

Reactie op consultatie

Consultatie Wijziging Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Algemene reactie

European Sleeper Coöperatie maakt graag van de gelegenheid gebruik te reageren op de ter consultatie liggende wijziging van bovengenoemd besluit. Als toegangsgerechtigde bereiden we internationale treindiensten voor naar onder andere Berlijn, Praag en Barcelona. Hiervoor hebben wij capaciteit aangevraagd bij diverse netbeheerders, waaronder bij ProRail. De ervaring leert dat het door ProRail verdeelde treinpad niet aan kan sluiten bij onze commerciële uitgangspunten. Zo kunnen op het Nederlandse traject van ruim 350 kilometer slechts 4 van de 7 de aangevraagde stations in beide richtingen worden bediend. Hierdoor is de vervoerwaarde lager dan in een situatie met meer stations waar onze treinen kunnen halteren voor reizigers. Deze en andere beperkingen belemmeren in hoge mate de verdere ontwikkelingen van internationale treindiensten voor reizigersvervoer, een beleidsambitie die het ministerie van IenW en andere overheden nadrukkelijk uitdragen.

De prioriteringsregels zoals opgenomen in het vigerende besluit Capaciteitsverdeling liggen mede ten grondslag aan deze ongewenste situatie. European Sleeper is daarom van mening dat

- onderhavig Besluit niet is geënt op nieuwe toetreders, terwijl open acces al sinds 2011 mogelijk is – dit komt vooral tot uiting hoe het minimum voorzieningenniveau in artikel 8 is gedefinieerd en wordt nog eens versterkt door de beoogde wijzigingen van de artikelen 8 en 10 die leiden tot het dubbel prioriteren van concessie gebonden vervoer;
- de vigerende interpretatie van het besluit niet proportioneel is en daarmee niet voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel: één capaciteitsgerechtigde krijgt alle aangevraagde paden/halteringen – ook indien deze qua aantallen ver boven concessie eisen zijn – en de andere krijgt niets of een zeer minderwaardig alternatief;
- de beoogde wijzigingen van het besluit niet in lijn zijn met de uitgangspunten van het Vierde Spoorwegpakket, dat open toegang borgt voor alle spoorwegondernemingen;
- het besluit en de wijzigingen daarvan maatschappelijk eveneens gewenste ontwikkelingen zoals aanbod van meer internationaal treinvervoer in de weg staat en daarmee niet in lijn zijn met de beleidsambities van het ministerie op het gebied van het bevorderen van internationaal spoorvervoer, zoals genoemd in onder meer “Position paper international rail passenger transport” (BSK-2020/2302) en de “hoofdlijnen van het integrale besluit marktordening op het spoor na 2024” (BSK-2020/96957), waarin de toenmalige Staatssecretaris aangeeft “internationale verbindingen (...), te willen versterken door in deze groeiende markt meer ruimte te geven aan andere vervoerders op basis van open toegang”

De Spoorwegwet, waar dit besluit een uitwerking van is, wordt momenteel herzien. Het is op voorhand niet duidelijk wanneer de nieuwe wet met bijbehorende maatregelen van kracht wordt. European Sleeper vraagt daarom aandacht en ruimte voor tussentijdse interventies die leiden tot minder nadelige uitkomsten van toekomstige conflicten in het capaciteitverdeelproces, bijvoorbeeld door toetsing of een andere interpretatie van het huidige besluit mogelijkheden biedt voor een meer evenredige en proportionele verdeling van de capaciteit. Wij hebben ProRail gevraagd om onze genoemde overwegingen mee te nemen in de jaardienstverdeling van 2023 en volgende jaren. Dit heeft vooralsnog geen resultaat opgeleverd.

De wijziging van het Besluit dat nu ter consultatie ligt levert daarentegen een verslechtering op voor de positie van onze vervoersdienst en die van vergelijkbare vervoersdiensten in open-access in het capaciteitverdeelproces. Graag lichten wij ons standpunt nader toe.

De wijzigingen die voorliggen zijn “eng” gedefinieerd, gericht op verdere borging van het concessiegebonden (niet alleen binnenlands) personenvervoer op de hoofdspoorweginfrastructuur gedurende het capaciteitverdeelproces. Echter er zijn ook Europese en Nederlandse ambities voor meer personenvervoer per spoor op de lange afstand, als alternatief voor het vliegtuig en de auto. Deze worden verwoord in het Regeerakkoord, de New Green Deal, het Fit-for-55-programma en bijbehorende actieplannen zoals de Actieagenda Trein en Luchtvaart. Nachttreinen zoals European Sleeper voorbereidt kunnen helpen om de afstand waarbinnen de trein geschikt is als vervoermiddel groter te maken (tot 1200 à 1500 km). Op dit moment kunnen ProRail en capaciteits- en toegangsgerechtigden door een samenloop van omstandigheden (o.a. overige beleidsambities zoals PHS, problemen met baanstabiliteit en een niet-toereikend reglementair kader als onderhavig Besluit) niet voldoende invulling geven aan deze ambities. Kortom de uit dit Besluit voortvloeiende randvoorwaarden dienen deze ambities mede te faciliteren en niet geheel ongeschikt te maken aan de belangen van het concessiegebonden spoorvervoer. Hoewel het begrijpelijk is dat er uitvoering wordt gegeven aan het besluit van de toenmalige Staatssecretaris om de capaciteit bedoeld voor het binnenlands concessiegebonden vervoer tot een bepaald niveau te borgen, heeft het spoor ook maatschappelijk gewenste en economische functies voor andere deelmarkten, waarvoor er ook ruimte over moet blijven die commercieel interessant genoeg is om rendabele treindiensten te exploiteren.

Voornoemde toelichting op ons standpunt sluit aan op de conclusies van het in opdracht van het ministerie van IenW opgestelde rapport “Marktverkenning internationale verbindingen in open toegang”, waarin een aantal maatregelen wordt genoemd die bijdragen aan het creëren van betere randvoorwaarden voor vervoerders: *“Om daadwerkelijk een structurele verbetering van het internationale aanbod te realiseren, dienen de drempels en risico’s rondom het aanbieden van grensoverschrijdende treindiensten verlaagd te worden. Het ministerie van IenW is in de positie om, in aanvulling op het verder openen van de markt én zoveel mogelijk samen met onze buurlanden, bij te dragen aan het creëren van betere randvoorwaarden voor vervoerders”*. Als eerste randvoorwaarde wordt hierbij genoemd *“Allereerst is een hogere prioriteit en langjarige infrazekerheid voor internationale treinen van belang. Het gaat hierbij om het vergroten van de aantrekkelijkheid en verkleinen van de risico’s voor vervoerders door het voor meerdere jaren zekerstellen van aantrekkelijke grensoverschrijdende treinpaden”*. Wij verwachten dat bij herziening van het Besluit er op zijn minst rekening wordt gehouden met deze conclusies en adviezen.

Reactie per artikel

Zoals aangegeven is European Sleeper van mening dat het een gemiste kans is om de herziening van het Besluit in dit stadium beperkt te houden tot de voorgestelde wijzigingen. Wij vragen daarom aandacht voor de inconsistenties tussen beleidsambities, om het internationaal spoorvervoer te verbeteren, onder andere door het creëren van betere randvoorwaarden in open toegang, en de uitwerking van de bestaande regels in het Besluit (inclusief de voorgestelde wijzigingen daarvan), die deze ambities in de weg staan. Volledigheidshalve noemen wij daarom de volgende aandachtspunten en inconsistenties:

Artikel 8

- lid 1c [bedieningsfrequentie internationaal openbaar vervoer] bevat geen minimum niveau voor verbindingen naar de Belgische grens die geen gebruik (kunnen) maken van het hogesnelheidsnet. Capaciteitsaanvragen van nieuwe toetreders kunnen gegeven het beschikbare materieel geen gebruik maken van het hogesnelheidsnet en worden hierdoor benadeeld. Nieuwe toetreders beschikken in het algemeen niet over materieel, noch over de financieringsmogelijkheden daarvoor, dat geschikt is voor en toegelaten is op het hogesnelheidsnet.
- lid d) en lid e) bevatten wel minimale niveaus op relaties met België, maar zijn gelimiteerd tot internationaal hogesnelheidspersonenvervoer richting België, ondanks het feit dat genoemde treindienst onder e) maar gedeeltelijk gebruik maakt van het hogesnelheidsnet en in praktijk helemaal niet wordt aangeboden.
- Het Besluit kent sinds 2018 aan de gedefinieerde treindiensten naar België een *minimum* bedieningsniveau toe van in totaal **34 paden** per richting. In 2019 reden er dagelijks slechts **27** internationale treinen naar België. Ook in 2022 is het aanbod beperkt tot 30 internationale treinen per richting. Daarmee is het aantal van 34 nauwelijks als minimumniveau te beschouwen, maar meer als ruime bescherming van het destijds geldende en nog steeds vigerende vervoersaanbod tussen Amsterdam en de Belgische grens.
- Artikel 8 lijkt daarmee te zijn opgesteld met het oog op de in de periode van publicatie van dit besluit (2017) bekende internationale dienstregeling (baanvakken/frequenties), biedt daarmee geen ruimte voor partieel andere routes noch een vangnet voor open acces vervoerders, die wel maatschappelijk relevant geachte vervoersdiensten willen vervullen, maar geen gebruik kunnen maken van hogesnelheidsspoorinfrastructuur.

Artikel 10

De beoogde wijziging van artikel 10, met als nieuwe hoogst geprioriteerde deelmarkt a) [internationaal openbaar vervoer, als mede internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 20, eerste lid, of vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000] gaat volledig voorbij aan het in de memorie van toelichting opgenomen doel, “om binnenlands concessievervoer een hogere prioriteit te geven dan binnenlands personenvervoer dat in open toegang rijdt, om daarmee kwaliteit en stabiliteit voor de reiziger te bewerkstelligen”.

Artikel 10 (1d) bevat een uitzondering (“met uitzondering van vervoer per nachttrein”) die niet nader is gespecificeerd noch gemotiveerd. Wij zien deze uitzondering graag verwijderd aangezien er anders een ernstige verstoring van het level playing field plaatsvindt (tussen vervoerders en/of tussen deelmarkten).

Tot dusver zijn de nieuwe toetreders op het gebied van internationaal spoorvervoer voornamelijk gericht op het segment nachttreinen (slaaptreinen). Het plaatsen van deze deelmarkt onderaan de prioriteitenlijst van het personen- en goederenvervoer zoals in vigerende en beoogd te wijzigen Besluit versterkt de situatie dat in het internationaal verkeer open toegang vervoerders een slechtere positie krijgen in het capaciteitverdeelp proces dan niet-open toegang vervoerders. Dit is in strijd met EU-richtlijn 2012/34/EU en draagt niet bij aan de verdere uitbouw van maatschappelijk wenselijk geachte internationale vervoersdiensten, die – zo leert de ervaring – zonder nieuwe toetreders nauwelijks van de grond komen.

Desgevraagd kon ProRail niet uitleggen waarom deze uitzondering is opgenomen in het vigerende Besluit. Desalniettemin heeft ProRail in haar Ontwerp Netverklaring 2024 een concept aanvulling opgenomen die ingaat op het begrip “internationaal openbaar vervoer per nachttrein¹”. Deze reden van deze aanvulling is onduidelijk en niet gemotiveerd. Als capaciteitsgerechtigde zijn wij niet op de hoogte gesteld van het hoe en waarom van deze aanvulling. Wel kunnen wij door deze interpretatie ernstig worden benadeeld in het capaciteitverdeelproces voor dienstregeling 2024 en daarop volgende jaren. European Sleeper heeft daarom bij ProRail bezwaar aangetekend bij deze aanvulling. In het kader van de voorliggende consultatie van het Besluit capaciteitsverdeling, maken wij gezien de samenhang op dit punt met de Netverklaring bezwaar tegen het feit dat de infrastructuurbeheerder (vooruitlopend op herziening van het Besluit) een eigen invulling geeft aan het begrip “nachttrein” zonder motivatie en zonder ordentelijke afstemming met betrokken belanghebbenden en weging van hun belangen.

Uiteraard zijn wij graag bereid onze reactie mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groeten,

European Sleeper Coöperatie U.A.

¹ Zie de volgende toevoeging aan de Ontwerp-Netverklaring 2024, paragraaf 4.5.4: “b. Onder internationaal openbaar vervoer per nachttrein zoals genoemd in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur 2048 84 wordt in het verdeelproces verstaan: internationaal openbaar vervoer waarbij ergens op de gehele route in de nacht gereden wordt en reizigers de mogelijkheid hebben om in de trein te overnachten. Ook een trein die in Nederland ten tijde van de dagperiode rijdt, kan worden gezien als internationaal openbaar vervoer per nachttrein.”