, 2}

In deze brief beschrijf ik uw Kamer de context van het rapport, geef ik een samenvatting van de conclusies van dit rapport en schets ik de volgende stappen zodat het volgende kabinet volgend jaar een besluit kan nemen over de marktordening op de internationale treinverbindingen.

Internationale ambitie

Internationaal reizigersvervoer per spoor is een belangrijke pijler in het verduurzamen van het (internationale) vervoer. Zowel in Nederland als in Europa is daar veel aandacht voor. De Europese Commissie (EC) heeft in haar *Sustainable and Smart Mobility Strategy* (SSMS) de ambitie uitgesproken om voor afstanden tussen 500 en 800 kilometer in 2030 alleen nog CO₂-neutraal collectief vervoer te gebruiken. De EC wil dat in 2030 het aantal hogesnelheidstreinreizigers verdubbeld is, en in 2050 zelfs verdrievoudigd. Centraal in de aanpak van de EC staat het streven naar een integrale Europese Spoorruimte om de concurrentie te vergroten en de internationale treinreiziger een beter en ruimer aanbod te bieden.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 22 026, nr. 519.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De EC heeft op 14 december 2021 als onderdeel van het *Green Mobility* pakket³ een actieplan⁴ voor het bevorderen van lange afstands- en grensoverschrijdend personenvervoer per spoor gepubliceerd. In dat actieplan staat onder andere vermeld dat vanaf 2022 voorstellen kunnen worden ingediend voor pilot projecten voor nieuwe internationale treindiensten. Er wordt een BNC-fiche opgesteld over dit actieplan.

In het Europees Platform *International Rail Passenger Transport* (IRP) werkt Nederland met 26 andere landen, sectorpartijen en de Europese Commissie samen om slim en duurzaam treinreizen tussen Europese steden verder mogelijk te maken. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan versterking van het Europese netwerk en de verbetering van de verkrijgbaarheid van tickets.

Ook in Nederland worden diverse stappen gezet om het internationaal spoorvervoer te verbeteren waarover ik uw Kamer onlangs heb geïnformeerd.⁵ Voor de langere termijn zijn in het kader van Toekomstbeeld OV 2040 verschillende opties («menukaarten») bekeken met mogelijke bouwstenen om het internationale vervoer over spoor van en naar Nederland te versterken. Elke optie gaat gepaard met infrastructurele aanpassingen en alle opties hebben een relatie met het binnenlands – en goederenvervoer. Het is aan het volgende kabinet om op basis van zijn ambities te bepalen welke optie(s) uit dit «keuzemenu» prioriteit krijgen en hier bijbehorend budget voor vrij te maken. In samenhang met de ambities dient door het volgende kabinet ook gekeken te worden naar de hierbij passende marktordening voor de verschillende verbindingen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de uitkomsten van de marktverkenning naar internationale verbindingen in open toegang.

Internationale marktverkenning naar verbindingen in open toegang

In de brief met het integrale voornemen voor de marktordening op het spoor na 2024⁶ heeft mijn voorganger aangegeven kansen te zien om het internationale personenvervoer dat nu in de HRN-vervoerconcessie is opgenomen vanaf 2025 door vervoerders in open toegang te laten uitvoeren. Open toegang betekent dat vervoerders treindiensten aanbieden zonder concessie van de overheid en voor eigen rekening en risico. Het recht op open toegang voor het aanbieden van niet alleen internationaal personenvervoer per trein maar ook voor binnenlands personenvervoer per trein is met het Europese Vierde Spoorwegpakket een feit. Daarmee kan de business case voor aanbieders van internationale treindiensten gunstiger worden omdat zij ook binnenlandse reizigers kunnen meenemen. Het combineren van binnenlands en internationaal vervoer biedt spoorvervoerders kansen om nieuwe diensten aan te bieden als die winstgevend te exploiteren zijn. De (internationale) reiziger heeft daar baat bij doordat er mogelijk betere kwaliteit en hogere frequenties worden geboden tegen een concurrerende prijs.

Het uitgangspunt is een voor de reiziger aantrekkelijk aanbod van internationale verbindingen onder maatschappelijk gewenste voorwaarden ten aanzien van aanbod en comfort. Om een beter beeld te krijgen welk aanbod van internationale verbindingen per 2025 tot stand

³ Zie https://transport.ec.europa.eu/news/efficient-and-green-mobility-2021-12-14_en.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Action plan to boost long distance and cross-border passenger rail. Via [https://eur-lex.europa.eu: COM \(2021\) 810](https://eur-lex.europa.eu: COM (2021) 810).

⁵ Brief Ontwikkelingen internationaal personenvervoer per spoor (Kamerstuk 29 984, nr. 950).

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 899.

kan komen in open toegang, heeft mijn voorganger het onderzoeksconsortium Berenschot, TÜV Rheinland en Arcadis opdracht gegeven een marktverkenning uit te voeren. In deze marktverkenning zijn (internationale) spoorvervoerders geconsulteerd over de condities waaronder zij kansen zien om (aanvullende) internationale treindiensten in open toegang aan te bieden vanuit en naar bestemmingen in Nederland. Berenschot heeft daarnaast op basis van de beschikbare informatie business cases voor een aantal lange afstandsverbindingen opgesteld en heeft aandachtspunten en randvoorwaarden in beeld gebracht die voor vervoerders van belang zijn om diensten aan te bieden.

Uitkomsten marktverkenning

Het eindrapport laat een genuanceerd beeld zien. In het rapport staat dat het aannemelijk is dat de internationale verbindingen over de (middel-)langeafstand in open toegang tot stand komen. Het betreft de verbindingen in het HSL/ICE-segment (Amsterdam-Londen, Amsterdam-Parijs en Amsterdam-Frankfurt) en in het IC-segment (Amsterdam-Brussel en Amsterdam-Berlijn). Volgens de onderzoekers geldt voor het IC-segment wel dat vanwege de sterke samenhang met de binnenlandse dienstregeling het risico bestaat dat de kwaliteit van deze verbindingen in open toegang verslechtert. Dat het aannemelijk is dat de internationale (middel-)langeafstand verbindingen in open toegang tot stand komen, wordt ondersteund door de uitkomsten van de in het kader van de marktverkenning opgestelde business cases⁷. De huidige aanbieders zijn sterk geëngageerd aan deze groeiende markt.

Voor nachttreinen zijn de toetredingsdrempels (materieel en infrastructuur) en risico's (beperkte investering en beperkte omvang van de operatie) lager dan voor reguliere internationale verbindingen. Recent is dan ook een toename van het aantal aangekondigde en mogelijke nachttreinen te zien. Tegelijkertijd leiden de specifieke kenmerken van nachttreinen in de Nederlandse context tot operationele uitdagingen zoals de schaarste aan opstelcapaciteit gedurende de dag en eisen ten aanzien van aslasten.

In het rapport staat dat vanwege het doorgaans structureel verlieslatend karakter van kort grensoverschrijdende verbindingen (Maastricht-Luik en Roosendaal-Antwerpen), geen enkele marktpartij interesse heeft getoond in het voor eigen rekening en risico exploiteren van treindiensten in dit segment.

Vanwege diverse knelpunten waaronder de beschikbaarheid van materieel, beperkingen aan de infrastructuur en de verkrijgbaarheid van (doorgaande) tickets en tarieven, lijkt het volgens de onderzoekers niet aannemelijk dat op korte termijn een groot aanvullend aanbod aan verbindingen door nieuwe toetreders tot stand komt bovenop de huidige verbindingen en frequenties. Het rapport schetst aandachtspunten en randvoorwaarden om de toetreding van nieuwe vervoerders en het realiseren van aanvullend aanbod van internationale treindiensten in de toekomst te verbeteren.

⁷ Voor de berekening van de business cases zijn de gerealiseerde reizigersaantallen van voor de COVID-19 pandemie gehanteerd toen sprake was van een groeiende markt. Op de vraag hoe de internationale spoormarkt zich gaat herstellen van de pandemie geeft Berenschot aan dat er breed gedragen consensus onder zowel vervoerkundig experts als de geïnterviewde vervoerders is dat rond 2024 de marktvraag weer op het niveau van voor de pandemie zal komen te liggen (zie p. 69 e.v.).

Vervolgstappen

Uw Kamer heeft de regering in diverse moties⁸ gevraagd om kansen, risico's en knelpunten in kaart te brengen en om samen met mogelijke partners, bestaande initiatieven, landen en vervoerders zich actief in te zetten voor het wegnemen van drempels en de realisatie van meer verbindingen (bijvoorbeeld voor de nachttreinen en op de verbinding Amsterdam-Londen). Deze marktverkenning maakt inzichtelijk waar zich kansen, randvoorwaarden en aandachtspunten voordoen (voornamelijk met het oog op de internationale verbindingen binnen de huidige HRN-vervoerconcessie) en geeft daarmee gedeeltelijk invulling aan deze moties. Daarnaast heb ik in mijn recente brief over de ontwikkelingen van het internationaal personenvervoer per spoor aangegeven hoe we werken aan het concreet verbeteren van specifieke verbindingen. Ook komend jaar werken we samen met verschillende partners verder aan het verbeteren van het aanbod van internationale verbindingen. Het is aan mijn opvolger om een brede internationale ambitie te definiëren in samenhang met de resultaten van de marktverkenning en te bepalen welke specifieke stappen worden gezet om de moties verder in te vullen.

De uitkomsten van de marktverkenning vormen bouwstenen voor het besluit over de toekomstige marktordening op de internationale verbindingen in de verschillende segmenten. Dit besluit hangt samen met het besluit dat het volgende kabinet rond de zomer van 2022 neemt over het programma van eisen voor de nieuwe HRN-vervoerconcessie.

In de komende maanden worden verdere stappen gezet op basis van de uitkomsten van de marktverkenning. Zo worden onder andere de aandachtspunten en randvoorwaarden om meer ruimte te geven aan de internationale verbindingen verder onderzocht en uitgewerkt. Dat stelt mijn opvolger in staat om medio 2022 een besluit te nemen over de toekomstige marktordening op de internationale verbindingen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg

⁸ Motie van het lid Kröger (Kamerstuk 35 570 XII, nr. 61, motie van de leden Kröger en Schonis (Kamerstuk 29 984, nr. 878), motie van de leden Schonis en Kröger (Kamerstuk 35 570 XII, nr. 39) en motie van het lid Boulakjar (Kamerstuk 35 925 XII, nr. 34).