Kaderovereenkomsten nu en in de toekomst

Resultaten van het onderzoek naar de implementatie van kaderovereenkomsten onder huidige en toekomstige regelgeving



ProRail

Kaderovereenkomsten nu en in de toekomst

Resultaten van het onderzoek naar de implementatie van kaderovereenkomsten onder huidige en toekomstige regelgeving

Documentgegevens	
Eigenaar	ProRail
Kenmerk	TS01FA86D42-304426441-346
Versie	1.0
Datum	Mei 2026
Onderwerp	Kaderovereenkomsten nu en in de toekomst
Status van het document	Definitief

ProRail

Inhoud

Managementsamenvatting

1. Inleiding 1
1.1 Algemeen 1
1.2 Onderzoeksopzet 1
1.3 Scope van het onderzoek en de leeswijze 1
1.4 Slotnoot 2

2. De kaderovereenkomsten in context 3
2.1 Wat zijn kaderovereenkomsten 3
2.2 Doel van kaderovereenkomsten 3
2.3 Randvoorwaarden bij de toepassing 3
2.4 Kernpunten 3

3. Relevante wet- en regelgeving 5
3.1 Algemeen 5
3.2 De SERA-Richtlijn en Spoorwegwet 5
3.3 Uitvoeringsverordening Kaderovereenkomsten 5
3.4 Het Besluit Capaciteitsverdeling 7
3.5 Aanstaande Europese Capaciteitsverordening 8
3.6 Kernpunten 8

4. Sectorwensen 10
4.1 Doel van een kaderovereenkomst 10
4.1.1 Zekerheid op meerjarige capaciteit 10
4.1.2 Verwerven, behouden of uitbreiden van marktpositie 10
4.2 De inhoud van een kaderovereenkomst 10
4.2.1 Volumes en frequenties per dag 10
4.2.2 Kwaliteit, tijdligging en aansluitingen 11
4.2.3 Flexibiliteit 11
4.3 De procesinrichting 12
4.4 Prijsprikkels 12
4.5 Kernpunten 12

5. Netwerkontwikkeling 14
5.1 Kaderovereenkomsten binnen de capaciteitskaders 14
5.2 De netwerkontwikkeling als leidraad 14
5.3 De capaciteitsruimte voor kaderovereenkomsten 15
5.4 Kernpunten 15

6. Buitenland ervaringen 17
6.1 Toepassing, inhoud en rechten van de kaderovereenkomst 17
6.1.1 Wanneer worden kaderovereenkomsten aangeboden 17
6.1.2 Deelmarkten waarvoor de kaderovereenkomst wordt toegepast 17
6.1.3 Reikwijdte op het netwerk 17
6.1.4 Manier waarop capaciteit wordt vastgelegd 17
6.1.5 Prioriteit en beoordelingskader toekennen capaciteit 18
6.1.6 Inhoud en rechten 18
6.1.7 Termijnen, looptijd en verlenging 18
6.2 Concurrentie en marktverzadiging 18
6.3 Sturen op de optimale benutting van de capaciteit 18
6.4 Internationale uitdagingen 19
6.5 Observaties en lessen voor de Nederlandse context 19
6.6 Kernpunten 20

7. Procesinrichting 21
7.1 De procesvorm 21
7.1.1 Aanbodgestuurd proces 21
7.1.2 Vraaggestuurd proces 21
7.1.3 Voor- en nadelen van beide procesvormen 21
7.2 Afhankelijkheden in termijnen bij procesinrichting 22
7.3 Voorkeuren bij de procesinrichting 22
7.4 Kernpunten 22

8. Conclusies en aanbevelingen 23
8.1 Conclusies 23
8.2 Aanbevelingen 24

Voorstel tot implementatie

ProRail

Managementsamenvatting

Aanleiding

ProRail biedt op dit moment nog geen kaderovereenkomsten aan. Met de verdere opening van de Nederlandse spoormarkt en meldingen van spoorwegondernemingen om nieuwe treindiensten in open toegang voor eigen rekening en risico te willen opzetten, neemt ook de vraag naar capaciteit op het spoor toe. Er is een behoefte vanuit de markt naar kaderovereenkomsten, zodat ProRail met een vervoerder meerjarige capaciteitsafspraken kan vastleggen.

ProRail heeft dan ook onderzoek gedaan naar de (juridische) mogelijkheden om kaderovereenkomsten te kunnen implementeren. Met dit publieksgerichte rapport wil ProRail de uitkomsten van dit onderzoek delen met stakeholders, de landelijke politiek en andere belangstellenden. Daarnaast geeft het rapport ook invulling aan de aangenomen Motie Veltman[1] om voorstellen uit te werken voor aanpassing van het Besluit Capaciteitsverdeling om kaderovereenkomsten te kunnen afsluiten die zekerheid geven over meerjarige capaciteit.

Conclusies

Kaderovereenkomsten bereiken hun doel alleen wanneer zij daadwerkelijk leiden tot meerjarige capaciteitszekerheid. In de huidige juridische context kan ProRail deze zekerheid niet bieden voor nationale verbindingen. Voor internationale verbindingen is beperkte zekerheid mogelijk tot aan de grens. De aanstaande Europese Capaciteitsverordening biedt perspectief op verbetering, maar vraagt om nadere beleidsmatige en juridische uitwerking.

ProRail kan onder het huidige juridische stelsel wel processen en producten voor kaderovereenkomsten ontwikkelen, maar kan niet zelfstandig alle randvoorwaarden invullen om ook daadwerkelijk tot een succesvolle implementatie daarvan te komen; namelijk gegarandeerd meerjarige capaciteitszekerheid bieden, die ook in de praktijk benut gaat en toegewezen kan worden.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt ProRail tot de volgende aanbevelingen die enerzijds nodig zijn voor een succesvolle implementatie en anderzijds moeten leiden tot meer capaciteitszekerheid:

- Om de afhankelijkheden bij internationale verbindingen weg te nemen, is het van groot belang dat het Ministerie van IenW tot eensluidende afspraken komt met (buur)landen, anders bieden kaderovereenkomsten alleen zekerheid tot de grens. Deze afspraken moeten zien op harmonisatie van wet- en regelgeving, een gezamenlijke opdracht aan inframanagers voor het opstellen geharmoniseerde kaderovereenkomsten en een evenwichtige verdeling van de grensoverschrijdende treinpaden, alsmede het afstemmen van processen en procedures op het vlak van beleid om zo grensoverschrijdende capaciteit beter te borgen.
- Het wegnemen van afhankelijkheden bij binnenlandse verbindingen kan alleen indien het Besluit Capaciteitsverdeling zodanig wordt aangepast dat kaderovereenkomsten hierin evenredig en op gelijke voet behandeld worden. Aanvullend is ruimere schuifruimte voor ProRail vereist, zodat vervoerders met een kaderovereenkomst ook kwalitatief goed treinpad geboden kan worden. Als laatste is het essentieel dat lijnvoering (de route) meerjarig stabiel moet zijn. Om dit te bereiken is een meerjarig vaststaand beeld de hoofdrailnet-concessie nodig, waarbij in overleg met ProRail beoordeeld moet worden of wijzigingen in de uitvoering van die concessie te combineren zijn met kaderovereenkomsten.
- Onder de aanstaande Europese capaciteitsverordening moet geborgd worden dat kaderovereenkomsten passen binnen de toekomstige capaciteitsstrategie. Hiervoor is het nodig dat het Ministerie van IenW tijdig Strategic Guidance geeft over het gewenste gebruik van het netwerk. Een geschikte Strategic Guidance zou naar oordeel van ProRail het TBOV (– aangevuld ook met visies, marktanalyses en prognoses voor internationaal reizigersvervoer, goederen, stations en emplacementen en geactualiseerd met open toegang en de woningbouwopgave –) zijn samen met de daarop gebaseerde 6-basis referentiedienstregeling.

Zolang deze nationale en internationale randvoorwaarden niet zijn ingevuld, moeten kaderovereenkomsten worden voorzien van de nodige voorbehouden en bieden ze niet de gewenste zekerheid aan de aanvragers.

Implementatievoorstel

Op basis van voorliggend onderzoek is ProRail voornemens om de Hogesnelheidslijn Zuid (HSL), tussen Amsterdam en de Belgische grens open te stellen als pilot voor kaderovereenkomsten voor hogesnelheidstreinen, als eerste stap. Hier is de marktvraag het meest concreet en biedt de huidige wet- en regelgeving mogelijkheden om kaderovereenkomsten met gegarandeerde capaciteit te kunnen aanbieden, dit gelet op de minimale bedieningsniveaus voor internationale hogesnelheidstreindiensten.

ProRail wil hier, samen met spoorwegondernemingen, ervaring op gaan doen met kaderovereenkomsten om vervolgens te kunnen bezien of dit ook op andere verbindingen

[1] Motie Veltman (nr. 36563-11, d.d. 22 september 2025)

of baanvakken kan, mits uitvoerbaar binnen de wet- en regelgeving en een stabiel meerjarig capaciteitsaanbod kan worden geboden.

ProRail werkt nu aan de concrete uitwerking van de procesinrichting en een model kaderovereenkomst, met de ambitie deze vanaf het dienstregelingsjaar 2028 te kunnen gaan aanbieden. ProRail spant zich dan ook in om de minimale vereisten daartoe in de Netverklaring voor 2028 op te kunnen nemen en te kunnen publiceren in juni 2026.

De slagingskans van de pilot op de HSL is het grootst wanneer ook op ministerieel niveau eensluidende afspraken met (buur)landen worden gemaakt over internationale treinpaden en harmonisatie van kaderovereenkomsten.

Slotwoord

ProRail bedankt op deze plek ook alle stakeholders die hebben meegewerkt aan dit onderzoek door middel van beantwoording van vragen, interviews en openheid in gesprekken, op basis waarvan ProRail ook tot de voorstellen. Gezien de vertrouwelijkheid van die gesprekken en verzamelde informatie worden er geen achterliggende analyses openbaar gemaakt.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Dit rapport presenteert de resultaten van het onderzoek dat door ProRail is uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het operationaliseren van kaderovereenkomsten. Door ProRail worden op dit moment geen kaderovereenkomsten aangeboden, omdat deze onder het *huidige stelsel* niet de gewenste zekerheid kunnen bieden voor gerechtigden ten aanzien van beschikbare capaciteit op het spoor.

Toelichting: huidige stelsel

Met het huidige stelsel wordt bedoeld:

1) *Een Besluit Capaciteitsverdeling (verder: het Besluit) dat qua prioriteringsregels aan concessievervoer voorrang geeft boven open toegang (zie paragraaf 3.4) en geen voorrang geeft aan kaderovereenkomsten; en*
2) *Een hoofdrailnet-concessie die een hoge benutting van het net tot gevolg heeft (nagenoeg het hele hoofdrailnet) en veel vrijheden kent in het aanbieden van reizigersproducten* (zie hoofdstuk 3).

De ontwikkelingen rondom de aanstaande, nieuwe Europese Capaciteitsverordening[2] (verder: de capaciteitsverordening), de behoeften uit de markt en de wijziging van het Besluit Capaciteitsverdeling (verder: het Besluit)[3] geven aanleiding om dit standpunt opnieuw te bezien.

Hiertoe is ProRail een onderzoek gestart om inzichtelijk te krijgen wat er binnen de huidige en toekomstige wet- en regelgeving nodig is om een voor ProRail haalbaar en door stakeholders geaccepteerd proces te komen om kaderovereenkomsten tot stand te kunnen brengen, binnen de kaders zoals die zijn opgenomen in de Europese uitvoeringsverordening kaderovereenkomsten[4] (verder: de uitvoeringsverordening of UVo).

Het onderzoek is gedaan met het uitgangspunt dat een kaderovereenkomst de gewenste zekerheid moet bieden ten aanzien van de daadwerkelijke beschikbaarheid én het daadwerkelijke gebruik van (spoor)capaciteit via een kaderovereenkomst, en niet enkel blijft bij een instrument met wederzijdse intenties waar geen rechten en plichten aan verbonden zijn.

De politieke aandacht en aangenomen Motie Veltman[5] maakt dat de initiële scope van dit onderzoek verder is uitgebreid met de vraag om voorstellen uit te werken voor aanpassing van het Besluit om kaderovereenkomsten te kunnen afsluiten die zekerheid geven over meerjarige capaciteit. ProRail heeft dat verwerkt in haar voorstellen, die terugkomen in de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

1.2 Onderzoeksopzet

In het onderzoek is gekeken naar:

- Wat is ervan uit nationaal en internationaal (grensoverschrijdende capaciteit) perspectief nodig om tot kaderovereenkomsten te komen;
- Wat is er voor de middellange termijn (onder de nieuwe Europese Capaciteitsverordening) en de korte termijn (onder het huidige stelsel) aan maatregelen en regelgeving nodig om dat mogelijk te maken.

1.3 Scope van het onderzoek en de leeswijze

Het onderzoek heeft zich gericht op het (inter)nationale reizigerssegment op het hoofdrailnet, omdat hier ook de meest concrete vraag naar kaderovereenkomsten vanuit de markt komt op dit moment. Voor dit onderzoek zijn de volgende analyses uitgevoerd:

<u>Juridische analyse</u>
Er is een bureaustudie uitgevoerd naar relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie. Dit heeft geresulteerd in een overzicht van juridische verplichtingen, randvoorwaarden en risico's die van toepassing zijn op, dan wel waar rekening mee gehouden moet worden in de ontwikkeling van het proces om te komen tot een kaderovereenkomst. >> zie hoofdstuk 3

<u>Stakeholderanalyse (extern)</u>
Via een stakeholderanalyse zijn de belangen, verwachtingen, behoeften en zorgen van stakeholders in kaart gebracht. Dit is inzichtelijk gemaakt aan de hand van een enquête in combinatie met een interview die zijn afgenomen bij vertegenwoordigers van (potentiële) spoorwegondernemingen en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hiermee is inzichtelijk geworden wanneer kaderovereenkomsten voor de stakeholders van meerwaarde zijn (voldoen aan de verwachtingen) en wanneer niet. >> zie hoofdstuk 4

<u>Impactanalyse ProRail (intern)</u>
Met een impactanalyse is in kaart gebracht hoe de organisatie en de processen binnen ProRail moeten worden aangepast en of uitgebreid om kaderovereenkomsten goed te kunnen implementeren. Dit deel van het onderzoek was ook gericht op het effect van kaderovereenkomsten ten aanzien van de netwerkontwikkeling. >> zie hoofdstuk 5

[2] EU-verordening voor het verbeterd gebruik van spoorwegcapaciteit [EU COM(2023) 443/2]
[3] Besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur *(geldend vanaf 01-01-2026)*
[4] Uitvoeringsverordening 2016/545, kaderovereenkomsten voor spoorinfrastructuurcapaciteit
[5] Motie Veltman (nr. 36563-11, d.d. 22 september 2025)

Analyse naar ervaringen en aanpak in het buitenland
Met een bureaustudie en interviews is inzicht verkregen in relevante buitenlandse casussen voor ProRail. Dit heeft geresulteerd in een overzicht van relevante en interessante elementen voor de Nederlandse context. >> *zie hoofdstuk 6*

Procesontwerp
Op basis van deze analyses en de kernpunten daaruit is ProRail gekomen tot een procesontwerp op hoofdlijnen hoe ProRail kaderovereenkomsten kan gaan aanbieden aan vervoerders >> *zie hoofdstuk 7*

Conclusies en aanbevelingen >> *zie hoofdstuk 8*

Implementatievoorstel
ProRail komt op basis van het procesontwerp en de conclusies en aanbevelingen over de mogelijkheden om kaderovereenkomsten succesvol tot stand te laten komen tot een voorstel om te starten met een pilot kaderovereenkomsten, als eerste stap >> *zie het afsluitende hoofdstuk*

1.4 Slotnoot

Dit rapport is te zien als een publieksgericht document waarin bovengenoemde analyses zijn verwerkt. De analyses zelf zijn vanwege interne status en ook afspraken met stakeholders over vertrouwelijkheid niet openbaar te maken.

2. De kaderovereenkomsten in context

Uit het onderzoek blijkt dat de kaderovereenkomst regelmatig wordt neergezet als een ‘universele oplossing’ voor vraagstukken over markttoetreding, financiering en capaciteitsverdeling op het spoor. Dat beeld strookt niet altijd met de feitelijke toepassing, regelruimte (wat kan en mag je wel of niet vastleggen en met welke detaillering) en werking in de praktijk van kaderovereenkomsten, waardoor mogelijkheden vaak worden overschat. Daarom is ervoor gekozen om het rapport te beginnen met het plaatsen van de kaderovereenkomst in de juiste context. In de hierop volgende hoofdstukken wordt deze context verder uitgediept.

2.1 Wat zijn kaderovereenkomsten

Een kaderovereenkomst is een afspraak tussen een (spoor)infrastructuurmanager (verder: inframanager) en een spoorwegonderneming of andere aanvrager (hierna beide tezamen te noemen: aanvrager) over af te nemen spoorcapaciteit voor een langere periode (langer dan één dienstregelingsperiode). De behoefte aan een kaderovereenkomst is divers (zie hoofdstuk 4) en kan zowel van een aanvrager komen die in open toegang diensten wil aanbieden als van een aanvrager die een openbaardienstcontract uitvoert (bijvoorbeeld concessievervoerder).

De kern van deze afspraak is dat partijen (de inframanager en de aanvrager) op hoofdlijnen meerjarige afspraken maken over de door de aanvrager gewenste en door de inframanager beschikbaar te stellen af te nemen spoorcapaciteit binnen een bepaald tijdvak ten behoeve van het uitvoeren van treindiensten. Er is echter geen sprake van een gedetailleerde toewijzing van specifieke capaciteit. Ook leidt een kaderovereenkomst niet automatisch tot de toewijzing van (specifieke) treinpaden. Het toewijzen van treinpaden gebeurt onverminderd, met in achtneming van de geldende wet- en regelgeving, waaronder prioriteringsregels (zie paragraaf 3.4), in het proces van de jaardienstverdeling. Een kaderovereenkomst is dan ook te zien als een aanvullend instrument binnen het wettelijke en operationele kader van capaciteitsverdeling.

2.2 Doel van kaderovereenkomsten

Het doel van de kaderoverkomsten is in feite tweeledig:

1) Voor de aanvrager: zekerheid bieden aan de aanvrager over de beschikbaarheid van (spoor)capaciteit voor meerdere jaren (langer dan één dienstregelingsperiode), onder andere vanwege investeringen die aanvrager doet; en
2) Voor de inframanager: het bevorderen van het efficiënt gebruik van de spoorinfrastructuur, doordat duidelijker is welk deel van de capaciteit in principe gereserveerd is en welk deel nog aan andere aanvragen in de jaardienst toegewezen kan worden.

Een kaderovereenkomst kan dus bijdragen aan een betere benutting van de bestaande infrastructuur (er is niet ineens méér capaciteit op het spoor te vergeven), maar is geen (beleids)instrument dat eventuele fundamentele knelpunten ten aanzien van de markttoetreding of concurrentie kan wegnemen.

2.3 Randvoorwaarden bij de toepassing

Een belangrijke randvoorwaarde is dat kaderovereenkomsten – om concurrentie te waarborgen – niet mogen leiden tot absolute exclusiviteit voor of belemmeringen van andere potentiële spoorgebruikers. Ook moet er altijd capaciteit beschikbaar blijven voor ad-hoc aanvragen[6] en reservecapaciteit voor vooraf vastgelegde treinpaden[7]. Daarnaast is een kaderovereenkomst van tijdelijke aard (in beginsel voor 5 jaar op basis van de SERA-richtlijn).

Ook dient een kaderovereenkomst altijd op transparante wijze tot stand te komen met gelijke mogelijkheden voor aanvragers. Dit betekent dat een kaderovereenkomst dus nooit tot stand komt onder het 'first come, first served' principe[8]. Als een baanvak of een bepaalde verbinding opengesteld wordt voor kaderovereenkomsten, dan krijgt elke (potentiële) aanvrager op dat moment een gelijke gelegenheid om daarvoor een aanvraag in te dienen, waarna een transparant proces dient te worden doorlopen om tot hetzij afsluiting van een overeenkomst, hetzij afwijzing van een aanvraag te komen. De inframanager dient daartoe eerst een proces te ontwikkelen en in haar Netverklaring te publiceren.

2.4 Kernpunten

- Een kaderovereenkomst dient gezien te worden als een aanvullend instrument met een duidelijk afgebakende rol binnen de wettelijke en operationele kaders van capaciteitsverdeling op het spoor.
- Kaderovereenkomsten zijn geen directe oplossing om capaciteitsknelpunten of eventuele marktdrempels weg te nemen. Daar zijn fundamentele beleidskeuzes vanuit de overheid voor nodig.
- Kaderovereenkomsten kunnen richting geven door zekerheid te bieden aan aanvragers en door bij te dragen aan een betere benutting van de bestaande capaciteit.

[6] Art 48(2) van de SERA-Richtlijn2012/34/EU
[7] Art 14(3) en (5) van de verordening (EU) nr 913/2010
[8] Betekent: Wie als eerste aanvraagt, krijgt al eerste een overeenkomst.

- Kaderovereenkomsten dienen altijd op transparante wijze tot stand te komen, waarbij aanvragers gelijke gelegenheid krijgen om een aanvraag in te dienen.

3. Relevante wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk is uiteengezet wat er op het juridisch vlak mogelijk is, praktisch haalbaar is, en waar ProRail rekening mee moet houden bij het vormgeven van het beleid van ProRail, het proces en de inhoudelijke producten rondom de kaderovereenkomst.

3.1 Algemeen

De juridische kaders worden gevormd door de volgende (Europese) wet- en regelgeving:

- Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (SERA-Richtlijn);
- Uitvoeringsverordening 2016/545 betreffende procedures en criteria voor kaderovereenkomsten tot toewijzing van infrastructuurcapaciteit;
- Spoorwegwet;
- Besluit Capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur (het Besluit);
- Aanstaande Europese Capaciteitsverordening [EU COM(2023) 443/2].

De SERA-richtlijn[9], de Spoorwegwet[10] en de uitvoeringsverordening vormen de basis voor de inframanager ten aanzien van de kaderovereenkomst.

Aanvullend is het ook belangrijk om te benadrukken dat de paragrafen “Het Besluit Capaciteitsverdeling” en “Aanstaande Capaciteitsverordening” niet alleen een opsomming geven van de relevante wettelijke bepalingen (zoals in de paragrafen “SERA-richtlijn” en “Uitvoeringsverordening Kaderovereenkomsten” het geval), maar daarnaast ook uitleg bieden over de praktische gevolgen van deze bepalingen.

3.2 De SERA-Richtlijn en Spoorwegwet

De SERA-richtlijn schetst de eerste richtinggevende kaders. Hieruit volgt dat een kaderovereenkomst geen gedetailleerde beschrijving van een treinpad mag bevatten, de kaderovereenkomst zo is opgesteld dat aan de gewettigde commerciële behoefte van de aanvragen tegemoet kan worden gekomen en een kaderovereenkomst geen belemmering mag vormen voor het gebruik van de infrastructuur door andere aanvragers of gebruikers.[11]

Ook volgt uit de richtlijn dat het mogelijk moet zijn om de kaderovereenkomst te wijzigen of te beperken om beter gebruik van de infrastructuur mogelijk te maken (al dan niet met een boeteregeling)[12].

[9] Art. 38 lid 2 en 42 SERA-richtlijn.
[10] Art. 60 Spoorwegwet.
[11] Art. 42 lid 1 en 2 SERA-richtlijn.
[12] Artikel 42 lid 3 SERA-richtlijn.
[13] Art. 3 onderdeel 23 jo. 19 SERA-richtlijn.

De stakeholders die in aanmerking komen voor kaderovereenkomsten zijn de aanvragers zoals bedoeld in de SERA-richtlijn[13] en de Spoorwegwet[14], te weten:

a) Spoorwegondernemingen (met bedrijfsvergunning) of deze hebben aangevraagd, voor zover zij daarmee gerechtigd zijn van de hoofdspoorweginfrastructuur gebruik te maken op de wijze waarvoor zij de overeenkomst willen sluiten.
b) Concessieverleners (zoals provincies en Ministerie van IenW) als bedoeld in artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 ten behoeve van openbaar vervoer per trein.
c) Commerciële partijen (natuurlijke of rechtspersonen) die een aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van capaciteit voor het doen vervoeren van personen of lading door middel van spoorvervoerdiensten.

Tot slot bepaalt de SERA-richtlijn, en doorvertaling daarvan in de Spoorwegwet (artikel 60), dat een kaderovereenkomst in principe een looptijd van 5 jaar heeft, tenzij sprake is van een specifieke situatie. Specifieke investeringen of risico’s kunnen maken dat een looptijd van meer dan 5 jaar gerechtvaardigd is. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan een kaderovereenkomst 15 jaar bedragen.[15] Indien een kaderovereenkomst een looptijd van meer dan 5 jaar heeft is vooraf instemming van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) nodig.

3.3 Uitvoeringsverordening Kaderovereenkomsten

In aanvulling op de SERA-richtlijn is een specifieke uitvoeringsverordening opgesteld met betrekking tot kaderovereenkomsten. Deze uitvoeringsverordening zal nog moeten worden geactualiseerd op de capaciteitsverordening. In deze uitvoeringsverordening wordt meer richting gegeven aan de te volgen processtappen voor het sluiten van een kaderovereenkomst. Voorop staat dat de uitvoeringsverordening het belang benadrukt om de beschikbare infrastructuur zo effectief mogelijk te benutten.[16] Anderzijds geldt het belang van aanvragers die, gelet op investeringen, behoefte hebben aan rechtszekerheid over beschikbare infrastructuurcapaciteit voor meer dan één dienstregelingsperiode.[17]

Uit de uitvoeringsverordening volgt dat ProRail qua proces minimaal aan het volgende gehouden is:

- Het is niet mogelijk om 100% van de capaciteit toe te wijzen via kaderovereenkomsten (gezien borgen capaciteit voor ad-hoc aanvragen en reservecapaciteit voor vooraf

[14] Art. 60 lid 1 Spoorwegwet jo. art. 57 lid 2 Spoorwegwet.
[15] Art. 42 lid 5 en 6 SERA-richtlijn.
[16] Zie ook overwegingen 1, 5 en 8 en art. 6 lid 1 sub a UVo. Zie ook art. 26 SERA-richtijn.
[17] Zie ook overwegingen 1, 7 en art. 6 lid 1 sub b uitvoeringsverordening.

vastgelegde treinpaden en gezien een kaderovereenkomst geen belemmering mag vormen voor het gebruik van de infrastructuur door andere aanvragers of gebruikers);

- Er dient een 'framework capacity statement' opgenomen te worden in de Netverklaring. Dit overzicht dient tenminste te bestaan uit[18]:
  - > *beschikbare (maximum) capaciteit voor kaderovereenkomsten;*
  - > *toegewezen capaciteit bij kaderovereenkomst en het aantal treinpaden;*
  - > *de indicatieve capaciteit die nog bij kaderovereenkomst kan worden toegewezen; en*
  - > *te specificeren naar lijn, controleperiode en indien van toepassing uitgesplitst per type dienst (bijvoorbeeld: goederen, passagiers of beide).*
- Aard van de overeenkomst is openbaar, met inachtneming van commerciële vertrouwelijkheid.[19]
- Besluiten over toekenning, wijziging en weigering moeten gemotiveerd en schriftelijk gecommuniceerd worden.[20]
- Capaciteit toewijzen in tijdvensters*, dus geen specifieke treinpaden[21]
  **Elke periode van 24uur te verdelen in 'controletermijnen' van maximaal 2uur*
- Coördinatie is verplicht bij concurrerende aanvragen.[22]
- Er dient bij het sluiten, verlengen of ingrijpend verhogen / uitbreiden van een kaderovereenkomst rekening te worden gehouden met verschillende elementen ten aanzien van onder andere efficiënte benutting infrastructuur, marktvraag, legitimiteit aanvraag, level playing field, en dergelijke (art. 6 lid 1 UVo). Indien ProRail ook met andere elementen rekening wil houden, moet zij dat in de Netverklaring vermelden.

De uitvoeringsverordening laat aan inframanagers de ruimte om een proces voor kaderovereenkomsten naar eigen inzichten in te richten. Zo laat de uitvoeringsverordening aan ProRail de keuze om voor potentiële aanvragers, vrij vertaald, een aanbodgestuurd- of vraaggestuurd proces in te richten[23].

Aanbodgestuurd proces – zie hoofdstuk 7

> *Onder een aanbodgestuurd proces verstaat ProRail een cyclisch proces met een jaarlijkse of meerjarige aanvraagtermijn en bij voorkeur een vaste looptijd (op basis van de uitvoeringsverordening is dat 5 jaar), waarin kaderovereenkomsten worden aangevraagd, afgesloten en van kracht zijn. Dit betekent dat partijen binnen een vooraf bepaalde periode hun belangstelling kenbaar kunnen maken, waarbij de overeenkomsten een gelijke ingangsdatum en looptijd kennen (en latere aanvragers toe kunnen treden voor de resterende looptijd).*

[18] Art. 3 van de uitvoeringsverordening
[19] Art. 42 lid 7 SERA-richtlijn jo. Art. 3 lid 3 en artikel 4 van de uitvoeringsverordening.
[20] Art. 5 lid 6 van de uitvoeringsverordening.
[21] Art. 2 lid 3 jo. art. 7 van de uitvoeringsverordening.
[22] Art. 9 en art. 10 van de uitvoeringsverordening.
[23] Artikel 5 van de uitvoeringsverordening
[24] Art. 5 lid 5 van de uitvoeringsverordening
[25] Art. 11 van de uitvoeringsverordening

Vraaggestuurd proces – zie hoofdstuk 7

> *De tegenhanger van een aanbodgestuurd proces is een vraaggestuurd proces. Dit gaat ervan uit dat een kaderovereenkomst aangevraagd en afgewogen kan worden op het moment dat zich een concrete behoefte voordoet, zonder een vooraf vastgelegde aanvraagtermijn. De uitvoeringsverordening geeft hierbij aan dat het voor de optimale benutting van het spoor beter is om aanvragen zoveel mogelijk tegelijk te beoordelen (dus wel met een termijn), en bij een proces zonder termijn ook andere potentiële aanvrager te benaderen alvorens een kaderovereenkomst af te sluiten.*

Ook biedt de uitvoeringsverordening ProRail, mits de toezichthouder daar vooraf mee instemt, de mogelijkheid[24] om geen kaderovereenkomsten aan te bieden voor lijnen die overeenkomstig artikel 47, lid 1, van Richtlijn 2012/34/EU overbelast zijn verklaard.

Verder dient ProRail tijdens de looptijd van de kaderovereenkomst regelmatig te evalueren met de aanvrager, waarbij bij (aanhoudende) onderbenutting de capaciteit kan worden teruggenomen. Verder dienen aanvragers tijdig te melden wanneer zij capaciteit (meer dan één maand) niet benutten (uiterlijk één maand van tevoren[25]).

Op inhoud schrijft de uitvoeringsverordening voor dat de kaderovereenkomst minimaal het volgende moet bevatten:

- Indien de inframanager de prioriteitsregeling wenst toe te passen bij concurrerende aanvragen, vermeldt zij dit duidelijk in de kaderovereenkomst[26];
- wijzigingsmogelijkheden bij concurrerende aanvragen, betere benutting of het vrijwillig afstand doen / verschuiven van toegewezen capaciteit[27];
- boete- en compensatieregelingen (wederkerig)[28];
- looptijd (standaard 5 jaar en onder voorwaarden 10 tot 15 jaar, verlengbaar)[29];
- Termijn beschikbaarheid capaciteit (maximaal 5 jaar na aanvraag).[30]

Als laatste volgt uit de uitvoeringsverordening dat inframanagers, voor zover dit mogelijk is, met elkaar moeten afstemmen voor diensten die gebruik maken van meerdere netwerken van het spoorwegsysteem in de Europese Unie[31]. De complicaties ten aanzien van deze bepaling uit de uitvoeringsverordening worden nader toegelicht in de volgende paragraaf.

[26] Art. 10 lid 5 van de uitvoeringsverordening
[27] Art. 6 van de uitvoeringsverordening.
[28] Art. 42 lid 4 SERA-richtlijn en art. 13 van de uitvoeringsverordening.
[29] Art. 42 lid 5 en 6 SERA-richtlijn en art. 60 lid 2 Spw.
[30] Art. 6 lid 3 van de uitvoeringsverordening.
[31] Art 12 lid 1 van de uitvoeringsverordening

3.4 Het Besluit Capaciteitsverdeling

In de inleiding van dit rapport is al genoemd dat ProRail op dit moment geen kaderovereenkomsten aanbiedt. De reden hiervoor is dat het Besluit bepaalt dat ProRail bij niet-oplosbare concurrerende aanvragen de betrokken infrastructuur overbelast moet verklaren en (na toepassing van het minimumbedieningsniveau[32]) de prioriteringsvolgorde in het Besluit moet aanhouden.[33]

De bepaling over de prioriteringsvolgorde leidt er namelijk toe, dat bij een capaciteitsconflict een vervoerstype (deelmarkt) waar een concessie voor is verleend prioriteit krijgt en daarmee voorrang in de toewijzing van capaciteit. De nationale spoorcapaciteit voor reizigersvervoer van de hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI) of hoofdrailnet (HRN) wordt intensief door concessievervoer gebruikt. Voor het HRN heeft IenW een concessie verleend aan NS Reizigers die veel capaciteit vraagt (hoog volume) én vrijheden geeft in het aanbieden van treindiensten (meer of minder treindiensten gedurende de concessieperiode tot 2033 afhankelijk van de vervoervraag).

Gelet op de schaarse infrastructuurcapaciteit, tezamen met de gegeven prioritering en capaciteitsbehoefte voor concessievervoer, is er voor ProRail beperkt ruimte om kaderovereenkomsten aan te bieden die aanvragers de gewenste zekerheid kunnen geven op meerjarige stabiele capaciteit. Deze ruimte is er op momenten (van de dag of week) dat er minder capaciteitsvraag door concessievervoer is en een kaderovereenkomst niet daarmee conflicteert, of op die trajecten waar er een minimum bedieningsniveau (gegarandeerde minimale capaciteit) is voor deelmarkten naast concessievervoer

Relevant om te melden is ook de meest recente wijziging van het Besluit. De wijziging zag op het verhogen van het volume van een minimum bedieningsniveau voor de deelmarkt internationaal reizigersvervoer, waarvoor altijd capaciteit beschikbaar moet zijn en het schrappen van de artikel 10a en 11[34].

Nu internationaal reizigersvervoer – met uitzondering van de Amsterdam (en Rotterdam) – Brussel verbinding (de EuroCity Brussel) over de Hogesnelheidslijn Zuid en enkele korte grensoverschrijdende verbindingen – geen onderdeel meer uitmaakt van een concessie, heeft de eerdergenoemde prioriteringsregel voor concessievervoer geen werking binnen deze deelmarkt. Door de voornoemde wijziging van het Besluit, ontstaat er daarmee ruimte voor kaderovereenkomsten die de gewenste zekerheid kunnen bieden binnen de volgende minimale bedieningsniveaus voor de baanvakken[35]:

- Amsterdam – Schiphol – Rotterdam Centraal – Belgische grens van 32 paden per richting per dag gemiddeld over het dienstregelingsjaar, met een maximum van twee paden per richting per uur > met spoorvoertuigen die een snelheid van ten minste 300 kilometer per uur kunnen bereiken;
- Amsterdam – Utrecht Centraal – Arnhem – Zevenaar grens van 8 paden per richting per dag, met een maximum van één pad per richting per uur;
- Amsterdam – Deventer – Oldenzaal grens van 16 paden per richting per dag, met een maximum van één pad per richting per uur.

Hoewel de verhoging van dit minimum bedieningsniveau een goede stap is (het neemt immers één knelpunt weg), blijven inframanagers in onze buurlanden echter gebonden aan hun eigen nationale wet- en regelgeving en die komt niet overeen met het Besluit. Nu deze regels (nog) niet geharmoniseerd zijn – en veelal onderwerp zijn van politieke discussies – kunnen inframanagers alleen concrete toezeggingen of bindende afspraken maken over de beschikbare spoorcapaciteit tot hun eigen grens.

Het voornoemde leidt ertoe dat ProRail dus wel kaderovereenkomsten kan sluiten voor internationale verbindingen tot aan de grens, maar tegelijkertijd niet kan garanderen dat de benodigde capaciteit in andere landen ook beschikbaar is en in de jaardienst passende treinpaden kunnen worden toegekend. ProRail kan en zal zich altijd inspannen om met inframanagers in de buurlanden tot goede afspraken te komen, maar kan dit niet aan de voorkant garanderen.

Een kaderovereenkomst biedt daarmee in het huidige stelsel maar gedeeltelijk zekerheden, waarvoor door ProRail wel aanzienlijke inspanning moet worden geleverd (denk aan de vorige paragraaf genoemden voorwaarden, die ProRail moet invullen en procedures die hiervoor ontwikkelt moeten worden) en met de nodige risico's voor inframanager en aanvrager als een kaderovereenkomst in de praktijk toch niet volledig tegemoet kan komen aan de behoeften van de aanvragers. Dit vraagt bij verdere uitwerking van kaderovereenkomsten dan ook nadere aandacht en goede wederzijdse afspraken tussen

[32] Art. 8 Besluit capaciteitsverdeling.
[33] Art. 10 Besluit capaciteitsverdeling.
[34] Deze artikelen beschreven hoe geprioriteerd zou moeten worden in geval van concurrerende aanvragen binnen eenzelfde deelmarkt.
[35] Art 8 – Besluit capaciteitsverdeling.

ProRail en een aanvrager – zolang er geen harmonisatie is tussen landen – om dergelijke risico's te beheersen.

3.5 Aanstaande Europese Capaciteitsverordening

Als gevolg van de aanstaande Europese Capaciteitsverordening, die naar verwachting in 2026 in werking zal treden, wijzigt het huidige juridisch kader vanaf dienstregelingsjaar 2031. Bepaalde artikelen in de SERA-richtlijn worden daardoor gewijzigd of vervallen per december 2030. De uitvoeringsverordening moet hiermee in overeenstemming worden gebracht. De Europese capaciteitsverordening heeft directe werking. Dit laatste leidt ertoe dat het Besluit aangepast moeten worden of in zijn geheel vervalt. Ditzelfde principe geldt ook voor nationale wet- en regelgeving in de buurlanden. Deze paragraaf behandelt de belangrijke wijzigingen die impact kunnen hebben op het huidige kader voor kaderovereenkomsten.

Op inhoud is de capaciteitsverordening zo geformuleerd dat er geen regels mogen worden opgelegd die toeschrijven naar de uitvoering van de dienstregeling voor een specifieke vervoerder. Ook zullen nationale prioriteringsregels worden vervangen door een Europese geharmoniseerde sociaal-, economische- en omgevingscriteria (SEEC). Het prioriteren van treindiensten met een concessie boven niet concessievervoer is niet meer mogelijk.
Daarnaast versterkt de capaciteitsverordening de positie van de kaderovereenkomst op onderdelen nog verder, passend binnen een meerjarige strategische capaciteitsplanning en coördinatie afspraken tussen inframanagers bij grensoverschrijdende treindiensten.

Als uitgangspunt geldt verder ook dat het gevraagde capaciteitsrecht middels een kaderovereenkomst onder het toekomstig recht van de verordening in beginsel in lijn dient te zijn met de planningsdocumenten (zijnde: capaciteitsstrategie, -model en –aanbod). ProRail mag daar ook van afwijken in voorkomende gevallen (maar hoeft dat niet). En het dient in lijn te zijn met de door de overheid af te geven, maar op moment van schrijven op inhoud nog onbekende *'Strategic Guidance'*.

Verder geldt dat de capaciteit die via kaderovereenkomsten mag worden toegewezen wordt begrensd[36] en volgt er een sterkere plicht tot samenwerking tussen Europese Inframanagers. Dit zou er aan kunnen bijdragen dat er meer harmonisatie ontstaat in de totstandkoming van kaderovereenkomsten voor internationale verbindingen. ProRail verwacht echter dat hierin verdergaande politiek-bestuurlijke afspraken tussen de lidstaten nodig zijn om daar ook daadwerkelijk toe te kunnen komen, zolang inframanagers in elk land voornamelijk (moeten) handelen vanuit nationale belangen en daarop gebaseerde capaciteitskaders. Het vergt ook bestuurlijke opdruk en opdracht om tot succesvolle kaderovereenkomsten op internationale verbindingen te komen.

Voor de implementatie van de capaciteitsverordening zal de Europese Commissie ook bevoegdheden verkrijgen om technische en operationele eisen in te voeren om een vlotte werking van de Europese spoorwegruimte (SERA) te waarborgen. Denk hierbij aan uniforme criteria voor de eisen die inframanagers stellen aan aanvragers voor de procedure van het sluiten van kaderovereenkomsten en ook eisen aan de vorm en inhoud van deze overeenkomsten om deze meer te harmoniseren.

In de capaciteitsverordening staat ook dat de inframanager in zijn capaciteitsplanningsproducten moet opnemen welke capaciteit al is vastgelegd in kaderovereenkomsten. Daarnaast moet de inframanager bij het te doorlopen planningsproces en de jaarlijkse capaciteitsverdeling van treinpaden altijd rekening houden met de capaciteitsrechten die via kaderovereenkomsten zijn toegekend. Verder moet in de capaciteitsplanningsproducten worden vermeld welke capaciteit nog beschikbaar is voor kaderovereenkomsten.

Dit alles maakt dat, op zowel nationaal als internationaal vlak, de kaderovereenkomsten mogelijk een relevanter (sturings-)instrument in de capaciteitsplanning en –verdeling worden na 2031. Zo nu de lezing is, lijkt de capaciteitsverordening de positie van kaderovereenkomsten voor zowel nationaal als internationaal gebruik te verbeteren.

3.6 Kernpunten

- De meerwaarde van een kaderovereenkomst ontstaat wanneer die daadwerkelijk leiden tot meerjarige capaciteitszekerheid voor de aanvragers over een gehele (grensoverschrijdende) verbinding.
- Op dit moment staat voor nationale verbindingen het Besluit in de weg aan het kunnen bieden van die zekerheid. Immers op dit moment geeft het Besluit geen prioriteit aan kaderovereenkomsten in geval van concurrerende aanvragen en overbelastverklaring van infrastructuur.
- Voor internationale verbindingen is harmonisatie tussen landen vereist, zodat grensoverschrijdende treinpaden en uniforme afspraken over processen en inhoud van kaderovereenkomsten meer geborgd zijn. Echter, door beperkingen vanuit de nationale wet- en regelgeving kunnen inframanagers in de praktijk nu geen concrete toezeggingen doen of sluitende meerjarige afspraken maken.

[36] Art. 31 lid 4 capaciteitsverordening > thans Art. 33 lid 6

- De aanstaande capaciteitsverordening biedt, voor zowel de nationale als internationale context, kansen om dit te verbeteren en daarmee een steviger fundament te bieden voor kaderovereenkomsten.

4. Sectorwensen

ProRail heeft een stakeholderanalyse uitgevoerd op basis van interviews en een vragenlijst om de belangen, verwachtingen, behoeften en zorgen van relevante partijen in beeld te brengen. Waar relevant is, vanuit het perspectief van ProRail, toelichting gegeven op de inpasbaarheid van die wensen.

De belangrijkste uitkomsten van deze analyse worden langs de onderstaande 4 punten in dit hoofdstuk toegelicht:

1. Het doel van een kaderovereenkomst
2. De inhoud van een kaderovereenkomst
3. De procesinrichting
4. Prijsprikkels

4.1 Doel van een kaderovereenkomst

Uit het onderzoek blijkt dat er vanuit de stakeholders meerdere doelen, al dan niet gelijktijdig, met een kaderovereenkomst nagestreefd worden:

4.1.1 Zekerheid op meerjarige capaciteit

Het belangrijkste doel van een kaderovereenkomst is om zekerheid te krijgen op meerjarige capaciteit op het spoor. Deze zekerheid is in veel gevallen nodig om financiële risico's in de business case van de treindiensten te kunnen beheersen zowel aan kosten (investeringen) als batenkant (verwachte reizigersopbrengsten).

Het zicht op een kaderovereenkomst draagt er verder aan bij om investeerders of geldverstrekkers een waarborg te kunnen overleggen om investeringen in materieel, personeel en de organisatie te kunnen doen. Zeker voor aanvragers die treindiensten volledig voor eigen risico en rekening in open toegang willen gaan aanbieden is dit belangrijk. Ook aanvragers die concessievervoer aanbieden zullen behoefte hebben aan meerjarige zekerheid op capaciteit, gezien hun afspraken met concessieverleners.

Kaderovereenkomsten hebben in beginsel een looptijd van vijf jaar, en kunnen worden verlengd met periodes die gelijk zijn aan hun oorspronkelijke looptijd[37]. De looptijd van een kaderovereenkomst van 5 jaar wordt als voldoende gezien om te kunnen starten met treindiensten. Stakeholders geven aan dat in andere landen ook voor een langere periode overeenkomsten zijn afgesloten (voor 10-15 jaar). De infrastructuurbeheerder kan in specifieke gevallen met een kortere of langere looptijd instemmen. Een looptijd van meer dan vijf jaar moet worden gerechtvaardigd door het bestaan van commerciële overeenkomsten, specifieke investeringen of risico's.

4.1.2 Verwerven, behouden of uitbreiden van marktpositie

Een ander doel met kaderovereenkomsten is om marktpositie te verwerven of te behouden. Voor een aanvrager kan een kaderovereenkomst een middel zijn om meerjarige capaciteit te verwerven en daarmee toetreding tot de markt te vergemakkelijken, die zonder dergelijke zekerheden een stuk lastiger kan zijn. Dit geldt met name voor nieuwe spoorwegondernemingen of partijen die nog niet actief zijn op de Nederlandse markt.

Voor vervoerders die al actief zijn op de markt (in Nederland of in omringende landen) kan een kaderovereenkomst interessant zijn om het marktaandeel te kunnen verstevigen of uit te breiden.

Een kaderovereenkomst lijkt daarmee ook, maar niet primair, te worden gezien om de eigen positie ten opzichte van concurrenten te verstevigen. Dit aangezien partijen die een kaderovereenkomst verwerven meer zekerheid hebben op capaciteit en daarmee, afhankelijk van de in kaderovereenkomst uit te geven capaciteit op een verbinding, hun marktaandeel.

4.2 De inhoud van een kaderovereenkomst

De uitvoeringsverordening geeft aan wat de minimale inhoud is die een kaderovereenkomst moet bevatten. ProRail heeft in dit kader gevraagd wat de stakeholders verwachten aan type afspraken en tot welk detailniveau zij deze afspraken in een kaderovereenkomst wensen op te nemen.

4.2.1 Volumes en frequenties per dag

Voor aanvragers zijn afspraken over het volume (de totale capaciteit) en de frequenties (aantal keren per dag op een bepaalde verbinding) het belangrijkste. Idealiter zouden in een kaderovereenkomst afspraken komen te staan over de hele ‘omlopen’ van de treinen gedurende de dag en of week. Zij vinden het daarbij van belang om niet alleen afspraken te kunnen maken over de capaciteit op baanvakniveau, maar ook afspraken met betrekking tot de capaciteit op stations en voor het opstellen en servicen van treinen.

ProRail begrijpt dat behandel- en opstelcapaciteit en stationscapaciteit belangrijk is, gelet ook op de hoge benutting van ons spoornetwerk en voorzieningen. Echter, in hoeverre dit

[37] Artikel 42, SERA richtlijn 2012/34

een plek kan krijgen in de kaderovereenkomst zelf is te bezien, aangezien een kaderovereenkomst alleen gaat over capaciteitsafspraken op hoofdlijnen op een traject en of verbinding. Regels over toegang tot dienstvoorzieningen liggen vast in een andere Europese uitvoeringsverordening (2017/2177) die nog niet aangepast is aan de capaciteitsverordening. Op nationaal niveau legt ProRail die afspraken vast in de toegangsovereenkomst.

Als laatst geldt dat voor nachttreinen en seizoensgebonden treinen (bijvoorbeeld naar wintersportgebieden of in de zomerperiode) meer specifieke volumes op bepaalde dagen of dagdelen en perioden in het jaar van belang zijn dan voor treindiensten die frequent dagelijks of enkele keren per week rijden.

4.2.2 Kwaliteit, tijdligging en aansluitingen

Aanvragers willen in kaderovereenkomsten ook afspraken kunnen maken over de kwaliteit van de treinpaden die zij op basis van een kaderovereenkomst in een bepaalde controletermijn krijgen. Dit is om een aantal redenen relevant voor hen:

1. De treindiensten moeten aansluiten bij de in de business beoogde bediening van de markt. Een treindienst die aan de werkdagranden een verbinding biedt voor met name zakelijke reizigers zal andere behoeften hebben aan de tijdligging van de treinpaden (de ‘slots’) dan treindiensten gericht op dagjesmensen of familiebezoek, en voor nachtelijk of seizoensgebonden vervoer is dat ook weer anders.
2. Het is belangrijk om te borgen dat de treinpaden heen en terug (de omloop) optimaal op elkaar blijven aansluiten in verband met de inzet van materieel en personeel. Lange keertijden maken de inzet van materieel en personeel inefficiënt en daarmee kostbaar, inzet van extra materieel of personeel bemoeilijkt de business case.
3. Het kan belangrijk zijn, wederom afhankelijk van de business case en de te bedienen marktvraag, om ook aansluitingen op andere treindiensten te kunnen garanderen. Dit geldt zeker voor binnenlands reizigersvervoer, maar ook in de internationale markt is de behoefte aan aansluitingen tussen lange-afstand verbindingen groeiende om daarmee dagverbindingen door Europa te kunnen aanbieden met haalbare en aantrekkelijke overstappen (bijvoorbeeld: Amsterdam-Parijs, Parijs-Barcelona, Barcelona-Madrid).

ProRail begrijpt dat voor stakeholders ook de ligging van treinpaden binnen een tijdvenster belangrijk kan zijn. ProRail zal dit als aandachtspunt meenemen bij een verdere inrichting van het proces voor het sluiten / aanbieden van kaderovereenkomsten. In een kaderovereenkomst kunnen echter geen specifieke afspraken worden opgenomen over de exacte ligging van treinpaden.

4.2.3 Flexibiliteit

Onder de stakeholders is veelal de wens dat een kaderovereenkomst geruime tijd voor start van de treindienst wordt afgesloten, vaak zijn (potentiële) spoorwegondernemingen en de inframanager ook al langer in gesprek om de mogelijkheden te bespreken. Dit maakt dat de ‘lead-time’ (de tijd tussen het overeenkomen van een kaderovereenkomst en de daadwerkelijke start van een treindienst) lang kan zijn (langer dan 1 jaar). Wanneer een aanvrager al materieel in bezit heeft of deze makkelijk zou kunnen verwerven is de ‘time-to-market' (het moment tot daadwerkelijke commerciële start van de treindienst) overzienbaar. Echter, wanneer een aanvrager materieel moet bestellen en of personeel moet werven en daarna nog opleiden is het meer onzeker of deze alles gereed heeft bij de start van de treindienst door een langere ‘time-to-market'.

In de Europese spoormarkt is er schaarste als het gaat om de beschikbaarheid van tweedehands materieel dat snel gekocht of geleased kan worden. In veel gevallen zal een aanvrager al enkele jaren (reken al snel op 3-5 jaar) voor de start van een treindienst nieuw materieel moeten bestellen. Levertijden, materieeltoelating en operationele indienststelling (test- en proefbedrijf, eventuele kinderziektes) vormen, veelal beperkt beheersbare, risico’s in de planning van aanvragers.

Voor aanvragers is het dan ook vanuit risicobeheersing wenselijk dat afspraken in een kaderovereenkomst enige flexibiliteit bevatten in geval er, in ieder geval buiten hun macht om, onverhoopt vertraging optreedt en de start van de dienst later pas kan worden aangevangen. Die flexibiliteit zou dan zijn om later te kunnen starten, zonder dat daar direct financiële boetes of zelfs ontbinding van de afspraken op volgt.

Het kan anderzijds ook voorkomen dat een inframanager in een kaderovereenkomst toezeggingen doet over beschikbare capaciteit op basis van nog in aanbouw zijnde infrastructuur, en deze door omstandigheden (bijvoorbeeld uitloop project, financieringstekort) pas later wordt opgeleverd of met minder capaciteit dan voorzien. In zo’n geval is het ook voor een inframanager van belang om flexibiliteit in bepaalde afspraken te houden of alleen capaciteit in een kaderovereenkomst aan te bieden die het nu heeft (en pas na oplevering van een infraproject de capaciteitsruimte voor kaderovereenkomsten te vergroten).

Vanuit het perspectief van een inframanager is een zekere mate van flexibiliteit naar een aanvrager toe redelijk, tegelijkertijd moet er wel zekerheid zijn dat de capaciteit ook daadwerkelijk en binnen een redelijke termijn wordt benut zoals afgesproken. Het risico bestaat anders dat de beschikbare capaciteit onderbenut blijft en de marktvraag niet kan worden ingevuld, ook niet (snel) door een andere partij als terugvaloptie. ProRail wil dan

ook bij meerdere aanvragen voor een kaderovereenkomst moeten kunnen beoordelen of een aanvrager voldoende in staat blijkt om aan de te maken afspraken in een kaderovereenkomst tijdig te voldoen (zijn de aanvragen voldoende concreet, legitiem en maakbaar). De stakeholders verwachten andersom van ProRail dat zij in haar juridische voorwaarden aangeeft op welke wijze en tot waar er flexibiliteit in afspraken mogelijk zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van boetes), indien er langere vertraging of zelfs gedeeltelijke terugtrekking van capaciteit zou optreden buiten hun macht.

4.3 De procesinrichting

ProRail heeft stakeholders gevraagd op welke wijze zij kaderovereenkomsten tot stand zouden willen zien komen en wie daartoe het initiatief neemt. Voor hen is de business case leidend en daarom zien zij bij voorkeur een vraaggestuurd proces waarbij het eerste initiatief vanuit de markt komt. De inframanager kan dan op basis van aanvragen voor verbindingen en startmomenten – denk bijvoorbeeld aan de meldingen voor treindiensten in open toegang die bij de ACM zijn gedaan afgelopen jaren – tot het aanbieden van kaderovereenkomsten overgaan. Bij de business case van de aanvrager gaat het niet alleen om de verbindingen en het daar te realiseren treinaanbod (een product-markt combinatie), maar ook om de financiering en timing daarvan goed te kunnen bepalen in verband met de marktvraag en het investeringsklimaat.

Tegelijkertijd herkennen de stakeholders dat de capaciteit op het Nederlandse spoor, zeker in vergelijking met andere Europese landen, op dit moment al schaars is en er weinig tot geen restcapaciteit is. Het merendeel is dan ook van mening dat kaderovereenkomsten alleen tot stand kunnen komen als aanbieders gelijkwaardige kansen hebben om een kaderovereenkomst af te sluiten. Het zou vanuit een level-playing-field niet zo moeten zijn dat zodra er mogelijk concurrentie ontstaat, de aanvragers die zich het eerste melden ook een kaderovereenkomst krijgen ('first come, first serve'), omdat dit het risico op marktafsluiting in de hand werkt. Ook zouden zittende vervoerders niet alle voor kaderovereenkomst beschikbare capaciteit toegewezen mogen krijgen, een zogeheten 'cap' op zowel de capaciteit voor kaderovereenkomsten als daarbinnen de maximale capaciteit voor één aanvrager zou dat kunnen voorkomen. Dit leidt ertoe dat stakeholders het óók begrijpelijk vinden als er in Nederland een meer vastomlijnd en gereguleerd proces op gezette tijden zou zijn, met ook eerlijke mogelijkheden om een kaderovereenkomst af te kunnen sluiten en toezicht daarop (aanbodgestuurd proces). Het is aan ProRail om dit in de procesinrichting mee te wegen.

4.4 Prijsprikkels

Een inframanager zal bij meerdere aanvragen voor een kaderovereenkomst op een bepaalde verbinding of baanvak tot een afweging moeten komen op basis van welke vooraf vastgestelde criteria zij met welke partijen tot een overeenkomst komt. Op basis van de huidige en toekomstige wet- en regelgeving kan er bijvoorbeeld gekeken worden naar sociaal economische factoren om daar een besluit in te nemen. Criteria kunnen zich richten op het totale aanbod (bijvoorbeeld: het aantal stoelen x afstand binnen Nederland, maar ook de verdeling van het aanbod over de dag) dat aanvragers aanbieden, maar ook de inzet van het type materieel (is het in staat de treinpaden punctueel te rijden, welke impact heeft het op de slijtage van de infrastructuur).

ProRail heeft ook de vraag gesteld hoe stakeholders staan tegenover eventuele beprijzing (prijsprikkel) van kaderovereenkomsten als manier om een keuze te maken. Dit zou vorm kunnen krijgen door, naast inhoudelijke criteria en bij vergelijkbaar aanbod, een kaderovereenkomst bij veiling aan te bieden. Of door een aantal (grotere en kleinere) 'pakketten' van kaderovereenkomsten aan te bieden, waarin hele omlopen over de gehele dag worden aangeboden. Een andere variant is om 'pakketten' per tijdsvenster te maken, waarbij pakketten om meer courante tijden duurder zijn, en pakketten om andere tijdstippen weer juist goedkoper, om zodoende ook ruimte laten voor verschillende aanbieders en zo mogelijk een meer onderscheidend en innovatief aanbod te laten ontstaan.

De meeste stakeholders gaven aan zich goed voor te kunnen stellen dat in een meer concurrerende en open markt ook prijsinstrumenten passend zouden kunnen zijn, in combinatie met andere criteria, mits de 'waarde' van de kaderovereenkomst en de kwaliteit van de te maken afspraken zich dan ook verhouden tot de 'prijs'. Zij gaven aan dat de markt dit ook moet kunnen dragen. Daarmee bedoelen ze dat dit niet moet leiden tot een 'race-to-the-bottom', waarin omwille van concurrentie wordt overboden (dus kostenverhogend effect) en tegelijkertijd ook wordt geconcurreerd om de reiziger een goed en prijsaantrekkelijk aanbod te kunnen bieden. Hierdoor zullen de business cases onder druk komen te staan met het risico op afschaling of zelfs terugtrekking van partijen uit de markt.

Als laatste werd aangegeven dat prijsprikkel niet de ondernemingen met de meeste financiële slagkracht bevoordelen, waardoor nieuwe en of kleinere spoorwegondernemingen een mogelijk geringere kans hebben op toetreding.

4.5 Kernpunten

- Voor zowel aanvragers die open toegang treindiensten (willen) aanbieden als aanvragers die concessievervoer uitvoeren kan een kaderovereenkomst gewenst zijn.
- Een kaderovereenkomst moet minimaal afspraken bevatten over de volumes (de totale capaciteit) en de frequenties van treindiensten, maar gaat niet over de exacte tijdligging van treinpaden. Dat gebeurt pas bij de jaardienstverdeling en toegangsovereenkomst.

- Voor aanvragers is het voor de uitvoerbaarheid van hun business case van belang dat er ook andere aspecten worden meegenomen, zoals de tijdblokken binnen een tijdvenster, de stationscapaciteit, het kunnen behandelen en opstellen van treinen, aansluitingen en passende omlopen.
- Bij een mogelijk lange lead-time tussen het afsluiten van een kaderovereenkomst en de start van een treindienst (‘time-to-market') is een zekere mate van flexibiliteit in de afspraken voor zowel de aanvrager als de inframanager gewenst om tussentijdse onzekerheden te kunnen beheersen.
- Spoorwegondernemingen geven de voorkeur aan een vraaggestuurd proces, omdat dit beter aansluit bij de realisatie van hun business case. Vanuit level-playing-field gezien is het echter ook belangrijk dat ondernemingen gelijke kansen houden om een kaderovereenkomst af te kunnen sluiten. Dat pleit meer voor een aanbodgestuurd proces met een meerjarige termijn, waarbij een keer per 5 jaar concurrentie op de markt kan plaatsvinden.
- Prijsprikkels in de vorm van een veiling en of het aanbieden van verschillende pakketten van kaderovereenkomsten kan een instrument zijn om tot optimale verdeling van het capaciteitsaanbod te komen, mits dit in verhouding staat tot de waarde van de kaderovereenkomst en de markt dit ook kan dragen.

5. Netwerkontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat er vanuit het perspectief van de netwerkontwikkeling nodig is om te sturen op meerjarig stabiele verbindingen, een belangrijke randvoorwaarde om meerjarig gegarandeerde capaciteitsafspraken te kunnen maken, en hoe de nieuwe capaciteitsverordening zich hiertoe verhoudt.

5.1 Kaderovereenkomsten binnen de capaciteitskaders

In de paragraaf 3.5 'Aanstaande Europese Capaciteitsverordening' van hoofdstuk 3 is het volgende uitgangspunt omschreven: *"Als randvoorwaarde geldt verder ook dat – voor zover nu bekend – het gevraagde capaciteitsrecht middels een kaderovereenkomst in lijn dient te zijn met de planningsdocumenten (zijnde: capaciteitsstrategie, -model en –aanbod) en de door de overheid af te geven en op inhoud nog onbekende 'Strategic Guidance'.*

Dit maakt dat een kaderovereenkomst in beginsel kan worden afgesloten voor treindiensten die passend zijn binnen het voorziene capaciteitsaanbod voor een specifiek marktsegment of deelmarkt op een baanvak (bijvoorbeeld: Hogesnelheidslijn-Zuid tussen Hoofddorp en Rotterdam) of een bepaalde verbinding over knooppunten heen (bijvoorbeeld: Amsterdam-Belgische grens).

Tegelijkertijd biedt de capaciteitsverordening (artikel 33, lid 2) ook ruimte aan de inframanager om aanvragen voor kaderovereenkomsten toch toe te kennen, ook als daarvoor geen capaciteit voor is opgenomen in de planningsproducten. Voorbeeld: ProRail biedt kaderovereenkomsten aan op een baanvak/verbinding waarin het capaciteitsaanbod voorziet in vier stoptreinen en twee binnenlandse sneltreinen per uur en per richting. Indien een aanvrager een kaderovereenkomst wil afsluiten voor een treindienst die in een andere verbinding voorziet / een ander stoppatroon / een ander segment, dan kan ProRail ofwel een kaderovereenkomst afsluiten als dit wel passend zou zijn binnen de capaciteitskaders en bijdraagt aan optimale maatschappelijke benutting, ofwel deze aanvraag afwijzen.

5.2 De netwerkontwikkeling als leidraad

De capaciteitskaders die in planningsproducten worden gehanteerd vinden hun basis in enerzijds algehele planningsprincipes voor de bepaling van spoorcapaciteit en anderzijds het bij de huidige infrastructuur beoogde gebruik van het netwerk, dan wel de voorziene netwerkontwikkeling.

Een van de belangrijkste uitgangspunten daarin is dat we in Nederland, al sinds de jaren '70, werken met een basisuurpatroon. Dit concept kenmerkt zich door zeer efficiënt gebruik van een beperkt infrastructuurnetwerk voor verschillende verkeersstromen (stadsgewestelijk, regionaal, intercity, internationaal en goederen). Het netwerk is verder uitgebouwd, onder het programma Hoogfrequent Spoor (PHS) en Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040 (TBOV), met gerichte infrastructuuruitbreidingen (zoals perronsporen, vrije kruisingen). Het huidige netwerk is dan ook een precies passende combinatie van infrastructuur, dienstregeling en lijnvoeringen, waarmee vrijwel het volledige netwerk intensief wordt bereden. Dit maakt dat een ander gebruik dan voorzien ofwel vraagt om extra inframaatregelen (meer kosten) ofwel dat ten koste gaat van de bestaande dienstregeling (per saldo minder baten).

Het huidige 6-basis treindienstmodel binnen TBOV voor het reizigersvervoer is gebaseerd op een basispatroon van elke tienminuten een intercitytrein op de drukste corridors (zoals vastgelegd in het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer). De frequenties in het 6-basisnetwerk zijn nodig om de groeiende reizigersvraag te accommoderen en het aandeel openbaar vervoer in de – door de overheid gewenste – mobiliteitssamenstelling minimaal gelijk te houden.

Met het te actualiseren TBOV kan duidelijk richting gegeven worden aan de ontwikkelstappen voor de langere termijn en daarmee het maatschappelijk gewenste gebruik van het netwerk. De timing en volgorde van verdere ontwikkelstappen (bouwstenen) kan veranderen afhankelijk van de ontwikkeling van de vervoersvraag en daarop passende realisatie van (nieuwe) infrastructuur. Dit uiteraard onder de voorwaarde dat de benodigde financiering voor de realisatie van die ontwikkelstappen ook daadwerkelijk door de overheid beschikbaar wordt gesteld.

De doorontwikkeling van het netwerk komt zodoende op adaptieve wijze tot stand, waardoor er stapsgewijs, afhankelijk van de investeringen, er meer treindiensten mogelijk zijn. Het uitbreiden van de dienstregeling betekent echter ook dat met regelmaat de lijnvoeringen van treindiensten (lees: het start- en eindpunt en de route daartussen) nog zullen wijzigen om van de capaciteitsuitbreiding ook optimaal gebruik te kunnen maken. Een investering op één plek gaat vaak ook gepaard met wijzigingen in de dienstregeling op meerdere trajecten.

Zodoende kan TBOV – aangevuld ook met visies, marktanalyses en prognoses voor internationaal reizigersvervoer, goederen, stations en emplacementen en geactualiseerd met open toegang en de woningbouwopgave – als een blauwdruk fungeren voor de planningsproducten van ProRail en daarmee het raamwerk waarbinnen kaderovereenkomsten in beginsel binnen dienen te passen.

5.3 De capaciteitsruimte voor kaderovereenkomsten

Op basis van de capaciteitskaders en voorziene netwerkontwikkeling kan er in meer of mindere mate ruimte ontstaan voor kaderovereenkomsten. Een stabiele lijnvoering (een specifieke route met een begin- en eindpunt) is vervolgens randvoorwaardelijk om meerjarige capaciteitsafspraken te kunnen maken. Op dit moment zijn met name de lange-afstand internationale verbindingen (Hogesnelheidslijn-Zuid, en corridors naar Zevenaar en Bad Bentheim) in ieder geval tot aan de grens voldoende stabiel. Op andere delen van het netwerk ziet ProRail dat de lijnvoering de komende jaren nog aanzienlijk kan wijzigen als gevolg van geplande infrastructurele uitbreidingen, waardoor er geen meerjarig stabiel capaciteitsaanbod op een route of verbinding kan worden gedefinieerd om meerjarige afspraken in een kaderovereenkomst op te kunnen baseren.

ProRail kan wel een doorkijk geven waar en vanaf wanneer er een meerjarig stabiele lijnvoering mogelijk is, maar dit zal altijd afhankelijk blijven van de daadwerkelijke realisatie van capaciteitsuitbreidingen.

- Dit betekent dat kaderovereenkomsten in beginsel alleen mogelijk zijn te maken (los van de juridische aspecten) in cadans met wijzigingsmomenten in lijnvoeringen, mits daarvoor of daarna een stabiele periode van minimaal 5 jaar (de basis looptijd voor een kaderovereenkomst) kan worden gegarandeerd. Dit ter voorkoming dat ofwel de capaciteitsafspraken in kaderovereenkomsten niet meer uitvoerbaar zijn, ofwel door lopende kaderovereenkomsten de capaciteitswinst na oplevering van infrastructuur voorlopig niet (volledig) kan worden benut, omdat lijnvoeringen daartoe zouden moeten wijzigen.
- Ter illustratie: Een aanvrager wil een kaderovereenkomst voor een treindienst Enkhuizen-Heerlen, maar ten behoeve van een capaciteitsverbetering op een ander deel van het netwerk moet de lijnvoering over 2 jaar wijzigen naar Alkmaar-Maastricht. Als alternatief zou een kaderovereenkomst meer flexibele afspraken kunnen bevatten, indien (beperkte delen van) de lijnvoering gedurende de looptijd wijzigen. Het is echter de vraag of de financiële en juridische risico's hiervan voor de aanvrager en voor ProRail beheersbaar te maken zijn. Ook zal dit de uitvoerbaarheid uiterst complex maken.
- Tenslotte biedt een kaderovereenkomst alleen zekerheid over de capaciteit per specifieke tijdsperiode op de dag (een zogeheten controletermijn) waarbinnen een aanvrager capaciteit krijgt toegewezen, niet het uiteindelijke treinpad zelf. Doordat ProRail in het capaciteitsaanbod al vrij gedetailleerd zal vastleggen voor welke marktsegmenten er wanneer ruimte is, en gegeven de patroonmatige vaak hoogfrequente dienstregeling op ons spoornetwerk, ligt het voor de hand dat ProRail met een aanvrager tot een vastliggend 'pakket' aan afgesproken capaciteit (over de gehele dag / week) in een kaderovereenkomst komt om de uitvoerbaarheid van de dienstregeling te borgen.

Concluderend verwacht ProRail dat de ruimte voor de markt om een kaderovereenkomst aan te vragen waarin geheel andere lijnvoeringen en/of stoppatronen worden voorgesteld beperkt is. Een kaderovereenkomst kan ook geen eisen bevatten ten aanzien van de kwaliteit en de specifieke tijdligging van de uiteindelijke treinpaden. Wel kan de markt binnen de strategische kaders van de netwerkontwikkeling (netwerkconcept) komen met een andersoortig en of mogelijk innovatief productaanbod.

Indien een aanvrager een kaderovereenkomst wil afsluiten dat niet past binnen het capaciteitsaanbod heeft ProRail wel de mogelijkheid om te kijken of het tot sluitende afspraken kan komen. ProRail zou dan bijvoorbeeld kunnen onderzoeken of de capaciteitsaanvraag wel bijdraagt aan optimalere benutting en wat per saldo de maatschappelijke meerwaarde is van die kaderovereenkomst, afgezet tegen het mogelijke maatschappelijke verlies van treinpaden die daardoor niet meer gevuld kunnen worden (en dat in afspraken te verdisconteren).

5.4 Kernpunten

- Kaderovereenkomsten kunnen in beginsel worden afgegeven als deze ook passen binnen kaders van de planningsproducten én de *'Strategic Guidance'* vanuit de overheid op basis van de capaciteitsverordening. ProRail kan daar ook van afwijken.
- Het netwerkconcept en TBOV (– aangevuld ook met visies, marktanalyses en prognoses voor internationaal reizigersvervoer, goederen, stations en emplacementen en geactualiseerd met open toegang en de woningbouwopgave –), en daarop gebaseerde 6-basis referentiedienstregeling kunnen als blauwdruk fungeren voor de planningsproducten van ProRail en zijn daarmee het toetsingskader voor kaderovereenkomsten.
- De voor (bestaande of nieuwe) kaderovereenkomsten te reserveren capaciteit dient in de capaciteitsplanningsproducten te worden opgenomen.
- Om een kaderovereenkomst aan te kunnen bieden, moet de capaciteit op een baanvak of verbinding meerjarig stabiel zijn (tenminste 5 jaar).
- ProRail voorziet op basis van lopende projecten en voorziene aanpassingen in de dienstregeling dat de komende jaren de lijnvoeringen voor treindiensten op veel plekken nog zal wijzigen gezien de geplande uitbreiding van infrastructuur. Dit maakt het lastig meerjarige kaderovereenkomsten af te sluiten.

- Alleen voor internationale lange-afstand treindiensten zijn de lijnvoeringen meerjarig stabiel en is capaciteit binnen het wettelijk vastgelegd minimum bedieningsniveau te garanderen (tot aan de landsgrens).

6. Buitenland ervaringen

De ‘analyse naar ervaringen en aanpak in het buitenland’ is gericht op de vraag welke elementen buitenlandse inframanagers in kaderovereenkomsten vastleggen en welke uitgangspunten daarbij zijn gehanteerd (inhoudelijke afspraken en aard van de zekerheden). Aanvullend is onderzocht waarom en onder welke omstandigheden kaderovereenkomsten in het buitenland worden toegepast en hoe die overwegingen zich verhouden tot de Nederlandse praktijk.

Voor dit onderzoek zijn zes landen geselecteerd: Frankrijk (SNCF Réseau), Italië (RFI), Spanje (Adif), Duitsland (DB InfraGo)[38], Polen (PKP PLK) en Groot-Brittannië (Network Rail). ÖBB Infra (Oostenrijk) werd aanvankelijk overwogen, maar is niet meegenomen omdat Oostenrijk momenteel geen kaderovereenkomsten meer afsluit en er nog geen duidelijk toekomstig beleid is. De analyse is uitgevoerd door een bureaustudie en aanvullende interviews. In dit hoofdstuk volgt het inhoudelijke resultaat van die internationale vergelijking.

6.1 Toepassing, inhoud en rechten van de kaderovereenkomst

De manier waarop landen de processen rond en de inhoud van kaderovereenkomsten invullen verschilt sterk. De verschillen laten zich – generiek – als volgt samenvatten:

- de soorten diensten waarvoor kaderovereenkomsten worden gebruikt;
- de delen van het netwerk waarop kaderovereenkomsten betrekking hebben (baanvak versus lijnvoering);
- de wijze waarop capaciteit wordt vastgelegd;
- de prioritering voorafgaande aan de totstandkoming van de kaderovereenkomst;
- de prioritering van de kaderovereenkomst in de jaardienstverdeling; en
- de termijnen en verlengingsmogelijkheden.

Deze paragraaf beschrijft deze variatie aan onderwerpen en geeft inzicht in de inhoud, de reikwijdte en de toepassing van kaderovereenkomsten in de onderzochte landen.

6.1.1 Wanneer worden kaderovereenkomsten aangeboden

In de onderzochte landen wordt het aanbieden van kaderovereenkomsten vooral overwogen op het moment dat op een verbinding minimaal twee vervoerders actief zijn of willen toetreden. Uitzondering hierop lijkt Duitsland, waarin elke lijn lijkt opengesteld voor kaderovereenkomsten. De aanwezigheid van concurrentie – of potentieel daartoe – vormt in die landen vaak de aanleiding voor de inframanager om te onderzoeken of kaderovereenkomsten geschikt en wenselijk zijn. Hierbij speelt niet alleen toetreding een rol, maar ook het bieden van investeringszekerheid, het stimuleren van marktwerking of het organiseren van een ordelijke en efficiënte benutting van de infrastructuur.

6.1.2 Deelmarkten waarvoor de kaderovereenkomst wordt toegepast

Kaderovereenkomsten worden in verschillende landen voor uiteenlopende deelmarkten toegepast. Zo zijn er de reguliere reizigersdiensten voor de korte- als langeafstand, waarbinnen kaderovereenkomsten voorkomen.

Opvallend hierbij is ook dat de diensten voor korte afstanden veelal onder een concessie (public service obligation) vallen en vrijwel nooit commercieel geëxploiteerd worden. De reizigersdiensten voor de langeafstand worden daarentegen juist wel vaak commercieel geëxploiteerd en zijn daarmee ook de kerncategorie waarvoor kaderovereenkomsten afgesloten worden, tezamen met de hogesnelheidsdiensten. Kaderovereenkomsten voor goederen komen ook voor, maar slechts minimaal.

6.1.3 Reikwijdte op het netwerk

De toepassing kan variëren van een heel nationaal netwerk tot slechts enkele specifieke infrastructuurelementen. Sommige landen, zoals Groot-Brittannië, Italië en Duitsland, stellen (in beginsel) kaderovereenkomsten op het gehele netwerk open. In andere landen gebeurt dit alleen op aanvraag of uitsluitend voor bepaalde lijnen (bijvoorbeeld Frankrijk). Internationale kaderovereenkomsten bestaan (vrijwel) niet. Althans, in dit onderzoek zijn er geen voorbeelden naar voren gekomen van grensoverschrijdende kaderovereenkomsten.

6.1.4 Manier waarop capaciteit wordt vastgelegd

De wijze waarop capaciteit in kaderovereenkomsten wordt vastgelegd en later wordt ingepland verschilt aanzienlijk tussen de landen. Sommige landen werken met vrije paden of bundels van paden om capaciteitsafspraken op te bepalen, terwijl anderen gebruikmaken van vooraf gedefinieerde paden die moeten aansluiten op een klokvaste dienstregeling en andere landen werken weer met grote capaciteitspakketten voor een gehele lijn waarbij de stationscapaciteit soms leidend is. Dit laatste komt bijvoorbeeld voor in Spanje, waar selectieve toewijzing van capaciteit wordt toegepast vanwege lokale congestie op de stations.

[38] Na afronding van de analyse heeft DB InfraGo de herinvoering van kaderovereenkomsten uitgesteld. De informatie in dit rapport dateert van vóór die beslissing. Aanvullende info: *https://www.dbinfrago.com/web/schienennetz/netzzugang-und-regulierung/nutzungsbedingungen/rahmenvertrag-11916868*

6.1.5 Prioriteit en beoordelingskader toekennen capaciteit

Ook hier hanteren de verschillende landen weer verschillende beoordelingskaders. In de toewijzing van capaciteit in de jaardienstverdeling komt het voor dat kaderovereenkomsten dezelfde prioriteit krijgen als de 'reguliere' andere aanvragen voor capaciteit, maar veelal is er juist sprake van verhoogde prioriteit. Die kan onvoorwaardelijk zijn (zoals in Groot-Brittannië en Italië) of voorwaardelijk, bijvoorbeeld afhankelijk van prestatie-eisen.

Voorafgaande aan het sluiten van de overeenkomst wordt bepaald welk deel van de capaciteit voor kaderovereenkomsten beschikbaar wordt gesteld. Hoewel niet altijd helder is waar inframanagers hun beschikbare capaciteit (juridisch) op baseren, toetsen ze of er nog voldoende capaciteit beschikbaar is met drempels zoals de vaak gehanteerde "70% benutting per lijnsegment". Verder gelden er soms quota per vervoerder (maximaal af te nemen capaciteit door één vervoerder om marktafdichting te voorkomen) en worden specifieke knelpunten, zoals stations en opstelterreinen, apart beoordeeld.

6.1.6 Inhoud en rechten

Kaderovereenkomsten worden vaak ingericht rondom volumes per vaste tijdsperiode. Bijvoorbeeld het aantal paden binnen een vaste controletermijn van één of twee uur verspreid over de dag. Belangrijke constatering is dat stationscapaciteit, halteringen, opstelvoorzieningen en services geen onderdeel vormen van de kaderovereenkomst. Wel bieden andere inframanagers via criteria in de Netverklaring in voorkomende gevallen voorrang voor kaderovereenkomsten in de jaardienstverdeling bij het gebruik van deze diensten en voorzieningen, maar is het dus niet in de kaderovereenkomst zelf geregeld.

6.1.7 Termijnen, looptijd en verlenging

De startmomenten en looptijden verschillen onder de onderzochte landen behoorlijk. Sommige landen hanteren vaste periodieke momenten (bijvoorbeeld iedere vijf jaar). Andere maken a-periodieke aanvragen mogelijk (bijvoorbeeld Duitsland).

In de onderzochte landen hebben de kaderovereenkomsten veelal een looptijd van 5 jaar. In sommige landen kan een kaderovereenkomst na vijf jaar eenmalig worden verlengd met nog eens vijf jaar. Deze flexibiliteit wordt echter afhankelijk gesteld van resterende capaciteit en de eventuele belangstelling van andere vervoerders. De vraag hoe met langer durende kaderovereenkomsten moet worden omgegaan, dus bij termijnen van tien tot vijftien jaar, staat in meerdere landen nog open.

6.2 Concurrentie en marktverzadiging

Aangezien de capaciteit in Nederland schaars is, is in de buitenland analyse onderzocht hoe andere landen in hun procedures rond kaderovereenkomsten omgaan met schaarste. Dit vanuit de gedachte dat het vanuit concurrentieperspectief aannemelijk is dat bestaande vervoerders – zowel concessiehouders als open-toegangsvervoerders die beschikken over rijden materieel en personeel – zullen proberen schaarse capaciteit te claimen om te voorkomen dat zij deze verliezen aan nieuwe toetreders. Hoe groot dit effect is, hangt af van de toepassing van kaderovereenkomsten, de druk op de markt en welk percentage van de beschikbare capaciteit onder kaderovereenkomsten kan vallen. Echter, een eenduidig antwoord hierop is nog niet gevonden, want in casuslanden Spanje, Frankrijk, Duitsland en Polen is in het langeafstandsdomein nog relatief veel ruimte (capaciteit) beschikbaar. Dit maakt dat meerdere aanbieders, naast de bestaande vervoerders, nog kunnen toetreden en hebben deze landen dit vraagstuk van schaarste nog niet scherp hoeven adresseren, in tegenstelling tot het Nederlandse netwerk dat door de hoge benutting schaarste kent en op sommige delen ook overbelast is verklaard. Wel verwachten zij dat deze problematiek zich binnen nu en tien jaar ook bij hen zal gaan voordoen.

Buitenlandse inframanagers geven aan dat indien de capaciteit al nagenoeg volledig benut is en er schaarste ontstaat, zij niet weten of ze dan nog kaderovereenkomsten zullen aanbieden. Zij hebben daar op dit moment nog geen ervaring mee, omdat in veel gevallen er nog voldoende capaciteit over is.

6.3 Sturen op de optimale benutting van de capaciteit

Kaderovereenkomsten worden ook ingezet om tot een optimale benutting van de capaciteit te komen. In Spanje en Polen wil de inframanager stimuleren dat er meerdere spoorwegondernemingen toetreden tot de markt en stuurt men actief op het aantrekken van 2 of 3 spoorwegondernemingen op een verbinding, afhankelijk van de potentiële marktomvang.

In Spanje heeft de inframanager daartoe kaderovereenkomsten in een aantal 'pakketten' met verschillende capaciteiten én meerdere lijnen in elk pakket opgesteld waar spoorwegondernemingen zich op hebben kunnen intekenen. De inframanager heeft vervolgens in een proces met meerdere rondes afgewogen welke combinatie van partijen maatschappelijk de meeste meerwaarde en benutting van het spoor zouden bieden. Daarmee reguleert de inframanager als het ware de concurrentie om de markt en stuurt het aan op een bepaald gewenst en optimaal gebruik.

Dit kan relevant zijn wanneer er nog heel veel capaciteit onderbenut is en zo te borgen dat er ook op minder courante uren over de dag of week er aanbod ontstaat of om het aantal aanbieders te kunnen beheersen, omdat bijvoorbeeld station-, perron- en keercapaciteit, opstellen en servicevoorzieningen beperkend zijn als er meer aanbieders tegelijk gebruik

van willen maken. In Spanje is bijvoorbeeld de beperkte stationscapaciteit (in- en uitcheck voorzieningen) op Madrid Atocha een belangrijke factor daarin geweest.

Hierin ligt ook een belangrijke rol voor de toezichthouder om te borgen dat een dergelijke sturing niet marktverstorend werkt, doordat de sturing onbedoeld leidt tot uitsluiting van partijen (bijvoorbeeld: een te groot pakket).

Als laatste viel op dat – in het kader van netwerkefficiëntie – de inframanagers in de onderzochte landen vaak eisen stellen aan materieel, bijvoorbeeld ten aanzien van de rijkarakteristieken op aspecten als snelheid (is het materieel van een aanvrager ook daadwerkelijk in staat om de dienstregeling straks te kunnen rijden of is er een risico op verminderde punctualiteit).

6.4 Internationale uitdagingen

Een belangrijk aandachtspunt is dat er op dit moment géén Europese harmonisatie bestaat voor kaderovereenkomsten. Ook worden er geen bilaterale of multilaterale kaderovereenkomsten afgesloten. Dat leidt tot het risico dat op internationale verbindingen parallelle, niet-op-elkaar-afgestemde processen ontstaan. Zoals hiervoor aangegeven gaan landen verschillend om met voorwaarden, prioritering of toewijzing. In het meest extreme geval kunnen de afzonderlijke nationale keuzes tegenstrijdig zijn met elkaar.

Als in deze niet-geharmoniseerde context kaderovereenkomsten gesloten worden, dan is er een risico dat er voor verschillende vervoerders verschillende rechten ontstaan op verschillende delen van dezelfde internationale treinverbinding. Hierdoor wordt een doorgaande treindienst ernstig bemoeilijkt en kan in het slechtste geval een kaderovereenkomst in de praktijk niet worden geeffectueerd, omdat er niet over de hele internationale verbinding capaciteit is verkregen, dit ondanks inspanningen van inframanagers om er via onderlinge coördinatie wel uit te komen.

6.5 Observaties en lessen voor de Nederlandse context

Samenvattend valt in vergelijking met de onderzochte landen het volgende op, namelijk dat Nederlandse IC-diensten, internationaal gezien, niet als echte langeafstandsdiensten worden beschouwd. Vanuit een Nederlands perspectief vallen alleen internationale lange-afstand treindiensten als ICE, Eurostar, GoVolta en nachttreinen binnen die categorie. In vergelijking met de andere landen heeft Nederland een netwerk met een klokvaste dienstregeling en wordt het grootste deel van de capaciteit door concessievervoer gebruikt.

Ook andere landen werken steeds vaker met klokvaste dienstregelingen, die soms juridisch verankerd zijn of prioriteit krijgen. Toch verschilt de context wezenlijk: Nederland kent geen kaderovereenkomsten en hanteert in plaats daarvan jaarrechten met vaste prioriteitsregels waarbij in geval van conflicterende aanvragen concessievervoer boven open toegang vervoer staat, behoudens de capaciteitsruimte die binnen de wettelijk vastgelegde minimum bedieningsniveaus voor deelmarkten valt.

Nederland is daarnaast uniek door de extreem hoge benuttingsgraad van het spoor. Waar andere landen bij 70% belasting vaak besluiten géén kaderovereenkomsten aan te bieden, zit Nederland structureel al boven die grens[39]. Daardoor zijn veel van de vraagstukken waar ProRail uitdagingen in ziet – zoals het combineren van overbelaste infrastructuur met eventuele kaderovereenkomsten, of het waarborgen van een klokvaste dienstregeling met een basisuurpatroon onder vrije marktwerking – elders nog nauwelijks onderzocht om de situatie zich daar (nog) niet voordoet op verbindingen waar kaderovereenkomsten interessant voor kunnen zijn.

Overbelasting is dan ook een thema dat in andere landen nog relatief nieuw is. Hoewel de eerste problemen worden verwacht, is er nog weinig ervaring met het combineren van overbelasting en kaderovereenkomsten. In veel landen krijgen (delen van) concessies daarbij prioriteit. Het proces van coördinatie tussen nieuwe en bestaande kaderovereenkomsten vraagt volgens de casuslanden om zorgvuldig uitgedachte processen.

Een ander belangrijk verschil betreft ook de (hoogte van de) gebruiksvergoeding die vervoerders moeten betalen aan de inframanager voor het capaciteitsgebruik. Deze vergoeding blijkt in de onderzochte landen, net zoals in Nederland, een bepalend beleidsinstrument. In veel landen wordt het uitgebreid en sturend ingezet (via kortingen, mark-ups of specifieke heffingen voor open toegang). De overheidsbijdrage aan de kostendekking van inframanagers is veelal lager dan in Nederland. Hierdoor zijn regionale en ook bovenregionale IC-achtige diensten in die landen minder commercieel rendabel en komen ze niet tot stand door marktvraag, waardoor ze ook vaak via een concessie worden georganiseerd. In Nederland is de vergoeding gemiddeld genomen lager, door een relatief hoge overheidsbijdrage, en minder gedifferentieerd, waardoor commerciële initiatieven aantrekkelijker kunnen zijn dan op andere markten met een hogere gebruiksvergoeding.

[39] Op basis van UIC richtsnoeren voor het bepalen van de capaciteit (UIC-406 leaflet)

6.6 Kernpunten

- De internationale vergelijking laat zien dat kaderovereenkomsten in veel landen een belangrijk instrument zijn om investeringszekerheid te creëren, het netwerk efficiënt te benutten en orde te houden bij (dreigende) overbelasting.
- De Nederlandse context wijkt echter op cruciale punten af: de zeer hoge netwerkbelasting, de sterke rol van een klokvaste dienstregeling en een basisuurpatroon voor het hele landelijke netwerk, de prioriteit voor concessievervoer en de relatief lage, weinig gedifferentieerde gebruiksvergoeding.
- Daardoor bevinden veel van de vraagstukken die in Nederland urgent zijn – zoals de combinatie van een vol netwerk, kaderovereenkomsten en vrije marktwerking – zich in andere landen nog in een vroeg stadium of ontbreken ze geheel. Toch bieden de buitenlandse voorbeelden waardevolle inzichten, zowel qua beoordelingscriteria, (prijs)prikkels, prioritering en procesinrichting.
- Het ontbreken van Europese harmonisatie voor kaderovereenkomsten zorgt in de praktijk voor uitdagingen op internationale verbindingen goed op elkaar afgestemd te krijgen gelet op nationale afweegkaders en prioriteiten, ondanks inspanningen van inframanagers daar wel in goede coördinatie uit te komen.

7. Procesinrichting

Om kaderovereenkomsten te kunnen aanbieden, moet een inframanager allereerst de procedure in zijn Netverklaring opnemen (zie hoofdstuk 3). In de Netverklaring publiceert de inframanager een overzicht van de baanvakken en of verbindingen die open staan voor kaderovereenkomsten, tot welke maximale capaciteit en voor welke capaciteit al kaderovereenkomsten zijn vergeven.

In de procedure die daarna volgt geeft de inframanager de te doorlopen processtappen, termijnen en randvoorwaarden aan om te komen tot een kaderovereenkomst. Grofweg zijn dit de volgende achtereenvolgende stappen:

1) de aanvraag
2) de beoordeling
3) de eventuele coördinatie
   ** bij meerdere aanvragen en/of reeds bestaande kaderovereenkomsten*
4) de afweging; en
5) uiteindelijk de formalisering van een kaderovereenkomst.

7.1 De procesvorm

ProRail heeft in haar onderzoek twee procesvormen onderzocht waarlangs de procedure verder ingericht zou kunnen worden:

- Een aanbodgestuurd proces
- Een vraaggestuurd proces

7.1.1 Aanbodgestuurd proces

Bij een aanbodgestuurd proces is het de inframanager die enerzijds publiceert welke baanvakken voor kaderovereenkomsten worden opgesteld, op basis van de door de inframanager ingeschatte marktbehoefte en (on)mogelijkheden, en anderzijds ook stuurt op de termijnen waarop kaderovereenkomsten kunnen worden afgesloten.

De inframanager publiceert een jaarlijkse of meerjarige aanvraagtermijn als uiterste datum waarop aanvragen zijn binnengekomen, waarna de inframanager het beoordelings- en afwegingsproces doorloopt en tot kaderovereenkomsten en of afwijzingen komt. Bij een meerjarige aanvraagtermijn gekoppeld aan een vaste looptijd van 5 jaar voor een kaderovereenkomst ontstaat er een cyclisch proces met telkens een vast start- en eindmoment.

Wanneer een aanvrager na de gepubliceerde aanvraagtermijn een verzoek indient, mag ProRail dit verzoek niet verwerpen, maar moet zij dit op niet-discriminerende basis behandelen.

Indien sprake is van een meerjarige termijn, dan verwerkt ProRail het verzoek tegen de jaarlijkse termijn ofwel conform de procedure zonder termijn (zie hierna bij 2). ProRail beoordeelt of er nog capaciteit resteert voor kaderovereenkomsten en volgt bij eventueel al aanwezige kaderovereenkomsten, een coördinatieproces om te kijken of de aanvraag kan worden ingepast (voor de resterende looptijd indien daar harmonisatie in is aangebracht).

7.1.2 Vraaggestuurd proces

Bij een vraaggestuurd proces heeft de inframanager een aanvraagprocedure gepubliceerd zonder een vaste aanvraagtermijn. Aanvragers kunnen dan bij de inframanager te allen tijde een aanvraag tot een kaderovereenkomst indienen, wat kan leiden tot meerdere aanvragen in enig jaar op verschillende momenten. De inframanager bekijkt vervolgens of zij hiervoor een kaderovereenkomst wil en kan afgeven (met name indien het een nog niet opengesteld baanvak betreft) en start daarna de procedure. Echter, de inframanager is verplicht om in dat geval ook potentiële andere geïnteresseerden in de gelegenheid te stellen hun interesse te tonen. Als dat meerdere partijen zijn zal de inframanager in de praktijk alsnog een termijn aangeven om aanvragen gecoördineerd en gelijktijdig te behandelen.

7.1.3 Voor- en nadelen van beide procesvormen

Aan beide procesvormen zitten voor- en nadelen voor zowel de aanvrager als de inframanager. Een vraaggestuurd proces kan goed aansluiten bij de marktbehoefte in een bepaalde periode, aanvragers zijn door het ontbreken van een termijn vrij om op enig moment hun aanvraag in te dienen. Dit kan beter aansluiten bij de business case en mogelijk ‘momentum’ om achterliggende investeerders bij het opzetten van de treindienst mee te krijgen.

Er zijn bijvoorbeeld Europese inframanagers die de regel hanteren dat een baanvak of verbinding kan worden opgesteld voor kaderovereenkomsten als er minimaal 2 partijen treindiensten willen rijden. Voor de inframanager is het daarbij wel van belang dat de capaciteit op het baanvak of de verbinding ook meerjarig stabiel is, zodat capaciteitszekerheden kunnen worden afgegeven.

Anderzijds betekent een vraaggestuurd proces ook dat er mogelijk kaderovereenkomsten met verschillende looptijden op baanvakken of verbindingen ontstaan. Gezien de verwevenheid van het netwerk kan een dergelijke lappendeken het complexer maken om eventuele infrastructurele wijzigingen, systeemsprongen of aanpassingen aan de

dienstregeling door te voeren, omdat daarbij ook alle capaciteitsafspraken in kaderovereenkomsten bij moeten worden betrokken.

Voor de inframanager betekent een vraaggestuurd proces mogelijk veel meer werklast. Zo kan het voorkomen dat jaarlijks zich mogelijk nieuwe aanvragen aandienen op verschillende momenten, die telkens moeten worden beoordeeld en waarvoor ook mogelijk coördinatie met reeds lopende kaderovereenkomsten moet worden gedaan of in geval er nog geen kaderovereenkomsten op die verbinding zijn ook benadering van potentiële andere geïnteresseerden. De organisatie van de inframanager moet hier op voorbereid kunnen zijn.

ProRail voorziet dat, ook op basis van ervaringen van andere Europese inframanagers, het doorlopen van een coördinatieproces veel tijd en inspanningen zal vragen, en niet altijd tot een succesvolle uitkomst leidt om tot een nieuwe optimale verdeling te kunnen komen tussen de aanvragers. Waarna hetzelfde proces zich een volgend jaar weer zou kunnen herhalen bij een nieuwe of gewijzigde aanvraag.

Bij een meer aanbodgestuurd proces kan de inframanager meer aansturen op een vooraf vastgestelde (meerjarige) aanvraagtermijn waarop aanvragers hun aanvraag uiterlijk moeten hebben ingediend en dit in één keer goed afwegen en vastleggen in kaderovereenkomsten, met eenzelfde looptijd. Dit schept duidelijkheid naar alle partijen, maar dwingt aanvragers wel om hun business plan, investeringen etc. naar die termijnen te richten.

7.2 Afhankelijkheden in termijnen bij procesinrichting

Bij de procesinrichting voor kaderovereenkomsten is het belangrijk om ook rekening te houden met de verschillende concessies. Een aandachtspunt bij de verdere procesinrichting is dan ook hoe termijnen en voorwaarden van kaderovereenkomsten voor binnenlandse treindiensten aansluiten bij landelijke of regionale concessies (met uiteenlopende termijnen) en bij meldingen die een open toegang vervoerder moet doen bij de toezichthouder.

Een concessiehouder zal gezien de hoge benutting van het Nederlandse netwerk ook meerjarige capaciteitszekerheid kunnen willen afspreken indien een verbinding die binnen het concessiegebied valt voor kaderovereenkomsten wordt opengesteld. Het Besluit geeft via de prioriteringscriteria bij schaarste vooralsnog die zekerheid, met het stelsel van de capaciteitsverordening zal daar vanaf dienstregelingsjaar 2031 verandering in komen.

7.3 Voorkeuren bij de procesinrichting

Op basis van de interviews die zijn gehouden met stakeholders komt ProRail tot een voorkeur voor een aanbodgestuurd proces met een meerjarige aanvraagtermijn en vaste looptijd van 5 jaar voor kaderovereenkomsten. ProRail verwacht dat een dergelijk proces gezien de complexiteit van het Nederlandse spoornetwerk en de beheersbaarheid van het proces het meest haalbaar en uitvoerbaar is. ProRail verwacht dat als er meerdere partijen treindiensten willen rijden, er ook voldoende marktdynamiek en concurrentiedruk zal ontstaan op de vaste aanvraagmomenten, in combinatie met de mogelijkheid ook tussentijds voor een resterende looptijd nog in te kunnen stappen (indien daartoe nog capaciteit resteert). Dit kan bijdragen om tot een optimale capaciteitsbenutting te kunnen komen. Daarbij acht ProRail het ook verstandig om in een eerste stap kaderovereenkomsten meer aanbodgestuurd in te richten, om van te leren en vervolgens het procesmodel verder te kunnen optimaliseren.

Stakeholders geven aan liever een meer vraaggestuurd proces, maar herkennen anderzijds ook dat het gezien de schaarste op het Nederlandse spoor begrijpelijk is om te kiezen voor een meer vastomlijnd en gereguleerd proces op gezette tijden, als start.

7.4 Kernpunten

- In de Netverklaring dient onder andere aangegeven te worden welk baanvak of verbinding wordt opgesteld voor kaderovereenkomsten, welke capaciteit maximaal beschikbaar is, welk deel hiervan al is toegewezen in kaderovereenkomsten en wat resteert.
- De procestappen om te komen tot kaderovereenkomsten en uitgewerkt dienen te worden zijn achtereenvolgens: aanvraag, beoordeling aanvraag, (indien nodig) coördinatie en al dan niet sluiten van de kaderovereenkomst.
- Bij de uitwerking van het proces is het belangrijk om ook te kijken naar termijnen van concessies en melding van nieuwe treindiensten bij de toezichthouder.
- Qua proces liggen er een tweetal keuzes voor, namelijk aanbod- of vraaggestuurd, waarbij stakeholders de voorkeur hebben voor een vraaggestuurd proces, omdat dit voor hen meer flexibiliteit biedt en marktgericht is. Echter, zien de stakeholders ook daarvan de complexiteit qua uitvoerbaarheid in de Nederlandse context.
- Als gevolg van de complexiteit van en de afhankelijkheden binnen het Nederlandse spoornetwerk en de onbekendheid met kaderovereenkomsten is het voor ProRail raadzaam om te beginnen met een aanbodgestuurd proces met een vast startmoment en vaste looptijd van 5 jaar. Voor de stakeholders biedt dit proces nog steeds de mogelijkheid tot tussentijdse instroom bij resterende capaciteit.

8. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gepresenteerd die voortkomen uit het onderzoek naar de mogelijkheden om kaderovereenkomsten succesvol te kunnen implementeren. De conclusies in dit hoofdstuk brengen een aantal afhankelijkheden in beeld. De daaropvolgende paragraaf aanbevelingen bevat (juridische) maatregelen die deze afhankelijkheden ondervangen en als randvoorwaarde gelden voor het aanbieden van kaderovereenkomsten met de benodigde zekerheid op capaciteit.

8.1 Conclusies

Uit het onderzoek komt helder naar voren dat kaderovereenkomsten alleen de beoogde doelen halen als die daadwerkelijk leiden tot meerjarige capaciteitszekerheid voor de aanvrager en de inframanager. Die zekerheid kan in de huidige Nederlandse (juridische) context echter niet volledig worden geboden. De belangrijkste conclusies op dit vlak zijn als volgt:

- De sector toont een duidelijke behoefte aan kaderovereenkomsten. Stakeholders, zowel bestaande vervoerders als potentiële nieuwkomers, hebben behoefte aan zekerheid om investeringen in materieel, personeel en markttoetreding mogelijk te maken. Zonder juridische en operationele zekerheid is die investering onvoldoende geborgd.
- De huidige context maakt daadwerkelijke capaciteitszekerheden op nationaal niveau zeer lastig, doordat het Besluit Capaciteitsverdeling momenteel concessietreinen prioriteert in geval van capaciteitsconflicten.
- De aanstaande Europese Capaciteitsverordening biedt kansen. Deze verordening versterkt de positie van kaderovereenkomsten en kan een nieuw fundament bieden voor betere zekerheid op meerjarige capaciteit.
- Daarnaast zorgt de benutting van ons spoornetwerk dat, in combinatie met, het hoge volume van de hoofdrailnetconcessie en vrijheidsgraden binnen de concessieafspraken om meer of minder treinen te kunnen aanvragen onder bepaalde condities, het zeer lastig is om meerjarige zekerheden over capaciteit te kunnen afgeven als ProRail.
- Dit heeft als effecten dat ProRail, indien een kaderovereenkomst wordt gesloten, niet de zekerheid kan geven dat in de jaardienst daadwerkelijk capaciteit wordt toegewezen. Daarmee wordt de essentie van een kaderovereenkomst – meerjarige zekerheid – ondergraven.
- Het verhogen van minimale bedieningsniveaus voor internationaal reizigersvervoer in het Besluit Capaciteitsverdeling is een eerste positieve stap, zodat er voor die deelmarkt wél meerjarige capaciteit kan worden afgesproken, met in ieder geval zekerheid tot aan de grens met buurlanden.
- Echter, om meerjarige zekerheid op capaciteit aan te kunnen bieden over een hele verbinding zijn meer maatregelen nodig. Voor internationale verbindingen ontbreekt op dit moment harmonisatie van wet- en regelgeving tussen lidstaten ten aanzien van kaderovereenkomsten.
- Ook dienen de lidstaten een gelijk beeld, dan wel een gelijk – door de inframanagers na te streven – internationaal beleid neer te leggen. In de huidige context ontbreekt het voor grensoverschrijdende diensten dan ook hieraan door:
  - > Verschillen in verdeel- en prioriteringsregels;
  - > Ontbreken van uniforme processen en criteria; en
  - > Ontbreken van bindende afspraken tussen lidstaten over gegarandeerde treincapaciteit.

  Zolang deze harmonisatie op wet- en regelgeving en (internationaal) beleid ontbreekt, is het feitelijk onmogelijk om geharmoniseerde kaderovereenkomsten voor grensoverschrijdende verbindingen af te sluiten die juridisch en operationeel voldoen aan de gewenste capaciteitszekerheid over de hele verbinding, en niet alleen tot de grens. Met de capaciteitsverordening wordt een grote stap richting harmonisatie gezet, mits lidstaten dit ook in de coördinatie van hun Strategic Guidance meenemen.[40]
- Een goed functionerend proces rond kaderovereenkomsten, met bijbehorende garanties voor vervoerders, vergt dat inframanager, toezichthouder en overheid ieder invulling aan de eigen verantwoordelijkheid geeft en die op elkaar afstemt. Dit zal bepalend zijn voor de bijdrage van kaderovereenkomsten aan stabiliteit, efficiëntie en maatschappelijk gewenste uitkomsten op een druk bereden spoorwegnet.
- ProRail ziet dat binnenlandse verbindingen door, onzekerheid over de financiering en uitvoeringstermijnen van infrastructurele ontwikkelingen, verwachte verdere netwerkoptimalisaties en de vrijheidsgraden in de hoofdrailnetconcessie ten aanzien van het aanbieden van diensten, vooralsnog niet stabiel genoeg zijn om meerjarige afspraken te kunnen dragen.
- Alleen internationale lange-afstandsverbindingen zijn momenteel meerjarig stabiel. De Hogesnelheidslijn Zuid en de corridors richting Duitsland bieden, ondanks dat er ook werkzaamheden zijn op die verbindingen, voldoende meerjarige voorspelbaarheid over de beschikbare capaciteit, waarbij op de HSL de meest concrete marktvraag ligt.

Concluderend kan ProRail onder het huidige juridische stelsel wel processen en producten voor kaderovereenkomsten ontwikkelen, maar niet zelfstandig alle randvoorwaarden kan invullen om ook daadwerkelijk tot een succesvolle implementatie daarvan te komen; namelijk gegarandeerd meerjarige capaciteitszekerheid bieden, die ook in de praktijk toegewezen kan en benut gaat worden.

[40] Art. 53a lid 1 Capaciteitsverordening > thans Art. 56

8.2 Aanbevelingen

ProRail heeft op basis van de conclusies verkend welke (juridische) maatregelen genomen kunnen worden om ProRail in staat te stellen kaderovereenkomsten succesvol te kunnen implementeren en belemmeringen daarin te verminderen.

ProRail komt daarbij tot de volgende aanbevelingen:

- Om de afhankelijkheden ten aanzien van internationale verbindingen weg te nemen, is een randvoorwaarde dat het Ministerie van IenW tot eensluidende afspraken komt met (buur)landen. Deze afspraken moeten het volgende borgen:
  - > Harmonisatie van wet- en regelgeving: zodat nationale verdeel- en prioriteringsregels op elkaar aansluiten en gegarandeerde capaciteit voor grensoverschrijdende verbindingen wordt geborgd in de periode tot 2031;
  - > Gezamenlijke opdracht van lidstaten aan inframanagers als bedoeld in artikel 40 lid 1 van 2012/34/EU en artikel 12 van uitvoeringsverordening 2016/545 om geharmoniseerde kaderovereenkomsten op te stellen en een evenwichtige verdeling van de grensoverschrijdende treinpaden over de dag en week te realiseren;
  - > Afstemming van processen en procedures op het vlak van beleid, zodat tussen landen een gelijk beeld wordt nagestreefd.

  Zonder deze stappen blijft grensoverschrijdende capaciteit onzeker en worden investeringen in materieel geremd.
- ProRail is bereid om gelijktijdig ook invulling te geven aan de wensen vanuit de sector en is voornemens te starten met het aanbieden van kaderovereenkomsten op de HSL Zuid als pilot. Dit om ook samen met de sector ervaring op te doen en een zichtbare stap te zetten op weg naar de bovengenoemde harmonisatie. Dit vergt wel duidelijke afspraken met aanvragers in geval het niet zou lukken om ook aansluitende meerjarig te garanderen capaciteitsafspraken in België en Frankrijk te maken.
- Ten aanzien van het wegnemen van de afhankelijkheden bij binnenlandse (nationale) verbindingen zal invulling gegeven moeten worden aan de volgende randvoorwaarden:
  - > Aanpassing van prioriteringsregels in het Besluit, zodanig dat concessievervoer niet langer absolute prioriteit heeft bij eventuele conflictbeslechting, maar kaderovereenkomsten hierin evenredig en op gelijke voet behandeld worden;
  - > Ruimere schuifruimte voor ProRail bij het oplossen van conflicterende aanvragen, door de wettelijke beperking van maximaal 3 minuten te verhogen of te schrappen en dit aan ProRail te laten om in het coördinatieproces met vervoerders naar eigen inzichten op te lossen (artikel 46 lid 2 van Richtlijn 2012/34). Dit om vervoerders met een kaderovereenkomst ook kwalitatief goede treinpaden te kunnen bieden;
  - > De lijnvoering (de route) voor de verschillende deelmarkten moet meerjarig stabiel zijn, zodat meerjarige afspraken mogelijk zijn. In de huidige HRN-concessie zijn veel flexibele afspraken opgenomen, waardoor de capaciteitsvraag jaarlijks kan wijzigen (meer of minder). Een meerjarig vaststaand beeld op de stappen in de HRN-concessie is echter nodig. Hierbij zal in overleg met ProRail beoordeeld moeten worden of wijzigingen in de uitvoering van de HRN-concessie combineerbaar zijn met andere aanvragen voor bijvoorbeeld kaderovereenkomsten.
- Onder de capaciteitsverordening moet geborgd worden dat de kaderovereenkomsten in beginsel passen binnen de toekomstige capaciteitsstrategie. Daarom is het essentieel dat het Ministerie van IenW tijdig middels Strategic Guidance richting geeft aan het gewenste gebruik van het netwerk. Een geschikte Strategic Guidance zou naar oordeel van ProRail het TBOV (– aangevuld ook met visies, marktanalyses en prognoses voor internationaal reizigersvervoer, goederen, stations en emplacementen en geactualiseerd met open toegang en de woningbouwopgave –) zijn samen met de daarop gebaseerde 6-basis referentiedienstregeling.

Zolang deze nationale en internationale randvoorwaarden niet zijn ingevuld, moet een kaderovereenkomst de nodige voorbehouden bevatten en bieden ze niet de gewenste zekerheid aan de aanvragers. ProRail vraagt zich dan af of kaderovereenkomsten toegevoegde waarde hebben. Het is dan ook sterk aan te bevelen dat deze nationale én internationale randvoorwaarden tot stand gaan komen.

Voorstel tot implementatie

Kaderovereenkomsten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van het treinaanbod, het stimuleren van marktontwikkeling, en het versterken van investeringszekerheid. ProRail is dan ook bereid om de benodigde producten, processen en organisatie-inrichting te ontwikkelen, maar een kaderovereenkomst zal alleen het gewenste doel bereiken als het Ministerie van IenW gelijktijdig de randvoorwaarden creëert die kaderovereenkomsten juridisch haalbaar en operationeel uitvoerbaar maken.

Gelet op de conclusies ziet, gezien de stabiliteit in de lijnvoering en minimale bedieningsniveaus, ProRail op dit moment alleen mogelijkheden om kaderoverkomsten aan te bieden op de internationale lange-afstand verbindingen met 'zekerheid' tot de grens. Hiertoe doet ProRail dan ook een nader implementatievoorstel in de vorm van een pilot.

Mede met het oog op de nieuwe capaciteitsverordening en om ervaring op te doen met het instrument kaderovereenkomst en tegelijkertijd beheersbaar te blijven omgaan met de gesignaleerde afhankelijkheden, kiest ProRail daarom voor een gefaseerde aanpak in de vorm van een pilot.

De intentie is om een model kaderovereenkomsten te gaan opstellen, inclusief bepalingen over capaciteit, looptijd, uitvoeringsafspraken, compensaties- en boeteregelingen en wijzigings- en beëindigingsmogelijkheden. Hiertoe behoort ook het ontwikkelen van een aanvraag- en coördinatieproces en het inrichten van de interne organisatie.

Pilot HSL

ProRail ziet de Hogesnelheidslijn Zuid (HSL), tussen Amsterdam en de Belgische grens, als eerste stap om open te stellen voor kaderovereenkomsten, en dan specifiek de capaciteit voor hogesnelheidstreinen.

Hoewel rekening moet worden gehouden met de voorziene herstelwerkzaamheden op dit traject in de komende jaren (wat kan betekenen dat treinpaden in voorkomende gevallen in de tijd moeten schuiven en dit effect kan hebben op de vertrek- en aankomststations), ziet ProRail de HSL als het meest overzichtelijke en beheersbare baanvak om met kaderovereenkomsten te starten. De keuze voor de HSL is gebaseerd op drie factoren:

- de grote en concrete marktvraag naar kaderovereenkomsten op dit traject,
- de meerjarige stabiliteit van de verbinding tussen Amsterdam en de Belgische grens via de HSL, en
- de recente aanpassing van het Besluit[41] tot verhogen van de minimale bedieningsniveaus (tot maximaal 32 hogesnelheidstreinpaden per dag per richting), die het mogelijk maakt om meerjarige capaciteit te kunnen aanbieden (wat in ieder geval tot de grens zekerheid kan bieden).

De hogesnelheidslijn (HSL) kent wel, in vergelijking met andere baanvakken, eigen uitdagingen die bijzondere aandacht vragen. Deze uitdagingen zijn: de HSL-heffing, beoogde inbeheername HSL door ProRail in 2031, nieuwe methode voor gebruiksvergoeding, werkzaamheden vanaf 2028 en snelheidsbeperkingen. Hier zal ProRail in de op te stellen (model) kaderovereenkomst en procesafspraken met aanvragers rond deze pilot rekening mee moeten houden.

Vervolgstappen

ProRail is reeds begonnen met de uitwerking van de aanvraagprocedure voor kaderovereenkomsten, om deze te kunnen publiceren in de Netverklaring (eerste stap in de implementatie). In de Netverklaring moet bekend worden gemaakt op welk baanvak welke capaciteit voor kaderovereenkomsten mogelijk is. Daarnaast dien ProRail een uitwerking te maken op alle in de uitvoeringsverordening opgenomen minimale vereisten ten aanzien van de procesinrichting en inhoud van een (model) kaderovereenkomst.

Zodra ProRail deze producten gereed heeft, de publicatie in de Netverklaring is gedaan en ook stakeholders daarover zijn geconsulteerd, dan zijn dit de vervolgstappen in het proces:

1) Aanvragers kunnen voor de in de Netverklaring op te nemen meerjarige termijn voor aanvraag (deadline) hun interesse kenbaar maken;
2) ProRail beoordeelt de serieusheid en de realiteitszin van de aanvraag;
3) ProRail bekijkt de inpasbaarheid en start het coördinatieproces (indien nodig);
   > succesvolle coördinatie tussen aanvragen = sluiten kaderovereenkomsten
   > bij geen succesvolle coördinatie tussen aanvragen = ProRail werkt nog uit op welke wijze kaderovereenkomsten in dat geval kunnen worden afgesloten of dat dit leidt tot geen kaderovereenkomsten en melden van uitkomst bij de toezichthouder.
4) ProRail houdt in de jaardienst rekening met afgesloten kaderovereenkomsten; en
5) Uitvoering: ProRail voert doorlopend contractbeheer uit en ziet toe op nakomen van de gemaakte afspraken tussen ProRail en de aanvrager.

Gelet op de huidige regelgeving (huidige context, zie de conclusies) is de slagingskans voor de pilot op de HSL het grootst indien er naast het implementeren van kaderovereenkomsten door ProRail er ook eensluidende afspraken met (buur)landen op ministerieel niveau komen

[41] De artikelen 10a en 11 zijn uit het Besluit geschrapt en minimale bedieningsniveaus voor internationaal reizigersvervoer zijn eraan toegevoegd.

over internationale treinpaden en harmonisatie van kaderovereenkomsten, zodat ProRail de producten, procedures en toelichting voor de Netverklaring hiermee in overeenstemming kan brengen. En dat ProRail verdere mogelijkheden krijgt om tot optimale inpassing van internationale treinen te kunnen komen. Dit vergroot de kans dat een kaderovereenkomst op het Nederlandse deel van de verbinding in de praktijk ook leidt tot aaneengesloten capaciteit (treinpad) over de gehele verbinding.

Doorkijk

Eventuele verdere uitrol naar andere trajecten volgt mogelijk na afronding en evaluatie van de coördinatiefase voor het opstellen van kaderovereenkomsten. In deze evaluatie kijkt ProRail niet alleen naar marktvraag en beschikbare capaciteit, maar ook naar de stand van wet- en regelgeving en de invulling van randvoorwaarden door IenW. Daarbij beoordeelt ProRail hoe kaderovereenkomsten aansluiten op de Europese capaciteitsverordening en past binnen de daarop te baseren nationale kaders, waaronder Strategic Guidance van IenW aan ProRail en de meerjarige strategische capaciteitsplanning die ProRail dient op te stellen.

Het starten op de HSL biedt dan ook gelegenheid om parallel met de aanbevelingen aan de slag te gaan, om kaderovereenkomsten in de toekomst ook op andere trajecten mogelijk te kunnen gaan aanbieden.