

Vergaderjaar 2022–2023

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1002

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2022

De ambities om meer en betere internationale treinverbindingen tot stand te brengen zijn groot, zowel over de lange afstanden als voor regionaal grensoverschrijdend verkeer. De internationale trein vormt immers een duurzaam en comfortabel alternatief voor de auto en het vliegtuig op de kortere afstanden. Betere grensoverschrijdende verbindingen dragen daarnaast bij aan de verbetering en versterking van stedelijke netwerken en grensregio's. In Europa zet ik samen met mijn collega's stappen om de juiste randvoorwaarden te creëren voor de realisatie of verbetering van internationale treinverbindingen. Die opgave is niet eenvoudig en kent vele aspecten waarop overheden, vervoerders en infrastructuurbeheerders in de verschillende landen samen moeten optrekken. Ook binnenlands is de opgave groot, gegeven de beperkt beschikbare ruimte op het spoor¹. Binnen deze context wil ik mij de komende jaren inzetten zodat meer grensoverschrijdende verbindingen gerealiseerd kunnen worden. Het werkprogramma internationaal spoor² geeft u een overzicht welke stappen momenteel al worden gezet, vooruitlopend op de uitwerking van mijn bredere strategie voor het internationale spoor in het komende jaar. Mijn voorstel voor de marktordering van de internationale verbindingen dat u in deze brief vindt, vormt een van die stappen.

Mijn uitgangspunt is een aantrekkelijk aanbod van internationale verbindingen voor de reiziger, onder maatschappelijk gewenste voorwaarden ten aanzien van aanbod en comfort. Ik wil vervoerders daarbij ruimte bieden om met initiatieven te komen om nieuwe internationale verbindingen te realiseren en bestaande verbindingen te verbeteren. Die ruimte wil ik geven door de internationale verbindingen – waar

¹ Bij een toenemende drukte op het spoor zal steeds vaker de lastige afweging gemaakt moeten worden of een internationale trein, een binnenlandse trein of een goederentrein voorrang krijgt. In de voorziene herziening van het Besluit Capaciteitsverdeling dient hiervoor het kader vastgesteld te worden.

² Kamerstuk 29 984, nr. 994, d.d. 12 september 2022.

dat kan – in open toegang tot stand te laten komen. Daarmee sluit ik aan bij de beweging die in Europa is ingezet om meer verbindingen in open toegang aan te bieden. Open toegang betekent dat vervoerders trein-diensten zonder concessie van de overheid aanbieden. Wanneer zij diensten voor eigen rekening en risico aanbieden, worden vervoerders voortdurend geprikkeld om de reiziger een aantrekkelijk aanbod te bieden. Vooral voor de langeafstandsverbindingen lijkt de reiziger gebaat bij vervoerders die in concurrentie treindiensten ontwikkelen. Deze verbindingen zijn (commercieel) interessant voor vervoerders om aan te bieden vanwege het grote aantal reizigers en een (per saldo) positieve business case. Ik wil er tegelijkertijd voor zorgen dat de Nederlandse reiziger een goed aanbod blijft houden door internationale verbindingen die naar verwachting niet of maar gedeeltelijk in open toegang tot stand komen op te nemen in een concessie of anders organiseren.

Binnen de huidige HRN-concessie voert NS met haar partners de volgende verbindingen uit: de IC Brussel, de IC Berlijn, de hogesnelheidstreinen over de HSL-Zuid naar Brussel/Parijs en Londen, de ICE naar Frankfurt/Basel, de kortgrensoverschrijdende verbindingen Roosendaal-Antwerpen en Maastricht-Luik en de nachttrein naar Wenen.³ In het kader van het Programma van Eisen van de nieuwe HRN-concessie⁴ ligt de keuze voor om de internationale verbindingen onderdeel te maken van de HRN-concessie of via open toegang of een separate aanbesteding te organiseren. Mijn voorstel is om meer ruimte te geven aan vervoerders door de hogesnelheidstreinen naar Brussel/Parijs, Londen en Frankfurt/Basel, de IC Berlijn buiten de middagspits (richting Berlijn) en de nachttrein Wenen in open toegang tot stand te laten komen per 2025. De IC-Brussel, de IC Berlijn voor de middagspits en de kortgrensoverschrijdende verbinding Roosendaal-Antwerpen worden onderdeel van de HRN-concessie. Voor de kortgrensoverschrijdende verbinding Maastricht-Luik streef ik ernaar om deze verbinding in overleg met de provincie Limburg per 2025 te decentraliseren. In aanvulling hierop neem ik uw Kamer ook mee in de vervolgstappen voor de IC Aken. In het vervolg van deze brief licht ik de onderbouwing voor dit voorstel verder toe.

Doorlopen proces

In de brief met het voornemen voor de marktordening op het spoor na 2024⁵ schrijft mijn ambtsvoorganger dat de reiziger mogelijk kans heeft op een beter product als internationale (langeafstands)verbindingen in open toegang worden aangeboden. Om meer inzicht te krijgen of het aannemelijk is dat de huidige internationale verbindingen (zoals uitgevoerd door NS en partners) in 2025 in open toegang zullen worden aangeboden, is een marktverkenning uitgevoerd. Die marktverkenning heeft uw Kamer op 24 december 2021 ontvangen.⁶ Met de uitkomsten van de marktverkenning in de hand heb ik een aantal vervolgstappen gezet om tot een voorstel voor de marktordening voor de internationale verbindingen te komen. Mijn ministerie heeft gesprekken gevoerd met

³ De overige dagelijkse internationale verbindingen zijn onderdeel van een regionale concessie (Arnhem-Düsseldorf, Groningen-Leer, Aken-Maastricht, Enschede-Münster, Enschede-Dortmund, Hengelo-Bielefeld, Venlo-Hamm) of worden reeds in open toegang aangeboden (de nachttrein van NS/DB/ÖBB/SBB naar Zürich en de nieuwe diensten van European Sleeper naar Praag). Daarnaast worden ook diverse meer ad-hoc diensten aangeboden in open toegang, o.a. Alpen Express, Green City Trip en Sunweb/Eliza was here.

⁴ Deze brief heeft uw Kamer gelijktijdig met het Programma van Eisen voor de nieuwe HRN-concessie ontvangen.

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 899, d.d. 11 juni 2020.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 955, d.d. 24 december 2021.

binnen- en buitenlandse vervoerders over hun internationale ambities⁷ voor Nederland en over de (mogelijke) drempels waar zij in de praktijk tegen aanlopen. Ook is gesproken met andere (buur)landen en reizigersorganisatie Rover over hoe zij de internationale treinverbindingen zien. Tevens is ProRail gevraagd om advies over de verwevenheid van de IC Brussel en IC Berlijn met het binnenlands vervoer. In de marktverkenning wordt namelijk geconcludeerd dat de kwaliteit van deze IC-verbindingen in open toegang mogelijk tot verslechtering van het binnenlandse aanbod leidt vanwege de beperkte capaciteit op de infrastructuur.

Overwegingen en gehanteerde criteria bij mijn voorstel

De marktverkenning, de gesprekken met belanghebbenden en het advies van ProRail geven mij de benodigde informatie om per verbinding een zorgvuldige afweging te kunnen maken in het belang van de reiziger. Daarbij teken ik aan dat ik geen inzicht heb gekregen in de business cases van NS op de huidige internationale verbindingen. Ik baseer mij op de conclusies van de marktverkenning en de aanvullende gesprekken die mijn ministerie heeft gevoerd.

In mijn voorstel heb ik rekening te houden met de geldende juridische kaders. In Europa is de beweging ingezet om meer ruimte te bieden voor het aanbieden van verbindingen in open toegang. Het blijft mogelijk om internationale verbindingen op te nemen in een concessie, maar een lidstaat dient de noodzaak daartoe goed te onderbouwen, zeker wanneer verbindingen beperkte onderlinge samenhang hebben. Een concessie biedt over het algemeen meer sturingsmogelijkheden op reizigersaspecten (als comfort en het precieze aanbod) dan open toegang, maar kent voor internationale verbindingen ook zijn beperkingen. Juridisch ben ik immers slechts bevoegd tot aan de grens en zijn mijn sturingsmogelijkheden beperkt tot het Nederlandse deel van het traject. Bij de realisatie van internationale verbindingen blijf ik ook onder een concessie afhankelijk van de mogelijkheden en medewerking in de buurlanden (en de buitenlandse vervoerders), bijvoorbeeld als het gaat om de beschikbare spoorcapaciteit of welk ordeningsregime geldt. In onze buurlanden rijden internationale treinen veelal in open toegang.

In mijn afweging voor de marktordening hanteer ik vanuit het belang van de reiziger de volgende criteria (in deze volgorde):

1. De internationale treindienst is ook van belang voor de binnenlandse reiziger omdat de internationale trein een binnenlandse functie vervult. In dat geval wil ik garanderen dat de internationale reiziger én de binnenlandse reiziger een goed aanbod (blijven) krijgen door de verbinding op te nemen in de HRN-concessie om zo de binnenlandse functie goed te kunnen borgen.
2. De internationale treindienst is alleen voor de internationale reiziger van belang is (en de dienst is niet/beperkt van belang voor de binnenlandse reiziger) en het is aannemelijk – op basis van de marktverkenning – dat het gaat om een (potentieel) winstgevende verbinding. In dat geval kies ik ervoor ruimte te geven aan opentoegegangvervoer.
3. De internationale treindienst is vooral van belang voor de regionale reiziger (kortgrensoverschrijdend vervoer) en het is aannemelijk dat de verbinding niet op interesse kan rekenen van opentoegegangvervoerders. In dat geval ligt opname in de HRN-concessie of een (regionale) concessie voor de hand.

⁷ Vanuit het oogpunt van concurrentie en mededinging vind ik het onwenselijk om specifiek verslag te doen van ambities van individuele vervoerders.

Niet alle internationale verbindingen lenen zich momenteel voor een opentoeegangregime. Bij kortgrensoverschrijdende verbindingen is veelal sprake van een verlieslatende dienst (negatieve business case). Contracteren in een concessie ligt dan voor de hand als een verbinding maatschappelijk van belang is. Een opentoeegangregime leent zich in Nederland ook minder goed als een internationale trein in een binnenlands IC-pad rijdt en daarmee onderdeel uitmaakt van de binnenlandse dienstregeling. In sommige gevallen is de internationale trein onmisbaar om grote groepen binnenlandse reizigers te vervoeren en zou er zonder die trein onmiddellijk een knelpunt voor reizigers ontstaan. Ik wil borgen dat de binnenlandse reiziger op het hoofdrailnet voldoende treinen met zitplaatskansen aangeboden krijgt in een herkenbaar basisuurpatroon. In een opentoeegangregime kan ik daar onvoldoende op sturen omdat ik van een vervoerder niet kan eisen dat hij een bepaalde frequentie aanbiedt met afdoende zitplaatsen voor de binnenlandse reizigers. Ook kan ik niet eisen dat de vervoerder bepaalde halteerstations aandoet. Opname van internationale verbindingen met een binnenlandse functie in de HRN-concessie zorgt ervoor dat ik die binnenlandse functie goed kan borgen.

Voorstel per verbinding

In deze tabel vindt u een schematische weergave van mijn voorstel voor de marktordening na 2025, zoals hieronder per verbinding uiteengezet.

Tabel 1 – Voorstel marktordening internationale verbindingen

Verbinding	Voorstel marktordening	Type verbinding
Amsterdam-Brussel/Parijs	Open toegang	Hogesnelheid
Amsterdam-Londen	Open toegang	Hogesnelheid
Amsterdam-Frankfurt/Basel	Open toegang	Hogesnelheid
Amsterdam-Brussel	HRN-concessie	Intercity
Amsterdam-Berlijn	HRN-concessie in de middagspits richting Berlijn, daarbuiten open toegang	Intercity
Roosendaal-Antwerpen	HRN-concessie	Kort grensoverschrijdend
Maastricht-Luik	Decentralisatie naar de provincie Limburg	Kort grensoverschrijdend
Amsterdam-Wenen	Open toegang	Nachttrein

Hogesnelheidsdiensten Brussel/Parijs, Londen en Frankfurt/Basel in open toegang

Mijn voorstel is om de hogesnelheidsdiensten naar Brussel/Parijs, naar Londen en naar Frankfurt/Basel in open toegang tot stand te laten komen. Dit betreft verbindingen specifiek gericht op internationale reizigers. De reizigersaantallen op deze verbindingen waren voor de coronapandemie al groeiende, en gezien de huidige trend zal dat verder toenemen. Dat maakt het voor vervoerders (commercieel) aantrekkelijk om diensten aan te bieden dan wel hun dienstverlening te continueren en verder uit te breiden. Ook de marktverkenning concludeert dat het om winstgevendende verbindingen gaat en dat het aannemelijk is dat de huidige vervoerders Thalys, Eurostar en DB (i.s.m. NS) ook in open toegang hun diensten blijven aanbieden, zoals zij nu reeds doen op de buitenlandse delen van het traject.

In Nederland zijn zowel over de HSL-Zuid als op het traject naar Frankfurt via Zevenaar nog treinpaden beschikbaar voor extra frequenties bovenop het huidige aanbod aan hogesnelheidsdiensten. Dat biedt mogelijk kansen voor vervoerders om (alternatieve) treindiensten aan te bieden. Belangrijk

aandachtspunt is de beperkt beschikbare capaciteit aan de andere kant van grens⁸.

IC Brussel in de HRN-concessie

Voor de IC-verbinding Amsterdam-Brussel is mijn voorstel om deze verbinding te handhaven in de nieuwe HRN-concessie. Uit het advies van ProRail komt naar voren dat de IC Brussel ook een binnenlandse functie heeft. Vanwege de beperkte capaciteit in Nederland en België is de IC Brussel vanaf 2025 alleen inpasbaar als de treindienst in een binnenlands IC-pad rijdt tussen de Belgische grens en Amsterdam en voorbij Amsterdam doorrijdt naar Lelystad (e.v.) of Deventer (e.v.). De IC Brussel biedt daarmee noodzakelijke vervoercapaciteit voor de binnenlandse reiziger. Die is nodig op het traject tussen Rotterdam en Amsterdam tijdens met name de spits en op het traject ten noorden en oosten van Amsterdam gedurende de gehele dag. Gegeven de relatief hoge exploitatiekosten van een internationale trein lijkt het onwaarschijnlijk dat een vervoerder in open toegang ook die markt ten noorden en oosten van Amsterdam zal bedienen. Doordat zowel ProRail als ik nu beperkt kan sturen op opentoeegangvervoer kan bij een keuze voor open toegang verschraling van het aanbod optreden. Om het aanbod voor de binnenlandse reiziger te borgen, stel ik voor deze verbinding op te nemen in de HRN-concessie.

Uit het advies van ProRail blijkt dat ook aanvullend aanbod met IC-producten naar Brussel alleen inpasbaar is door het combineren van bestaande binnenlandse IC-treinpaden. Een verdubbeling van het aanbod naar twee treinen per uur en een versnelling van circa 30 minuten behoren dan tot de mogelijkheden. Daarover wil ik met NS en met de Belgische collega's (en NMBS) de komende tijd het gesprek voeren.

IC Berlijn in de HRN-concessie in de middagspits, daarbuiten in open toegang

Voor de IC-verbinding Amsterdam-Berlijn is mijn voorstel om deze verbinding in de middagspits in de richting van Berlijn op te nemen in de nieuwe HRN-concessie en in de daluren en de weekenden in open toegang tot stand te laten komen. Uit het advies van ProRail blijkt dat de IC Berlijn eveneens een binnenlandse functie heeft. Vanwege de beperkte capaciteit op het spoor rijdt de IC Berlijn in Nederland in een binnenlands IC-pad. In tegenstelling tot de IC Brussel is de IC Berlijn niet verknoopt met de binnenlandse dienstregeling voorbij Amsterdam. ProRail concludeert dat de IC Berlijn met name in de middagspits (tussen 16.30–18.30 uur) tussen Amsterdam en Amersfoort noodzakelijke capaciteit biedt om de binnenlandse reiziger te vervoeren.⁹ Om dat aanbod voor de binnenlandse reiziger te borgen, stel ik voor de IC Berlijn in de middagspits richting Berlijn te handhaven in de HRN-concessie.

Buiten de middagspits is de capaciteit van de IC Berlijn niet noodzakelijk voor het bedienen van de binnenlandse vervoersvraag. Er is sprake van een groeiende markt en dat biedt kansen voor bestaande en nieuwe vervoerders om treindiensten in open toegang aan te bieden over het huidige traject of over alternatieve routes naar Berlijn. De marktverkenning concludeert dat het aannemelijk is dat DB en NS ook in open toegang gezamenlijk een IC-verbinding over de huidige route blijven

⁸ In België is de capaciteit tussen Antwerpen en Brussel beperkt. In Duitsland ontstaat vermoedelijk aanvullende capaciteit wanneer het 3e spoor Emmerich-Oberhausen gereed is.

⁹ In de ochtendspits tussen Amersfoort en Amsterdam is dat niet het geval, aangezien de eerste internationale IC na de ochtendspits in Amsterdam arriveert.

aanbieden. DB heeft hiervoor geoptimaliseerd materieel aangeschaft. Ik wil vervoerders de ruimte geven om in open toegang een goed aanbod op het traject naar Berlijn aan te bieden. Aan de Duitse kant biedt DB deze dienst reeds in open toegang aan.

Voor de reiziger streef ik naar een snellere treindienst naar Berlijn. Eerder is door ProRail onderzocht dat samenloop, kruising en verknoping met andere treindiensten de mogelijkheden voor versnelling beperken.¹⁰ De meest kansrijke versnellingsvariant is een versnelling van een half uur op de huidige route via Deventer en Hengelo. Over de mogelijkheden om die versnelling per 2024 te kunnen realiseren heb ik uw Kamer recent geïnformeerd.¹¹

Kortgrensoverschrijdende verbindingen opnemen in een concessie

Voor de kort grensoverschrijdende verbinding Roosendaal-Antwerpen is mijn voorstel om deze verbinding voor het Nederlandse deel op te nemen in de nieuwe HRN-concessie. Uit de marktverkenning blijkt dat – gegeven het verlieslatende karakter – vervoerders geen interesse hebben om kort grensoverschrijdende treindiensten aan te bieden in open toegang. Om het aanbod voor de reiziger te borgen en op termijn verder te verbeteren, handhaaf ik deze verbinding onder de concessie en blijf ik samen met mijn Belgische collega en de regionale overheden werken aan verdere stappen om te bezien of en hoe we de frequentie kunnen verhogen en/of de verbinding kunnen versnellen.

Voor de kort grensoverschrijdende verbinding Maastricht-Luik ben ik met de provincie Limburg in gesprek over decentralisatie van de treindienst. Op dit moment zie ik samen met de provincie wat de mogelijkheden zijn om decentralisatie per 2025 te realiseren. Decentralisatie maakt integrale sturing op de drielandentrein (Aken-Maastricht-Luik) door de provincie mogelijk. Tussen Maastricht en Aken rijdt deze trein al onder de regionale concessie van de provincie. Uiteraard voer ik ook hierover het gesprek met mijn Belgische collega.

Met uw Kamer is veelvuldig gewisseld over de mogelijkheden voor een IC Aken.¹² Momenteel worden verdere uitwerkingsvragen opgepakt voor zowel de korte termijn variant Eindhoven-Aken in de dagranden als de stip op de horizon te weten een IC verbinding naar Aken gedurende de dag. Beide uitwerkingsvragen zullen meer zicht geven op de mogelijkheden voor deze dienst en een daarbij passend voorstel voor de ordening. Op dit moment kan ik hier niet op vooruitlopen.

Nachttreinen in open toegang

Mijn voorstel is om de nachttrein naar Wenen aan open toegang te laten. Begin 2020 is de nachttrein Wenen van NS/ÖBB aan de HRN-concessie toegevoegd als tijdelijke pilot om Nederland op korte termijn weer op het Europese nachttreinen-netwerk aan te sluiten en zo het groeiende reizigersvervoer per internationale trein te faciliteren en verder te stimuleren. De nachttrein is een succes: in het eerste jaar heeft de nachttrein meer dan 100.000 reizigers getrokken.¹³ In het laatste jaar zijn in Nederland en elders in Europa verschillende nachttreinen gaan rijden op basis van open

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 905, d.d. 16 november 2020.

¹¹ Kamerstuk 29 984, nr. 994, d.d. 12 september 2022.

¹² Naar aanleiding van de gewijzigde motie van het lid Van der Molen c.s. over de IC Eindhoven-Aken is mijn inzet dat ik in de voorgenomen HRN-concessie niets onmogelijk maak voor de IC Eindhoven-Aken (Kamerstuk 35 925 A, nr. 89, d.d. 12 september 2022).

¹³ <https://nieuws.ns.nl/1-jaar-nachttrein-wenen-meer-dan-100000-reizigers/>.

toegang. Nederland is nu verbonden met het nachttreinennetwerk met een dagelijkse nachttrein naar Wenen, naar Zürich (NS/DB/ÖBB/SBB) en mogelijk eind dit jaar ook met Praag (European Sleeper, 3x per week). Daarnaast worden ook diverse meer ad-hoc bestemmingen aangeboden per nachttrein door de Alpen Express (wintersport), Green City Trip (5-daagse stedenreizen) en meest recent ook Sunweb/Eliza was here. Ik juich deze ontwikkeling van harte toe. Hoewel uit de marktverkenning naar voren komt dat de markt voor nachttreinen naar verwachting relatief beperkt zal blijven, blijkt uit het feitelijke gedrag van aanbieders dat er aantrekkelijke niches zijn te onderscheiden. Nederland is inmiddels op meerdere manieren aangesloten op het Europese netwerk van nachttreinen en ik vind het dan ook niet voor de hand liggen om deze marktontwikkeling te verstoren door verbindingen te contracteren.

Randvoorwaarden creëren voor realisatie van meer internationale verbindingen

Zowel de marktverkenning (Berenschot) als het rapport «Verzet de wissel» (RLI) concludeert dat om daadwerkelijk een structurele verbetering van het internationale treinaanbod te realiseren, de drempels en risico's rondom het aanbieden van grensoverschrijdende verbindingen omlaag zullen moeten. Dat geldt zowel voor verbindingen die worden gecontracteerd in een concessie als voor verbindingen die door vervoerders in open toegang worden aangeboden. Ik verwijs hiervoor naar het werkprogramma internationaal spoor waarin de belangrijkste aandachtspunten worden genoemd.

Specifiek voor opentoeegangvervoerders gaat het om aspecten als een hogere prioriteit binnen de capaciteitsverdelingsregels en langjarige zekerheid bij het verkrijgen van paden voor internationale verbindingen. Om meer zekerheid te geven over capaciteit biedt het instrument kaderovereenkomst mogelijk uitkomst. Samen met ProRail onderzoek ik of de kaderovereenkomst bruikbaar is en welke status ik de overeenkomst dan wil geven in de capaciteitsverdelingsregels. Dit neem ik mee bij de Herziening van het Besluit Capaciteitsverdeling. Een ander aandachtspunt is dat nieuwe opentoeంగాanbieders niet altijd inzicht en overzicht hebben wat betreft de mogelijkheden om nieuwe grensoverschrijdende initiatieven tot stand te brengen. Om mogelijk aanbod in open toegang verder te stimuleren wil ik nader in beeld brengen wat een opentoeంగా-vervoerder moet weten over het aanbieden van een internationale trein van en naar Nederland.

Met mijn voorstel voor de marktordening op de internationale verbindingen geef ik duidelijkheid aan (internationale) vervoerders om de reiziger ook vanaf 2025 een aantrekkelijk aanbod aan internationale treindiensten te kunnen bieden. Door meer ruimte te geven aan open toegang kan mogelijk meer internationaal aanbod gerealiseerd of verbeterd worden waardoor de groeiende reizigersvraag kan worden bediend. Uiteraard blijf ik nauwgezet volgen of het internationaal aanbod zich ontwikkelt zoals ik het voor me zie.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen