

Vergaderjaar 2025–2026

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1288

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2026

Hierbij ontvangt de Kamer, conform de toezegging tijdens het commissie-debat spoor op 18 december jl., het rapport van ProRail over kaderovereenkomsten.¹ Met deze brief wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Veltman en de motie van de leden Veltman en Olger van Dijk over dit onderwerp².

Verder wordt de Kamer in deze brief geïnformeerd over de nieuwe Europese verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit en de Nederlandse implementatie ervan. Recent is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van het programma Toekomstige Marktordening Spoor (verder: TMS).³ Parallel aan dit programma wordt gewerkt aan de voorbereiding van de implementatie van de verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit. In deze brief worden de hoofdlijnen van deze verordening toegelicht. Daarbij komt ook de relatie met de toekomstige marktordening spoor aan de orde. Met de verordening verandert de manier waarop spoorwegcapaciteit wordt verdeeld. Onder de nieuwe verordening kan beleidssturing gegeven worden aan ProRail voor de verdeling van spoorcapaciteit. Voor deze beleidssturing worden dezelfde doelen gehanteerd als voor de toekomstige marktordening op het spoor. Daarnaast worden hierin uiteraard de doelen voor goederenvervoer en internationaal personenvervoer meegenomen.

Voorts wordt de Kamer geïnformeerd over ontwikkelingen op het gebied van internationaal reizigersvervoer⁴ en internationale nachttreinen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Kröger en Dassen en de motie van de leden Dassen en Koekoek over internationaal reizigersvervoer per spoor⁵.

¹ Toezegging 202512-077.

² Kamerstukken 2025/26, 36 563, nrs. 11 en 12, toezegging TZ202505-082

³ Kamerstukken 2025/206, 29 984, nr. 1283.

⁴ Conform Kamerstuk 36 287-6/2024D37716.

⁵ Kamerstukken 2025/26, 36 563, nrs. 9 en 15

1. EU-verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit

Het nieuwe Europese kader voor capaciteitsmanagement, dat naar verwachting per medio juni aanstaande rechtstreeks en gefaseerd tot het jaar 2031 in werking treedt, moderniseert de manier waarop spoorwegcapaciteit wordt verdeeld in Europa. Voor Nederland is dit van groot belang gezien ons druk bereden spoornetwerk en de gewenste ontwikkeling van internationale treindiensten voor goederen- en passagiersvervoer. Het is voor ons belangrijk om ook de binnenlandse reiziger zekerheid te bieden en bij schaarse capaciteit voldoende waarborgen te hebben voor de uitvoering van binnenlands spoorvervoer.⁶ Daarom zijn voldoende bevoegdheden voor de lidstaten van belang voor beleidssturing van de infrastructuurbeheerders. Het BNC-fiche⁷ en het gemeenschappelijk standpunt van de EU Transportraad 18 juni 2024⁸ zijn voor Nederland leidend geweest in de onderhandelingen in de Raad, en in de triloog met het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie (EC).

In het eindakkoord zijn voldoende bevoegdheden voor lidstaten verkregen, omdat een lidstaat een infrastructuurbeheerder via bindende «strategic guidance» (strategische richtsnoeren) beleidssturing kan geven op bijvoorbeeld een klokvaste dienstregeling (zoals het Nederlandse Basis Uur Patroon). Ook kan de lidstaat meer sturen op het garanderen van minimum volumes voor verschillende deelmarkten (bv. binnenlands personenvervoer, goederenvervoer, internationaal personenvervoer) op het spoor, conform onze huidige regelgeving⁹. In de «strategic guidance» zullen, net als bij de toekomstige marktordening, de beleidsdoelen voor het spoor bepalend zijn voor de keuzes. In de verordening is ook een artikel opgenomen over grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten ter bevordering van internationaal spoorvervoer via een onderlinge coördinatie. Het voorlopige beeld is dat deze coördinatie voor de eerste keer in oktober 2027 dient te worden afgerond.

In ruil voor de ruimte voor lidstaten heeft het EP een prominentere plaats bedongen voor een geharmoniseerde sociaaleconomische methodologie voor het beslechten van capaciteitsconflicten. Dit leidt tot meer uniforme voorrangsregels in Europa in het geval van schaarse spoorwegcapaciteit. Dit Europese kader wordt uitgewerkt door het Europees netwerk van infrastructuurbeheerders (ENIM).

In het eindakkoord is dus meer beleidsruimte voor een nationale lidstaat bedongen, maar die ruimte is kleiner dan we nu in Nederland gewend zijn. Dat betekent dat met deze verordening aan alle concessievervoer – dat in de huidige capaciteitsverdelingsregels in Nederland een belangrijke plaats inneemt – niet zonder meer voorrang kan worden gegeven per 2031. Enkele belangrijke elementen uit de verordening worden hieronder kort weergegeven.

Proces uitwerking «strategic guidance»

Met «strategic guidance» kan een lidstaat ervoor zorgen dat de capaciteitsverdeling aansluit bij de algemene doelen van het nationale spoorbeleid en bij de investeringen in infrastructuur. De «strategic guidance»

⁶ Via openbare dienstcontracten of vervoersconcessies, zowel op het hoofdrailnet als het regionale net.

⁷ Zie Kamerstuk 2023/24, 22 112, nr. 3822. Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁸ Vergroening goederenvervoer: Raad bepaalt standpunt over pakket voor efficiënter beheer van spoorinfrastructuurcapaciteit en -verkeer - Consilium

⁹ Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

moet in het najaar van 2027 gereed zijn zodat ProRail tijdig beleidssturing ontvangt voor de capaciteitsplanning voor dienstregelingsjaar 2031 en de jaren daarna. Voor de bindende elementen van «strategic guidance» wordt een algemene maatregel van bestuur (AMvB) opgesteld. Naar verwachting kan de internetconsultatie aan het einde van dit jaar worden gehouden. Daarna kan de voorhang in de Tweede Kamer naar verwachting plaatsvinden in het voorjaar van 2027.

Timetable Redesign (TTR)

TTR is een Europees programma dat beoogt de capaciteitsplanning op het spoor flexibeler en meer vraaggestuurd te maken en vormt een basis voor deze verordening. Het kabinet onderschrijft de toepassing van TTR-principes en de digitalisering en automatisering van processen ter verbetering van de spoorcapaciteitsverdeling. De TTR-principes maken een flexibelere capaciteits-planning mogelijk, zodat meer treinen kunnen rijden tegen lagere kosten. Voor de spoorgoederenvervoersector is dit belangrijk, omdat zij korter voor ingang van de nieuwe dienstregeling en gedurende het dienstregelingsjaar capaciteit kunnen reserveren. Voor het internationale personenvervoer per spoor is het belangrijk omdat zij eerder inzicht krijgen in de dienstregeling.

Militaire mobiliteit

Om prioriteit te kunnen geven aan spoorvervoer voor militaire doeleinden mogen lidstaten na inwerkingtreding afwijken van de regels uit de nieuwe verordening. Dit geldt zowel voor militaire operaties als voor training. In de huidige geopolitieke context is deze ruimte van groot belang, aangezien Europees militair vervoer veelal start bij Nederlandse zeehavens. Het kabinet is blij dat deze mogelijkheid nu Europees is geregeld.

Annuleringsheffing

Het eindpakket bevat een wederkerige annuleringsheffing. De infrastructuur-beheerder en de vervoerder betalen een boete als zij capaciteit intrekken na toekenning of het niet gebruiken en dit een significante impact heeft op de operaties van de ander. Zowel het EP als de EC vinden dit instrument een effectieve prikkel voor het beter benutten van beschikbare capaciteit. De financiële risico's voor beide partijen zijn beperkt via het instellen van plafonds aan de boetes, en het duidelijk definiëren van uitzonderingsvoorwaarden, zoals force majeure bepalingen en het mogen intrekken van capaciteit indien een vervoerder een risico oplevert voor de nationale veiligheid. Ook heeft de infrastructuur-beheerder mogelijkheden om af te wijken van de planning voor tijdelijke capaciteitsbeperkingen, bijvoorbeeld om redenen van veiligheid.

Versterking rol infrastructuurbeheerder

Met de verordening worden de bevoegdheden van de infrastructuurbeheerder versterkt. Er komen geharmoniseerde processen inzake capaciteitsverdeling en verkeersleiding. Deze worden uitgewerkt in de ENIM. Eén van de onderdelen hiervan is het gebruik van (multi-netwerk-)kaderovereenkomsten. In een kaderovereenkomst kunnen capaciteitsafspraken gemaakt worden tussen een infrastructuurbeheerder en een vervoerder. Dit kan (meer) zekerheid opleveren dat de betreffende capaciteit meerjarig kan worden aangeboden. Verderop in de brief wordt uitgebreider stilgestaan bij het onderzoek van ProRail naar kaderovereenkomsten.

Het eindakkoord bevat een juridisch kader en tijdspad waarmee de EC kan optreden als de Europese sectorregulering onvoldoende effectief is. De stok achter de deur voor de EC gebeurt via bevoegdheden voor gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen. Nederland heeft erop ingezet om deze gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen proportioneel te houden om de regeldruk te beperken. In de slottriloog zijn onder druk van het EP de bevoegdheden voor de EC om in te grijpen echter verruimd.

Realistische transitie- en implementatietermijnen

Nederland heeft continu gepleit voor realistische transitiedata, zowel voor de ICT-transitie als voor de overgang van de spoorgoederencorridors naar de nieuwe integrale spoornetwerkbenadering. De datum voor volledige toepassing van alle artikelen uit de verordening, waaronder de intrekking van de spoorgoederen-corridors, is vastgesteld op de dienstregeling per 14 december 2030 (ingang in het jaar 2031). Dit is een jaar later dan in het oorspronkelijke EC-voorstel was voorgesteld. Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle implementatie van deze nieuwe verordening is ook de tijdige toepassing door infrastructuurbeheerders en vervoerders van de Europese standaarden voor gegevensuitwisseling¹⁰.

Relatie met toekomstige marktordening spoor

Zoals vermeld in de recente Kamerbrief zal het kabinet begin 2027 besluiten over de marktordening op het spoor na 2033. Daarbij liggen ook opties voor die meer ruimte bieden aan verschillende vervoerders op het hoofdrailnet. Omdat het Nederlandse spoornetwerk zeer intensief wordt gebruikt, is het dan cruciaal dat kan worden geborgd dat het netwerk optimaal wordt benut. Met de beleidssturing en de capaciteitsverdelingsregels wordt hierin voorzien.

2. Kaderovereenkomsten

ProRail heeft een onderzoek uitgevoerd om in kaart te brengen of en zo ja, hoe kaderovereenkomsten in de Nederlandse context gebruikt kunnen worden. Ook heeft ProRail onderzocht hoe in verschillende Europese lidstaten wordt omgegaan met kaderovereenkomsten.¹¹ ProRail doet in haar rapport verschillende aanbevelingen om in de toekomst meer gebruik te maken van het instrument. Het gebruik maken van kaderovereenkomsten blijft echter complex op het druk bereden Nederlandse spoornet. De komende periode gaan lenW en ProRail aan de slag om de conclusies van het rapport en de verdere tijdlijn te bespreken. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van ProRail zullen betrokken worden bij de uitwerking van de «strategic guidance» onder de verordening en in het programma TMS. Bij toekomstige opvolging van het rapport wordt steeds het belang van en zekerheid voor de reiziger vooropgesteld.

¹⁰ TSI telematica, (EU) 2026/253 van 6 februari 2026.

¹¹ Dit rapport vindt u in bijlage 1.

3. Internationale ontwikkelingen

Antwoord op aanbevelingen van het Beneluxparlement over fiets- en spoorbeleid

Het Beneluxparlement heeft in de zomer 2024 aanbevelingen omtrent spoorbeleid gedeeld. Deze zijn ook gedeeld met de Kamer.¹² De drie Benelux-landen hebben gezamenlijk een reactie op deze aanbevelingen opgesteld.¹³ Met deze brief wordt de Kamer hierover geïnformeerd. In dit antwoord op de aanbevelingen wordt per aanbeveling de reactie van de Benelux-landen toegelicht, waarbij wordt verwezen naar bestaande beleidsinzet en, indien relevant, de lopende samenwerking binnen de Benelux. De antwoorden zijn officieel aangenomen door het Comité van Ministers van de Benelux. Daarnaast is op 18 februari jl. een gezamenlijke verklaring «Intensivering samenwerking op spoordossiers» met België ondertekend. Hierover is de Kamer eerder geïnformeerd.¹⁴

Nachttreinen

Zoals aangegeven in de brief «Ontwikkelingen internationaal personenvervoer per spoor» van 4 november 2025¹⁵, zijn vanuit lenW gesprekken gevoerd met aanbieders van nachttreinverbindingen van en naar Nederland. Zoals per motie is verzocht, is hier gesproken over praktische belemmeringen om nieuwe nachttreinen te laten rijden. En ook, zoals door de Kamer verzocht door de motie van de leden Dassen en Koekoek¹⁶, over de Europese pilot Amsterdam – Barcelona.

De gesprekken bevestigen de bevindingen uit het rapport over nachttreinen dat eerder, met de brief van 4 november, met de Tweede Kamer is gedeeld. In de brief zijn drie typen drempels voor de invoering van nachttreinen zijn genoemd. Ten eerste is er beperkte beschikbaarheid van infrastructuur en het verkrijgen van meerjarige zekerheid op het spoor. Als tweede wordt de beperkte beschikbaarheid van treinmaterieel genoemd. Met name de financiering en technische vereisten van nieuw materieel is een uitdaging. Ten slotte is er een gebrek aan een geïntegreerd kaartverkoop systeem.

Tijdens gesprekken met aanbieders van nachttreinen in Nederland, kwamen deze drempels ook naar voren¹⁷. De uitwerking van de TTR-principes in de Europese verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit helpt de vervoerders bij de kaartverkoop, omdat zij eerder inzage krijgen in de dienstregeling. lenW blijft in gesprek met vervoerders en neemt dit mee in de bredere context van internationaal reizigersvervoer per spoor. Dit kan ruimte geven aan innovatieve nieuwe aanbieders van nachttreinen op het spoor, wat in lijn is met het coalitieakkoord. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Kröger en Dassen en de motie van de leden Dassen en Koekoek¹⁸.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.W.H. Bertram

¹² Kamerstukken 2024/25, 36 287, nr. 6.

¹³ Deze reactie vindt u in bijlage 2.

¹⁴ Kamerstukken 2025/26, 29 984, nr. 1276.

¹⁵ Kamerbrief over ontwikkelingen internationaal personenvervoer per spoor november 2025.

¹⁶ Kamerstukken 2025/26, 36 563, nr. 9 en 15.

¹⁷ De EC heeft op 13 mei haar voorstellen gepubliceerd voor internationale ticketverkoop ter bevordering van internationaal personenvervoer per spoor. Het kabinet stelt hierover een BNC fiche op dat aan de Kamer wordt toegestuurd.

¹⁸ Kamerstukken 2025/26, 36 563, nr. 9 en 15.