



Brussel, 14.12.2021  
COM(2021) 810 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**Actieplan ter bevordering van het grensoverschrijdend en  
langeafstandspassagiersvervoer per spoor**

## 1. Het groene potentieel van het spoor

2021 biedt als Europees Jaar van de spoorwegen een kans om de trein in Europa een boost te geven als schone, veilige en handige vervoerswijze voor iedereen. Het Europese spoorvervoer is groen. 81 %<sup>1</sup> van de treinkilometers in de Europese Unie worden al elektrisch<sup>2</sup> gereden en hebben dus een geringe impact op het klimaat<sup>3</sup> <sup>4</sup>. Het potentieel van het spoor blijft echter onderbenut, met name in het internationaal verkeer. In het collectief grensoverschrijdend personenvervoer in Europa<sup>5</sup> bezit het spoor volgens ramingen slechts een marktaandeel van ongeveer 10 %.

Dit potentieel moet dringend worden benut. In de Europese Green Deal<sup>6</sup> en de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit<sup>7</sup> krijgt het spoor een centrale rol toebedeeld in de inspanningen om het mobiliteitssysteem van de Unie te vergroenen. In de gemeenschappelijke economische beoordeling<sup>8</sup> die ten grondslag ligt aan het klimaatdoelstellingsplan 2030 en de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit, zijn diverse trajecten onderzocht om de broeikasgasemissies in de hele economie tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen en de Unie tegen 2050 klimaatneutraal te maken. Het centrale traject focust op een combinatie van koolstofbeprijzing en specifieke maatregelen ter ondersteuning van multimodale mobiliteit en investeringen in duurzaam, veilig en slim vervoer. Volgens dit traject zou het hogesnelheidsverkeer tegen 2030 verdubbelen en tegen 2050 verdrievoudigen als deze maatregelen worden uitgevoerd. De strategie moet er voorts voor zorgen dat geregeld collectief vervoer binnen de EU over afstanden van minder dan 500 km koolstofneutraal wordt. Niemand mag aan zijn lot worden overgelaten: mobiliteit moet voor iedereen beschikbaar en betaalbaar zijn en afgelegen en plattelandsregio's moeten beter worden ontsloten.

Met dit actieplan ter bevordering van de internationale langeafstandstrein toont de Commissie haar engagement om deze ambitieuze doelstellingen te verwezenlijken. Het bevat een concreet stappenplan met maatregelen die vooral de komende twee jaar moeten worden uitgevoerd. Als alle acties worden uitgevoerd, zal de trein voor veel Europeanen een veel aantrekkelijker alternatief worden voor internationale reizen over lange afstand.

De eengemaakte markt is een hoeksteen van de Europese Unie. Ze levert tastbare resultaten op voor consumenten, bedrijven en overheidsinstanties tastbare, zoals goedkopere, frequentere en innovatieve treindiensten. Het bestaande regelgevings- en beleidskader van de Unie voor het

---

<sup>1</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/system/files/prime\\_external\\_report\\_2019\\_final\\_210625\\_0.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/system/files/prime_external_report_2019_final_210625_0.pdf)

<sup>2</sup> [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/rail-market-monitoring-rmms\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/rail-market-monitoring-rmms_en)

<sup>3</sup> Gemiddeld bedragen de klimaatkosten van een trein 0,05 cent per passagierskilometer, tegenover 2,2 cent voor het vliegtuig, 0,5 cent voor een touringcar en 1,2 cent voor de auto. Bron: Europese Commissie, Handbook on the external costs of transport, 2019, tabel 69, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>

<sup>4</sup> Europese Commissie, Handbook on the external costs of transport, 2019, tabel 69, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>

<sup>5</sup> In de EU, Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk samen. Onderzoek: Long-distance cross-border passenger rail services, Steer and KCW, oktober 2021.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_nl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl)

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_en)

<sup>8</sup> COM(2020) 562 final: “Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal”.

spoor biedt de lidstaten en de sector een reeks instrumenten en mogelijkheden om de eengemaakte Europese spoorwegruimte te verwezenlijken, belemmeringen weg te nemen en de markt open te stellen voor nieuwe spelers en diensten. De mijlpalen die in de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit zijn vastgesteld voor de groei van het aantal passagiers dat met de hogesnelheidstrein reist, zijn alleen haalbaar met extra investeringen door de Unie, haar lidstaten, de spoorwegsector en particuliere investeerders. De dienstverlening kan worden verbeterd door rekening te houden met de Europese dimensie van het spoorwegnet, door capaciteitsplanning en door de aankoop van tickets te vergemakkelijken en de prijzen te verlagen, ook voor multimodale reizen. Vrij verkeer over de grenzen heen is een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Europese integratie, die gewaarborgd moet worden als we inzetten op de noodzakelijke vergroening van het vervoer.

## **2. Verdergaan met het huidige elan**

Talrijke veranderingen die nodig zijn om het internationaal langeafstandsvervoer per spoor in de Unie te verbeteren zijn ingezet en de tijd is rijp om die inspanningen te versnellen. Tussen 2001 en 2016 heeft de Unie met vier spoorwegpakketten<sup>9</sup> een regelgevingskader ontwikkeld om het spoorvervoer te ondersteunen door: de spoorwegmarkten geleidelijk open te stellen voor concurrentie, de interoperabiliteit van de nationale spoorwegsysteem te bevorderen en de voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van één Europese spoorwegruimte, waarin concurrentie en de harmonisatie van de regels moeten waarborgen dat het aanbod voor de passagiers wordt uitgebreid en verbeterd. De betaalbaarheid van treinkaartjes wordt bepaald door de optimalisering en digitalisering van de activiteiten en door concurrentie op de markt, die ervoor zorgt dat het aanbod beter is afgestemd op de behoeften van de klant en die de kwaliteit van de dienstverlening en prijsconcurrentie ten goede komt. De openstelling van de markt voor grensoverschrijdend verkeer in 2010 en voor binnenlandse treinen in 2020 waren belangrijke mijlpalen in dit proces.

Dit ging gepaard met zeer omvangrijke en volgehouden investeringssteun van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees spoorwegnet (TEN-T) en voor onderzoek en innovatie. In de periode 2014-2020 hebben de Commissie en de private sector samen meer dan 900 miljoen euro geïnvesteerd via de Gemeenschappelijke Onderneming Shift2Rail, die steun heeft verleend aan meer dan 100 projecten voor de ontwikkeling van geavanceerde innovatieve oplossingen voor de passagierstrein van de toekomst. In dezelfde periode is via de Connecting Europe Facility (CEF)<sup>10</sup> steun verleend voor meer dan 400 spoorwegprojecten, goed voor een EU-bijdrage van ongeveer 16,5 miljard euro. Deze projecten hadden betrekking op belangrijke grensoverschrijdende verbindingen, nieuwe passagiers- en goederenlijnen, de modernisering en elektrificatie van het net en de digitalisering van het spoornet met het European Rail Traffic Management System (ERTMS).

---

<sup>9</sup> [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages_en)

<sup>10</sup> <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

### **Kerncijfers betreffende het internationaal spoorvervoer in de Unie**

Tussen 2001 en 2018 steeg het aantal passagierskilometers per spoor in de EU-27 van 339,9 tot 407,2 miljard<sup>11</sup>. Het aandeel van hogesnelheidstreinen in dit aantal groeide aanzienlijk van 19,2 % tot 31 %, hetzij nagenoeg een verdubbeling van het aantal passagierskilometers: van 65 tot 126 miljard.

Het marktaandeel van het spoor, uitgedrukt in passagierskilometers, is licht gestegen van 6,7 % tot 6,9 %. Het marktaandeel van de auto, gemotoriseerde tweewielers en touringcars daalde en het aandeel van het vliegtuig nam toe van 6,1 % naar 9,6 %<sup>12</sup>.

Terwijl de grensoverschrijdende passagierskilometers tussen 2007 en 2018 stegen van 20 tot 28 miljard (+ 40 %)<sup>13</sup>, vertegenwoordigt het internationaal verkeer slechts ongeveer 7 % van alle passagierskilometers per spoor.

Het aantal grensoverschrijdende langeafstandstreinen in Europa<sup>14</sup> is sinds 2001 nagenoeg stabiel gebleven en bedraagt ongeveer 4 500 treinparen per week. In die periode daalde het aantal nachttreinen met 65 % en steeg het aantal hogesnelheidstreinen met 95 %. Ook het aantal verbindingen nam af. Er was een verschuiving naar frequentere treinen op kerntrajecten<sup>15</sup>.

In 2020 en 2021 werd de spoorwegsector zwaar getroffen door de COVID-19-pandemie. Het aantal passagierskilometers per spoor in de Unie kende in het tweede kwartaal van 2020 een terugval met 75 % ten opzichte van dezelfde periode in 2019. In de daaropvolgende kwartalen werd een licht herstel genoteerd (tot -38 % en -56 % voor respectievelijk het 3e en 4e kwartaal)<sup>16</sup>. Nationale steunmaatregelen hielpen slechts gedeeltelijk om de negatieve gevolgen van de crisis op te vangen. Spoorwegondernemingen die zgn. “open access”-treinen exploiteren op commerciële basis, d.w.z. zonder subsidies, bleken uitermate kwetsbaar.

Tegen deze achtergrond biedt de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)<sup>17</sup> een ongeziene kans voor de heropleving van de trein en voor nieuwe investeringen, met naar verwachting bijna 50 miljard euro extra financiering voor het spoor.

Er moeten extra inspanningen worden geleverd voor het reizigersvervoer per spoor, maar het draagvlak is er. De lidstaten hebben blijk gegeven van hun engagement, onder meer via hun platform voor het internationale reizigersvervoer en de presentatie van het concept Trans-Europe Express 2.0<sup>18</sup>. In juni 2021 heeft de Raad de verdere ontwikkeling van het Europese

<sup>11</sup> Statistical pocketbook 2021 (europa.eu).

<sup>12</sup> Alle modal-splitcijfers komen uit het Statistical pocketbook 2020.

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/com20210005-7th-rmms-report.pdf>

<sup>14</sup> EU, Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>15</sup> Onderzoek: Long-distance cross-border passenger rail services, Steer and KCW, oktober 2021.

<sup>16</sup> Railway passenger transport statistics - quarterly and annual data - Statistics Explained (europa.eu)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_nl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_nl)

<sup>18</sup> [https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Documents/K/innovative-rail-transport-overnight-21-09-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Documents/K/innovative-rail-transport-overnight-21-09-2020.pdf?__blob=publicationFile)

passagiersvervoer per spoor aangemoedigd. De laatste Eurobarometer<sup>19</sup> over dagelijkse en langeafstandsreizen bevestigt dat de Europeanen bereid zijn om voor lange afstanden voor duurzamer vervoer te kiezen, mits zij daarmee even snel (37 %) of tegen een vergelijkbare prijs (36 %) op hun bestemming geraken als met hun gebruikelijke vervoerswijze. In zijn resolutie van 15 januari 2020 over de Europese Green Deal benadrukt het Europees Parlement “*dat één Europese spoorwegruimte een voorwaarde is voor de verschuiving tussen vervoerswijzen...*”, en onderstreept het de nood aan “*investeringen teneinde een EU-brede gelijke toegang tot openbaar spoorvervoer mogelijk te maken en het reizigersvervoer per spoor aantrekkelijker te maken*”. Op voorstel van de Commissie werd 2021 uitgeroepen tot Europees Jaar van de spoorwegen. Dat wekte verwachtingen, die nu moeten worden vervuld.

### **3. Acties om het internationaal en langeafstandsvervoer per spoor te bevorderen**

De markt voor het internationaal passagiersvervoer per spoor is sinds 2010 opengesteld, de markt voor het binnenlands vervoer sinds december 2020. Exploitanten kunnen vrij diensten aanbieden op basis van het recht op toegang tot het net, mits zij de levensvatbaarheid van bestaande openbare diensten<sup>20</sup> niet in gevaar brengen. Uit de ervaring en recente mededelingen van spoorwegondernemingen blijkt dat langeafstands- en hogesnelheidstreinen, waaronder nachttreinen<sup>21</sup>, in veel gevallen rendabel kunnen worden geëxploiteerd op basis van het recht op toegang tot het net. Op de Italiaanse en Spaanse hogesnelheidslijnen en op klassieke routes in Tsjechië, Slowakije en Zweden heeft de invoering van concurrentie gezorgd voor een aantrekkelijker aanbod, vaak tegen lagere prijzen, en voor een groei van het aantal passagiers<sup>22</sup>.

Voor verbindingen of netwerken waarvoor de markt (nog) niet in staat of bereid is te voorzien in de verbindingen die noodzakelijk worden geacht voor de connectiviteit of die anderszins wenselijk zijn voor de samenleving, kunnen de bevoegde autoriteiten aan spoorwegondernemingen openbaredienstcontracten gunnen in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar vervoer per spoor en over de weg (“de ODV-verordening”)<sup>23</sup>. ODV’s kunnen alleen worden opgelegd wanneer de op basis van open toegang aangeboden diensten niet toereikend zijn of niet de kwaliteit bieden die door de bevoegde autoriteiten noodzakelijk wordt geacht.

---

<sup>19</sup> Special Eurobarometer 495, Summary, juli 2020, p.27, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2226>

<sup>20</sup> De lidstaten kunnen ervoor kiezen het toegangsrecht voor nieuwe passagiersvervoerdiensten per spoor tussen een bepaald vertrekpunt en een bepaalde bestemming te beperken wanneer voor die route of voor een alternatieve route een openbaredienstcontract is gesloten. In dat geval kan een analyse van het economisch evenwicht worden gevraagd om na te gaan of de open toegangsdiensten het economisch evenwicht van een bestaand openbaredienstcontract in het gedrang zouden brengen.

<sup>21</sup> In de studie over internationale passagierstreinen over lange afstand (Steer en KCW, oktober 2021) worden een aantal potentiële nieuwe nachttreinen vermeld die levensvatbaar zouden zijn als er gunstige randvoorwaarden worden gecreëerd.

<sup>22</sup> Een voorbeeld is Ouigo España, dat in de eerste drie maanden van zijn activiteiten in 2021 meer dan 400 000 passagiers vervoerde tussen Madrid en Barcelona. <https://www.railtech.com/policy/2021/08/20/good-results-for-the-first-three-months-of-ouigo-in-spain/>

<sup>23</sup> Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1).

Ongeacht of diensten worden verleend in het kader van vrije toegang of in het kader van een openbaredienstverplichting, ondermijnen diverse technische, operationele en juridische belemmeringen nog steeds de ontwikkeling van en de toegang tot de spoorwegmarkt. Daarom heeft de Commissie een studie<sup>24</sup> uitgevoerd en schuift zij de volgende maatregelen naar voren om de belemmeringen voor de verdere ontwikkeling van de internationale en langeafstandstrein weg te nemen.

### 3.1. Betere uitvoering van het spoorwegacquis van de Unie en sneller werk maken van interoperabiliteit

De volledige en correcte tenuitvoerlegging van het bestaande EU-regelgevingskader waarborgen is essentieel voor de harmonisatie van de regels en de openstelling van de markt. In samenwerking met de lidstaten blijft de Commissie werken aan de correcte en volledige uitvoering en toepassing van het spoorwegacquis<sup>25</sup>, met inbegrip van de opheffing van overbodige nationale voorschriften<sup>26</sup>. Technische en operationele belemmeringen door het gebruik van verschillende systemen belemmeren het grensoverschrijdende verkeer en zorgen voor extra kosten. De invoering van het European Rail Traffic Management System (ERTMS) is in dit verband van het grootste belang om passagiers meer voordelen te kunnen bieden.

De uitrol van ERTMS en de daarmee gepaard gaande verwijdering van oude seingevingssystemen (klasse B) moeten worden versneld. Dit is een goedkopere manier om de netwerkprestaties en de capaciteit te verbeteren dan de aanleg van nieuwe infrastructuur<sup>27</sup>, bovenop de aanzienlijke besparingen op onderhoudskosten voor de infrastructuurbeheerders. Algemeen wordt erkend en heeft de ervaring aangetoond dat de capaciteit van bestaande infrastructuur dankzij systemen als ERTMS en adequate bloksystemen met tot 40 % kan worden opgekrikt. Een tijdige en brede uitrol wordt nog steeds gehinderd door de wet van de remmende voorsprong, met name voor spoorwegexploitanten die aanpassingen verrichten voordat de nieuwe technologie volledig is uitgerold en alle voordelen oplevert.

In het kader van de herziening van de TEN-T-verordening<sup>28</sup> stelt de Commissie voor om de uitrol van (radiogebaseerd) ERTMS op het uitgebreide netwerk en het nieuwe uitgebreide kernnetwerk te voltooien tegen 2040 in plaats van 2050. Hierbij wordt de Commissie ondersteund door een specifieke TEN-T-coördinator voor ERTMS. Bij de voor 2022 geplande herzieningen van de technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's) worden de processen voor de toepassing van nieuwe technologieën verbeterd en wordt het pad geëffend

---

<sup>24</sup> Onderzoek: Long-distance cross-border passenger rail services, Steer and KCW, oktober 2021.

<sup>25</sup> Met name Richtlijn 2016/2370/EU (PB L 352 van 23.12.2016, blz. 1), Richtlijn 2012/34/EU (PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32), en de “technische pijler” van het vierde spoorwegpakket (Verordening (EU) 2016/796 (PB L 138 van 26.5.2016, blz. 1) en de Richtlijnen (EU) 2016/797 (PB L 138 van 26.5.2016, blz. 44) en (EU) 2016/798 (PB L 138 van 26.5.2016, blz. 102)), samen met de technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI) en de op grond daarvan vastgestelde gemeenschappelijke veiligheidsmethoden.

<sup>26</sup> Bijvoorbeeld door ook in het passagiersvervoer gebruik te maken van het “problemenlogboek” voor de melding van concrete grensoverschrijdende interoperabiliteitsproblemen.

<sup>27</sup> ERTMS business case on the 9 core network corridors – Publicatiebureau van de EU (europa.eu).

<sup>28</sup> Verordening (EU) Nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 1).

voor de invoering van geautomatiseerde treinexploitatie, 5G-spoorwegcommunicatie en satellietgebaseerde diensten op het netwerk. Nieuwe interoperabele systemen worden ondersteund door de onderzoeksprogramma's van de Unie. De systeempijler die met de Gemeenschappelijke Onderneming Europese Spoorwegen<sup>29</sup> is ingevoerd, voorziet in een mechanisme om te evolueren naar een geharmoniseerd innovatief kader, voortbouwend op de resultaten van de vorige gemeenschappelijke onderneming, Shift-to-Rail.

De Commissie zal:

- de werkzaamheden om de uitvoering en correcte toepassing van de vier spoorwegpakketten te waarborgen, versnellen;
- extra vaart zetten achter de opheffing van nationale exploitatie- en infrastructuurvoorschriften en verder werken aan de plannen voor de toepassing van de TSI's om de internationale samenhang daarvan te waarborgen;
- voorstellen om de invoering van ERTMS te versnellen in het kader van de herziening van de TEN-T-verordening (tegen 2040 in plaats van 2050 voor het uitgebreide netwerk, tegen 2030 voor het kernnetwerk);
- in 2022 een herziening van de technische specificaties inzake interoperabiliteit voorstellen;
- haar inspanningen voortzetten om:
  - de volledige en algemene naleving van de geharmoniseerde technische specificaties en gemeenschappelijke veiligheidsmethoden van de Unie te waarborgen, onder meer door een strikter beleid inzake afwijkingen en uitzonderingen;
  - ervoor te zorgen dat belangrijke nieuwe technologieën/toepassingen sneller op de markt komen en door middel van juridische, technische en financiële steun<sup>30</sup> een geharmoniseerde uitvoering van de respectieve nieuwe eisen en normen in de Unie te waarborgen;
  - ervoor te zorgen dat de TSI's een adequate standaardisering van alle interfaces van het spoorwegsysteem omvatten;
- steun blijven verlenen voor de uitrusting van infrastructuur met ERTMS, met bijzondere aandacht voor het wegwerken van hiaten, zoals grensoverschrijdende baanvakken, knooppunten en aansluitingen;
- de werkzaamheden van de gemeenschappelijke onderneming Europese spoorwegen stimuleren en een snellere en gecoördineerde invoering van innovatie te bevorderen via de systeempijler;
- overleg plegen over de mogelijkheid om de overheidsfinanciering van ERTMS vrij te stellen van de aanmeldingsverplichting in het kader van de staatssteunregels, zodat de invoering van ERTMS kan worden versneld.

Het Spoorwegbureau dient:

- de inspanningen van de Commissie te ondersteunen met tijdig advies en technische voorstellen en met name aanbevelingen voor de herziening van de TSI;
- in overleg met de lidstaten de werkzaamheden voor te zetten en af te ronden voor de schrapping van nationale technische, veiligheids- en exploitatievoorschriften die al op EU-niveau zijn geharmoniseerd;

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11910-Europees-partnerschap-voor-de-hervorming-van-de-Europese-spoorwegen-Horizon-Europa-programma-\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11910-Europees-partnerschap-voor-de-hervorming-van-de-Europese-spoorwegen-Horizon-Europa-programma-_nl)

<sup>30</sup> Voorbeelden van gebieden waarop eisen kunnen worden gesteld aan aankomende innovatie zijn geautomatiseerd rijden, digitale automatische koppelingen en toekomstige radiocommunicatie.

- de Gemeenschappelijke Onderneming Europese Spoorwegen voor het spoorvervoer van Europa te ondersteunen in de systeempijler.

### 3.2. Een betere infrastructuur voor het passagiersvervoer per spoor

Het trans-Europees vervoersnetwerk, zoals gedefinieerd bij Verordening (EU) nr. 1315/2013, bestaat uit een kernnetwerk dat tegen 2030 klaar moet zijn en een uitgebreid netwerk dat tegen 2050 klaar moet zijn. In het TEN-T-beleid ligt de nadruk sterker op grensoverschrijdende verbindingen en zijn de belangrijkste verbindingen gebundeld tot corridors om een gecoördineerde planning en uitvoering te waarborgen. Dankzij dit beleid is een solide basis gelegd voor nauwere samenwerking op het gebied van infrastructuurplanning en -aanleg met aangrenzende derde landen. Belangrijke routes met derde landen zijn van essentieel belang voor de voltooiing van het Europese spoorwegnet. Het lidmaatschap van de Unie van de OTIF zorgt er mee voor dat de Europese technische eisen ook buiten het spoorwegnet van de Unie worden toegepast.

De op 7 juli 2021 aangenomen richtlijn betreffende het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk<sup>31</sup> zal de vergunningsprocedures voor projecten versnellen. In de periode 2021-2027 blijft spoorweginfrastructuur de belangrijkste begunstigde van de Connecting Europe Facility en blijft het spoor steun ontvangen uit het Cohesiefonds<sup>32</sup> en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling<sup>33</sup>.

Het voorstel voor de herziene TEN-T-richtsnoeren levert een aanzienlijke bijdrage tot de verbetering van het internationaal spoorwegnet voor passagiers. Het bevat een kaart van de belangrijkste hogesnelheidslijnen die tegen 2030 klaar moeten zijn, aangevuld met een aantal lijnen die deel uitmaken van de strategisch belangrijkste TEN-T-verbindingen die in 2040 klaar moeten zijn. Dit netwerk bestrijkt het hele Europese continent. De voorgestelde verordening voorziet op het kernnetwerk en het nieuwe uitgebreide kernnetwerk van het TEN-T in een minimumstandaardsnelheid van 160 km/u voor passagierslijnen en in betere verbindingen tussen belangrijke knooppunten in heel Europa. Dat moet tegen 2030 gerealiseerd zijn op het kernnetwerk, tegen 2040 op het uitgebreide kernnetwerk. Aangezien passagiers van deur tot deur willen kunnen reizen, stelt de Commissie voor alle grote luchthavens in de Unie en de multimodale passagiersknooppunten in de grote Europese steden aan te sluiten op het spoornet.

---

<sup>31</sup> Richtlijn (EU) 2021/1187 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 inzake het stroomlijnen van maatregelen met het oog op een snellere voltooiing van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T), PB L 258 van 20.7.2021, blz. 1.

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/nl/funding/cohesion-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/funding/cohesion-fund/)

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/nl/funding/erdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/funding/erdf)



De Commissie stelt een herziening voor van de verordening betreffende het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)<sup>34</sup>, waarbij het passagiersnet wordt verbeterd en beter in het multimodale vervoerssysteem wordt geïntegreerd. De voorgestelde herziene verordening zal zorgen voor:

- nieuwe hoogwaardige infrastructuur voor reizigersvervoer;
- ambitieuzere normen en uitvoeringstermijnen;
- een minimumlijnsnelheid van 160 km/h voor het kernnetwerk en het uitgebreide kernnetwerk;
- een sterke focus op de voltooiing van het kernnetwerk tegen 2030 en extra hogesnelheidsverbindingen op het uitgebreide kernnetwerk tegen 2040;
- bijzondere nadruk op de eerste en laatste kilometer via multimodale passagiersknooppunten in alle EU-steden met meer dan 100 000 inwoners die op het TEN-T zijn aangesloten;
- versterking van de combinatie trein + vliegtuig voor alle kernluchthavens in de EU en alle EU-luchthavens met meer dan 4 miljoen passagiers.

### 3.3. Beschikbaarheid van voldoende rollend materieel

Om nieuwe spoorvervoersdiensten op te zetten moeten spoorwegondernemingen, leasingbedrijven voor rollend materieel of bevoegde instanties, als de dienst in het kader van een openbaredienstverplichting wordt verleend, zwaar investeren in rollend materieel.

Hoewel de meeste internationale langeafstandstreinen commercieel kunnen worden geëxploiteerd, moet er eerst rollend materieel beschikbaar zijn om die treinen te exploiteren. Overheidssteun voor pools van internationaal langeafstandsmaterieel, of om de commerciële risico's te beperken voor leasemaatschappijen die materieel voor dergelijke verbindingen aankopen en leasen, kan helpen om de internationale langeafstandstrein de gewenste boost te geven. Om een gelijk speelveld te behouden, moeten voor de verlening van overheidssteun duidelijke en niet-discriminerende randvoorwaarden gelden. Op grond van de huidige spoorwegrichtsnoeren<sup>35</sup> kan staatssteun voor de financiering van rollend materieel worden verleend als die steun bijdraagt tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang en tegelijkertijd een gelijk speelveld tussen spoorwegondernemingen en verhuurders van rollend materieel waarborgt. Bij de huidige herziening van de spoorwegrichtsnoeren zullen ook de geconstateerde beperkingen voor de toegang tot rollend materieel worden aangepakt. Onder bepaalde voorwaarden kan rollend materieel ook worden gefinancierd met middelen uit het cohesiebeleid van de Unie.

---

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Trans-Europees-vervoersnetwerk-TEN-T-herziene-richtsnoeren\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Trans-Europees-vervoersnetwerk-TEN-T-herziene-richtsnoeren_nl)

<sup>35</sup> Mededeling van de Commissie — Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun aan spoorwegondernemingen (2008/C 184/07) (PB C 184 van 22.7.2008, blz. 13).

Om de beschikbaarheid van rollend materieel te vergroten, lanceert de Europese Investeringsbank (EIB) nu het investeringsplatform groene spoorwegen om aan zowel publieke als private entiteiten steun te verlenen voor investeringen in spoorwegprojecten. Dat gebeurt via bestaande EIB-producten en financiële instrumenten die door de Commissie<sup>36</sup> beschikbaar worden gesteld. Het platform moet investeringen in infrastructuur, rollend materieel en digitalisering ondersteunen. Geselecteerde projecten voor de aankoop van rollend materieel voor internationale, commerciële langeafstandstreinen of internationale HST-verbindingen voor goederenvervoer komen in aanmerking voor middelen via InvestEU<sup>37</sup>. De voorbije vijf jaar heeft de EIB bijna 17 miljard euro aan leningen toegekend voor investeringen in het spoor in de Unie. Van dat bedrag ging meer dan 8,7 miljard euro naar rollend materieel, met inbegrip van moderniseringsprojecten en de uitrusting van rollend materieel met ERTMS. De volgende vijf jaar wordt een vergelijkbaar kredietverleningsniveau verwacht. Daarnaast kunnen via het InvestEU-programma advies en particuliere financiering, onder meer door de promotie van groene obligaties, worden verstrekt en aangetrokken ter ondersteuning van de digitalisering en de uitrol van innovatieve spoorwegondernemingen, duurzame infrastructuur en rollend materieel. Instrumenten zoals de EU-taxonomie voor duurzame activiteiten kunnen als richtsnoer dienen om investeringen af te stemmen op de klimaat- en milieudoelstellingen van de Unie.

In zijn conclusies van 3 juni 2021<sup>38</sup> heeft de Raad erkend dat “*de sector grote investeringen in internationaal rollend materieel voor langeafstandsvervoer nodig heeft*” en “*dat de particuliere sector dringend moet investeren*”, waarbij de lidstaten werden herinnerd aan “*het bestaan van internationale overeenkomsten en verdragen die particuliere investeringen vergemakkelijken, zoals het Protocol van Luxemburg voor spoorwegen bij het Verdrag van Kaapstad (inzake internationale zakelijke rechten op mobiel materieel)*”. Dat protocol is reeds geratificeerd door de Unie (wat haar bevoegdheden betreft) en een aantal lidstaten. De inwerkingtreding van het protocol zal de financiering van rollend materieel door de particuliere sector gemakkelijker en goedkoper maken. De Commissie zal de snelle tenuitvoerlegging ervan in de hele Unie bevorderen.

De geleidelijke invoering van interoperabiliteitseisen voor rollend materieel en infrastructuur zal ervoor zorgen dat locomotieven, treinstellen en passagiersrijtuigen vrij over de grenzen heen kunnen rijden en op meerdere (of alle) netten in de Unie kunnen rijden. Dit universeel inzetbaar rollend materieel zal het opzetten en exploiteren van grensoverschrijdende diensten vergemakkelijken en zal het restwaarderisico voor investeerders of kredietverstrekkers

---

<sup>36</sup> Het investeringsplatform groene spoorwegen is een instrument om de technische en financiële capaciteit van de EIB en de financiële instrumenten van de EU aan te wenden om levensvatbare bedrijfsmodellen te verkennen en om de mogelijkheden voor de financiering van het spoorvervoer te vergroten. Voor projecten met een robuuste leenstructuur kan de EIB tot 50 % van de projectkosten financieren door leningen aan te bieden met een aantrekkelijke rentevoet en een looptijd die overeenstemt met de levensduur van de activa. Voor projecten die in aanmerking komen, maar waarbij het risicoprofiel hoger is, kan de EU in het kader van InvestEU een EU-garantie verstrekken.

<sup>37</sup> Verordening (EU) 2021/523 van het Europees Parlement en de Raad van 24 maart 2021 tot vaststelling van het InvestEU-programma en tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1017 (PB L 107 van 26.3.2021, blz. 30).

<sup>38</sup> Conclusie van de Raad van 3 juni 2021 “De trein als stuwende kracht achter slimme en duurzame mobiliteit”, afdeling V, Netwerken, investeringen en connectiviteit, punt 38.

aanzienlijk verminderen. Het is voor de Commissie een prioriteit om tegen 2022 eisen te ontwikkelen voor universeel inzetbaar rollend materieel.

De Commissie zal:

- in samenwerking met de Europese Investeringsbank actief op zoek gaan naar mogelijke proefprojecten voor de aankoop van rollend materieel in het kader van InvestEU/het investeringsplatform groene spoorwegen;
- in samenwerking met het Bureau specificaties voor universeel inzetbaar reizigersmaterieel opstellen (in 2022 te verwachten TSI-output);
- uiterlijk in 2023 de staatssteunregels inzake overheidsfinanciering van interoperabel rollend materieel voor internationaal verkeer verduidelijken in de herziene spoorwegrichtsnoeren. De schrapping van bestaand rollend materieel zal in dit verband worden meegenomen;
- steun blijven verlenen voor de uitrusting van spoorvoertuigen met ERTMS;
- de ratificatie van het Protocol van Luxemburg bij het Verdrag van Kaapstad promoten en de uitvoering daarvan in de EU ondersteunen.

De EIB is voornemens:

- het investeringsplatform groene spoorwegen te lanceren, onder meer om rollend materieel te financieren.

### 3.4. De opleiding en certificering van machinisten en spoorwegpersoneel afstemmen op toekomstige behoeften

Voor een efficiënte en veilige spoorwegexploitatie moeten machinisten en ander spoorwegpersoneel naadloos over de grenzen heen kunnen werken en mogen zij niet worden gehinderd door operationele en taalbarrières. In het licht van de toename van het internationaal verkeer moeten methoden worden ontwikkeld om nieuwe problemen, zoals de naleving van de rij- en rusttijden, te monitoren. Vandaag worden machinisten gecertificeerd voor elke locomotief en trein waarmee zij naar verwachting zullen rijden, en voor elk traject waarop zij zullen rijden. Het was de bedoeling om werk te maken van een harmonisatie en erkenning van de opleiding en certificering, maar het huidige EU-kader<sup>39,40</sup> heeft op dat gebied nog niet voor de verhoopde vooruitgang gezorgd. Bovendien moet treinpersoneel van internationale treinen communiceren in de taal van elke lidstaat die de trein doorkruist. Dat zorgt voor extra complexiteit en beperkt het aantal personeelsleden dat op dergelijke treinen kan worden ingezet.

<sup>39</sup> Verordening (EU) nr. 36/2010 van de Commissie van 3 december 2009 inzake communautaire modellen voor vergunningen van machinisten, aanvullende bevoegdheidsbewijzen, gewaarmerkte afschriften van aanvullende bevoegdheidsbewijzen en aanvraagformulieren voor vergunningen van machinisten, in het kader van Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 13 van 19.1.2010, blz. 1).

<sup>40</sup> Evaluatie van Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen: Samenvatting, SWD (2020) 138 final: [swd20200138-exec-sum-certificate-train-drivers\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/swd20200138-exec-sum-certificate-train-drivers_en.pdf) ([europa.eu](https://europa.eu))

Tegelijkertijd kampt de spoorwegsector in het licht van de innovatie en digitalisering met een tekort aan vaardigheden. Door de verwachte pensioneringen onder het bestaande spoorwegpersoneel zou dat tekort nog groter kunnen worden. De groene transitie en de daaruit voortvloeiende toename van nieuwe functieprofielen zullen de behoefte aan nieuwe vaardigheden en competenties verder doen toenemen. De sectorale sociale dialoog in de spoorwegsector helpt om het beroep aantrekkelijker te maken, ook voor jongeren en vrouwen. In het kader van deze dialoog is in november 2021 de juridisch bindende overeenkomst inzake “Vrouwen in het spoor”<sup>41</sup> ondertekend. Tijdens het Europees Jaar van de jeugd zal de Commissie steun blijven verlenen aan acties om jonge werknemers aan te moedigen om voor een baan in de spoorwegsector te kiezen.

Leerlingplaatsen moeten een fundamentele rol spelen om jongeren de kans te bieden de vaardigheden en kennis te verwerven die beantwoorden aan de behoeften van de sector en die hun inzetbaarheid waarborgen. De Commissie roept spoorwegondernemingen op zich aan te sluiten bij de “Europese Alliantie voor leerlingplaatsen”<sup>42</sup> en meer leerlingplaatsen aan te bieden. Het Europees Jaar van de jeugd 2022 is een geschikt platform om dergelijke initiatieven te ondersteunen en te versterken. Het door Erasmus+ gefinancierde Staffer-project<sup>43</sup> kan steun bieden voor een algemene vaardighedenstrategie voor de spoorwegsector en voorzien in concrete acties om een antwoord te bieden op de behoeften aan vaardigheden op korte en middellange termijn, en aldus een basis vormen voor de opbouw van een grootschalig vaardighedenpartnerschap in het kader van het “Pact voor vaardigheden”<sup>44</sup>.

Voortbouwend op de succesvolle uitvoering van het EU-actieplan voor spoorwegveiligheid<sup>45</sup> zal de Commissie blijven samenwerken met de lidstaten en belanghebbenden om spoorweggebruikers, werknemers en infrastructuur maximaal te blijven beschermen.

De Commissie zal:

- in 2022 een herzien regelgevingskader voor machinisten voorstellen, waarin de tekortkomingen van de bestaande regeling worden aangepakt en de terugkerende verplichting om aanvullende documenten en certificaten aan te vragen wordt beperkt. In een dergelijk voorstel kan ook de talenregeling voor de treinexploitatie aan bod komen, alsook wijzigingen die de technologische ontwikkelingen in de sector weerspiegelen;
- beleid en programma's promoten om het personeel bij en om te scholen en ervoor te zorgen dat een antwoord wordt geboden op toekomstige vaardigheidsbehoeften, bijvoorbeeld door geïnteresseerde belanghebbenden te ondersteunen met het oog op een grootschalig vaardighedenpartnerschap voor het spoor in het kader van het pact voor vaardigheden, voortbouwend op de “blauwdruk voor vaardigheden” van het Staffer-project;
- het Jaar van de jeugd 2022 aangrijpen om de aantrekkelijkheid van de spoorwegsector voor jong talent in de verf te zetten.

<sup>41</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=89&newsId=10097&furtherNews=yes>

<sup>42</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=nl>

<sup>43</sup> <https://www.railstaffer.eu/>

<sup>44</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=nl>

<sup>45</sup> COM(2018) 470, bijlage.

### 3.5. Een efficiënter gebruik van de spoornetten

Om in de hele Unie frequente en snelle treinen te kunnen laten rijden, moet de spoorwegsector bij de planning van dienstregelingen en capaciteit beter rekening houden met de grensoverschrijdende dimensie en de gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte<sup>46</sup>. Spoorwegondernemingen die grensoverschrijdende langeafstandstreinen willen invoeren, botsen soms op ingewikkelde, dure en weinig flexibele procedures om aantrekkelijke internationale treinpaden te krijgen. Dat is met name het geval voor nieuwe exploitanten. Steeds meer baanvakken en knooppunten in de Unie worden intensief gebruikt. Daardoor worden beperkingen opgelegd aan de verdere groei van het verkeer en moeten prioriteiten worden bepaald tussen verschillende soorten passagiers- en goederentreinen. In die context moeten internationale treinen in de concurrentie om schaarse capaciteit vaak het onderspit delven ten opzichte van binnenlandse treinen. Dit heeft ook gevolgen voor nachttreinen die tijdens de ochtendpiek grote stations aandoen.

Zowel voor het goederen- als passagiersverkeer is er behoefte aan een efficiënter en flexibeler systeem voor een optimaal capaciteitsbeheer dat rekening houdt met alle relevante elementen. De huidige Uniewetgeving<sup>47</sup> voorziet in een jaarlijkse procedure voor capaciteitstoewijzing, die ontwikkeld is in een periode waarin er nog meer restcapaciteit beschikbaar was. Met de huidige procedure, met een vast tijdschema voor alle soorten treinen, lukt het niet om de langere planningshorizon voor (internationale) langeafstandstreinen te verzoenen met verzoeken om capaciteit op korte termijn, ook voor het goederenvervoer. Bovendien is het voor nieuwkomers moeilijk om geschikte treinpaden te verkrijgen om in te spelen op de marktvraag.

Een geïntegreerd dienstregelings- en capaciteitsprogramma (TTR) stelt spoorwegexploitanten in staat om prioriteit te geven aan de planning van naadloze grensoverschrijdende verbindingen alvorens hun planning te vervolledigen met binnenlandse en regionale treinen. Dit kan een gamechanger zijn om de internationale passagierstreinen in de Unie sneller, frequenter en dus aantrekkelijker te maken. Daarom zal de Commissie in 2022 beoordelen in hoeverre TTR en andere beste praktijken in het Unierecht moeten worden opgenomen en zal zij daartoe desgevallend voorstellen indienen. De Commissie zal een herziening van de verordening betreffende corridors voor goederenvervoer per spoor<sup>48</sup> voorstellen en die gelegenheid aangrijpen om de coherentie van de capaciteitstoewijzing en het verkeersbeheer op Europees niveau voor zowel internationale goederen- als passagierstreinen te waarborgen. Mogelijke opties zijn de oprichting van een entiteit op EU-niveau die belast wordt met de ondersteuning van een efficiënter beheer van de spoorwegcapaciteit voor zowel passagiers- als goederentreinen en met de monitoring en optimalisering van de prestaties van de treinen op het

---

<sup>46</sup> Tussen Boedapest en Wenen zouden de treinen aan de grens tot 17 minuten kunnen winnen door de invoering van een gecoördineerde digitale dienstregeling. Sommige treinen tussen Amsterdam en Londen maken extra lange stops omdat de rijpaden in de verschillende landen niet op elkaar aansluiten.

<sup>47</sup> Richtlijn 2012/34/EU

<sup>48</sup> Verordening (EU) nr. 913/2010 van 22 september 2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer (PB L 276 van 20.10.2010, blz. 22). Uit de recente evaluatie van de verordening is gebleken dat de bij de verordening ingevoerde regels en structuren het overleg en de samenwerking tussen belanghebbenden weliswaar hebben versterkt, maar niet voor een significante verbetering van de voorwaarden voor de exploitanten van internationale goederentreinen hebben gezorgd.

net van de Unie. De vervoersactoren moeten operationele gegevens uitwisselen tussen vervoerswijzen om intermodale oplossingen op maat te faciliteren en aldus bij te dragen tot een optimaal gebruik van het hele vervoerssysteem.

De Commissie zal:

- bekijken in hoeverre in 2022 regelgevende maatregelen moeten worden voorgesteld om de processen voor capaciteitstoewijzing en verkeersbeheer te verbeteren, met het oog op een betere gecoördineerde capaciteitstoewijzing binnen het algemene spoorwegsysteem voor zowel het passagiers- als goederenverkeer;
- onderzoeken of een EU-entiteit moet toezien op de optimalisering van het internationaal spoorverkeer en of coördinatiemechanismen kunnen worden opgezet om de integratie in het binnenlandse verkeer te verbeteren.

### 3.6. Passende prijsstelling voor de toegang tot het net

Het spoor ontvangt weliswaar overheidsfinanciering, maar dit vertaalt zich niet in competitieve gebruiksheffingen die het verkeer stimuleren en tot lagere ticketprijzen leiden. De vaste infrastructuurkosten van het spoor zijn hoog in vergelijking met andere vervoerswijzen<sup>49</sup>. Op grond van Richtlijn 2012/34/EU mogen infrastructuurbeheerders extra heffingen opleggen bovenop de directe kosten voor het gebruik van de infrastructuur, voor zover de markt die kan dragen. Die bepaling wordt op grote schaal toegepast, met name voor langeafstands- en hogesnelheidstreinen.

Tegelijkertijd zijn de externe kosten van het spoor voor de samenleving zeer laag in vergelijking met andere vervoerswijzen<sup>50</sup>. Dit aspect komt echter slechts ten dele tot uiting in de werkelijke kosten en belastingen van de verschillende vervoerswijzen.

Voor de toegang tot het spoor gelden hoge tarieven, die verschillen van lidstaat tot lidstaat, met name in termen van extra heffingen. Die tarieven zijn een doorslaggevende kostenfactor en kunnen een belemmering vormen voor het opzetten van nieuwe diensten en het aantrekken van nieuwe marktdeelnemers en particuliere investeringen.

De mate waarin infrastructuurbeheerders door de lidstaten worden gefinancierd heeft een sterke invloed op het niveau van de extra heffingen voor de toegang tot het spoor. Als die financiering efficiënt wordt gebruikt, zijn infrastructuurbeheerders minder genoodzaakt hoge infrastructuurheffingen aan te rekenen. Overeenkomstig de spoorwegrichtsnoeren kunnen de lidstaten ook compensatieregelingen invoeren voor de onbetaalde milieu-, ongevallen- en infrastructuurkosten van concurrerende vervoerswijzen<sup>51</sup>. Omgekeerd zijn

<sup>49</sup> Europese Commissie, Sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities: Executive Summary, mei 2019, blz. 5.

<sup>50</sup> De gemiddelde klimaatkosten van een trein bedragen bijvoorbeeld 0,05 cent per passagierskilometer, tegenover 2,2 cent voor het vliegtuig, 0,5 cent voor een touringcar en 1,2 cent voor de auto. Europese Commissie, Handbook on the external costs of transport, 2019, tabel 69, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>

<sup>51</sup> Artikel 34 van Richtlijn 2012/34/EU

infrastructuurbeheerders op grond van Richtlijn 2012/34/EU indirect verplicht om de optimale concurrentiepositie van het internationaal spoorverkeer te coördineren en te waarborgen. In het licht van de instorting van het passagiersvervoer tijdens de COVID-19-pandemie, biedt Verordening (EU) 2020/1429<sup>52</sup> de lidstaten de mogelijkheid om de rechten voor de toegang tot het net tijdelijk te verlagen of kwijt te schelden.

De lidstaten en infrastructuurbeheerders moeten deze bepalingen benutten om het huidige heffingskader te verbeteren en daardoor het totale spooraanbod en de concurrentiepositie van het spoor te versterken. Er vinden besprekingen plaats binnen het platform voor Europese spoorinfrastructuurbeheerders (PRIME). Het duidelijke doel moet zijn ervoor te zorgen dat alleen toeslagen worden opgelegd als de markt die kan dragen en voor zover ze het concurrentievermogen van het spoor niet schaden.

De Commissie zal:

- in 2023 richtsnoeren verstrekken voor de vaststelling van infrastructuurheffingen die de ontwikkeling van internationale en langeafstandstreinen ondersteunen en aanmoedigen;
- actief proefprojecten promoten om na te gaan of de invoering van grensoverschrijdende treinen beter zou kunnen worden ondersteund door de infrastructuurheffingen te verlagen tot het niveau van de directe kosten;
- in het kader van de herziening van de spoorwegrichtsnoeren in 2023 de mogelijkheid onderzoeken om de overheidsfinanciering van een verlaging van de spoortoegangsrechten vrij te stellen van de aanmeldingsverplichting uit hoofde van de staatssteunregels.

### 3.7. Gebruikersvriendelijke ticketverkoop en toegang tot het spoorwegsysteem

Om van de trein voor veel meer reizigers een aantrekkelijke reisoptie te maken, moeten doortastende maatregelen worden genomen op het gebied van ticketverkoop, zodat het gemakkelijker wordt om internationale treinkaartjes te kopen en te boeken en zodat de trein goedkoper wordt. Hoewel dit door de sector wordt erkend<sup>53,54</sup>, is de jongste twee decennia gebleken dat de verwezenlijking van sectorale initiatieven veel tijd vergt vanwege gevestigde belangen en weerstand tegen de openstelling van de markt. Het moet voor reizigers even eenvoudig en handig worden om treintickets te vergelijken en te kopen als voor andere vervoerswijzen: in één enkele transactie en met behulp van geavanceerde technologie<sup>55</sup>. Reizigers die moeten overstappen, moeten erop kunnen rekenen dat ze op tijd zullen aankomen of, als dat niet het geval is, dat zij de nodige bijstand krijgen om hun bestemming te bereiken. Verkopers van vervoersbewijzen en spoorwegondernemingen moeten zitplaatsen kunnen aanbieden op basis van gelijke concurrentievoorwaarden, ook ruim voor het moment van

<sup>52</sup> Verordening (EU) 2020/1429 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 tot vaststelling van maatregelen voor een duurzame spoorwegmarkt naar aanleiding van de COVID-19-uitbraak (PB L 333 van 12.10.2020, blz. 1).

<sup>53</sup> <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>

<sup>54</sup> <https://www.cer.be/publications/latest-publications/cer-ticketing-roadmap>

<sup>55</sup> Zoals bijvoorbeeld de digitale portemonnee:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP\\_21\\_2663](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_21_2663)

vertrek. Spoorwegondernemingen en verkopers van vervoersbewijzen moeten aantrekkelijke tickets kunnen aanbieden zonder onnodige belemmeringen voor de toegang tot de bestaande verkoopkanalen, tot ticket- en tariefgegevens en tot de data en activiteiten in boekingsystemen.

De technische beschikbaarheid van gegevens voor onafhankelijke verkopers van vervoersbewijzen en realtime-informatie voor reizigers zal worden gewaarborgd door het initiatief van de Commissie inzake multimodale digitale mobiliteitsdiensten, in combinatie met de herziening van de TSI telematicatoepassingen voor passagiers (TSI TAP) en de nieuwe verplichting om realtime reis- en verkeersinformatie te verstrekken, zoals vastgelegd in de nieuwe verordening betreffende de rechten van treinpassagiers<sup>56</sup>. Zoals voorzien in het vierde spoorwegpakket, zal de Commissie in 2022 verslag uitbrengen over de beschikbaarheid van gemeenschappelijke informatiesystemen en systemen voor de boeking van doorgaande tickets. Voorafgaand aan deze initiatieven zal de Commissie samenwerken met de spoorwegsector en ondersteuning bieden bij de uitvoering van de toezeggingen die in de sectorale verklaring<sup>57</sup> van maart 2021 zijn gedaan, op basis van eerlijke, redelijke en niet-discriminerende beginselen (FRAND). Om grensoverschrijdende treinreizen aantrekkelijk te maken, moeten de rechten van reizigers tijdens de hele reis worden beschermd. De nieuwe verordening betreffende de rechten van treinreizigers, die in april 2021 is aangenomen, introduceert met ingang van 7 juni 2023 een verplichting om doorgaande tickets aan te bieden, zij het op vrij beperkte basis<sup>5859</sup>.

Omdat het aanbieden van doorgaande tickets echter maar in beperkte mate verplicht is en er geen bestaand marktaanbod is, genieten passagiers slechts een beperkte bescherming, waardoor de trein minder aantrekkelijk wordt. Passagiers die tijdens een reis een aantal keren moeten overstappen, moeten de zekerheid krijgen dat ze niet zullen stranden als een van de treinen vertraging heeft, ongeacht de vraag of ze met doorgaande of afzonderlijke tickets reizen. Een oplossing kan erin bestaan om ten minste te garanderen dat passagiers die met gecombineerde afzonderlijke vervoersbewijzen reizen en die hun aansluiting missen, hun reis onder bepaalde voorwaarden kunnen voortzetten. De Commissie zal de problematiek van de voortzetting van

---

<sup>56</sup> Verordening (EU) 2021/782 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers (PB L 172 van 17.5.2021, blz. 1).

<sup>57</sup> De sectorverklaring is ontwikkeld in het kader van het platform van de lidstaten inzake het internationale passagiersvervoer per spoor, <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>

<sup>58</sup> De verplichting geldt voor vervoerders die als “één enkele onderneming” worden aangemerkt. Zij moeten doorgaande tickets aanbieden voor al hun langeafstandsverbindingen (internationaal en binnenlands) en regionale verbindingen (artikel 12, lid 1, van Verordening (EU) 2021/782). Bij diensten die door dezelfde spoorwegonderneming worden geëxploiteerd, zal de overstap van treinreizigers van de ene naar de andere dienst worden vergemakkelijkt door de invoering van een verplichting om doorgaande tickets te verstrekken, aangezien er dan geen commerciële overeenkomsten tussen spoorwegondernemingen nodig zijn. De verplichting om doorgaande tickets aan te bieden geldt ook voor treinen die worden geëxploiteerd door spoorwegondernemingen met een gemeenschappelijke eigenaar en voor volle dochterondernemingen daarvan. Voor andere spoorvervoersdiensten moeten spoorwegondernemingen alle redelijke inspanningen leveren om doorgaande tickets aan te bieden en daartoe samenwerken. Indien reizigers niet correct worden ingelicht, heeft de spoorwegonderneming dezelfde aansprakelijkheid als in het geval waarin de vervoersbewijzen een doorgaand ticket zouden vormen.

<sup>59</sup> De Commissie onderzoekt momenteel de opties voor multimodale passagiersrechten in het kader van de geplande herziening van het regelgevingskader inzake passagiersrechten (actie 63 van het actieplan in het kader van de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit).



de reis in geval van vertraging aanpakken in het kader van het initiatief inzake multimodale digitale mobiliteitsdiensten.

Betaalbaarheid is essentieel om ervoor te zorgen dat iedereen met de groene transitie meedoet en daar de vruchten van plukt. Zoals uiteengezet in de mededeling over de langetermijnvisie voor de plattelandsgebieden<sup>60</sup> van de EU, zal de Commissie bijzondere aandacht besteden aan betere connectiviteit, ook voor landelijke en afgelegen gebieden, met name middels een specifiek vlaggenschipinitiatief inzake duurzame multimodale mobiliteit voor plattelandsgebieden.

Het is ook essentieel om ervoor te zorgen dat personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit gelijke toegang krijgen tot internationale en langeafstandstreinen, onder meer tot ticketverkoop of nieuwe digitale ontwikkelingen. Als referentie moeten de toegankelijkheidseisen van de Europese toegankelijkheidswet<sup>61</sup> van toepassing zijn op alle spoorwegdiensten. Dit wordt ondersteund door de TSI inzake de toegankelijkheid van het spoorwegsysteem van de Unie voor personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit<sup>62</sup> en door de nieuwe verordening inzake de rechten van treinpassagiers, die in april 2021 is aangenomen.

De Commissie zal:

- een voorstel voor een verordening doen, met het oog op vaststelling eind 2022, inzake multimodale digitale mobiliteitsdiensten om de uitwisseling van gegevens tussen mobiliteitsaanbieders te verbeteren en het sluiten van billijke commerciële overeenkomsten tussen spoorwegondernemingen en met derde verkopers van vervoersbewijzen te faciliteren, met inbegrip van een regeling om passagiers die met een combinatie van afzonderlijke vervoersbewijzen reizen en hun aansluiting missen, te beschermen en hen toe te staan hun reis voort te zetten;
- toezien op de naleving van de nieuwe verordening betreffende de rechten van treinreizigers, zodra die in juni 2023 van kracht wordt.

### 3.8. Eerlijke mededinging ten opzichte van andere vervoerswijzen

De Commissie heeft al voorstellen gedaan om een eerlijke concurrentie tussen de verschillende vervoerswijzen mogelijk te maken. Met het “Fit for 55” -pakket<sup>63</sup>, dat op 14 juli 2021 is gepresenteerd, heeft de Commissie een ambitieuze reeks voorstellen gepresenteerd om de economische stimulansen af te stemmen op de sociale, klimaat- en milieudoelstellingen, rekening houdend met de verschillen in de mondiale context en de mededingingscontext waarin

---

<sup>60</sup> COM(2021) 345 final

<sup>61</sup> Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70).

<sup>62</sup> Verordening (EU) nr. 1300/2014 van de Commissie van 18 november 2014 betreffende de technische specificatie inzake interoperabiliteit betreffende de toegankelijkheid van het spoorwegsysteem in de Unie voor gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit (PB L 356 van 12.12.2014, blz. 110).

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP\\_21\\_3541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_21_3541)

de verschillende vervoerswijzen werken. Dit omvat ook voorgestelde wijzigingen in de handel in emissierechten en in het kader van de energiebelasting.

De lidstaten beschikken over krachtige instrumenten om ervoor te zorgen dat de verschillende vervoerswijzen op voet van gelijkheid kunnen concurreren. Zo beschikken zij over een breed scala aan mogelijkheden om de prijs van het spoor via nationale belastingen te beïnvloeden. In die geest heeft Duitsland in 2020 besloten de btw op kaartjes voor langeafstandstreinen te verlagen van 19 % naar 7 %. De Commissie zal bekijken of internationale treinkaartjes in de hele EU moeten worden vrijgesteld van btw om de trein aanzienlijk goedkoper te maken.

Een gelijk speelveld tussen vervoerswijzen kan ook worden bevorderd door ruimte te bieden voor innovatieve aanbiedingen waarbij vervoerswijzen worden gecombineerd. Een eenvoudigere combinatie van vlieg- en treintickets helpt bijvoorbeeld om de trein een grotere rol te laten spelen als feeder voor langeafstandsvluchten. Sommige lidstaten hebben ruime ervaring met de ondersteuning van luchtvaartmaatschappijen die ook treintickets verkopen en die hun passagiers met de trein in plaats van het vliegtuig naar hun hub-luchthavens vervoeren<sup>64</sup>.

In het kader van de herziening van de verordening inzake luchtdiensten<sup>65</sup> onderzoekt de Commissie momenteel de mogelijkheden en criteria op grond waarvan de EU-landen het luchtverkeer op bepaalde routes kunnen beperken als er duurzamere vervoerswijzen bestaan die een gelijkwaardig dienstverleningsniveau bieden, zonder de beginselen van de eengemaakte markt te ondermijnen. Samen met het initiatief inzake multimodale digitale mobiliteitsdiensten<sup>66</sup> zou dit kunnen helpen om de opkomst van multimodale verbindingen waarbij trein en vliegtuig worden gecombineerd, te stimuleren.

De Commissie zal:

- samenwerken met het Parlement en de Raad om een snelle goedkeuring van het “Fit-for-55-pakket” mogelijk te maken, onder meer inzake koolstofbeprijzing en emissiehandel in vervoerswijzen;
- nagaan of er behoefte is aan een EU-brede btw-vrijstelling voor internationale treintickets;
- de combinatie van trein + vliegtuig ondersteunen en promoten op routes waar de geschikte infrastructuur aanwezig is om dergelijke diensten aan te bieden, en regelgevingsopties onderzoeken om die vorm van multimodaal vervoer te faciliteren.

<sup>64</sup> Enkele bestaande voorbeelden van tickets voor reizen met de combinatie trein + vliegtuig zijn de (internationale) verbindingen met de luchthavens van Parijs en Frankfurt en tussen Schiphol en Brussels Airport. <https://acesrail.com/general-information/#>

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Herziening-van-de-verordening-inzake-luchtdiensten\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Herziening-van-de-verordening-inzake-luchtdiensten_nl)

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13133-Multimodale-digitale-mobiliteitsdiensten\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13133-Multimodale-digitale-mobiliteitsdiensten_nl)

### 3.9. Openbaredienstverplichtingen ter bevordering van duurzaam grensoverschrijdend en/of multimodaal collectief vervoer

Voor verbindingen of netwerken die aan een aantoonbare openbare behoefte beantwoorden en waarvoor de markt (nog) niet in staat of bereid is de noodzakelijke connectiviteit of vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk geachte diensten aan te bieden, kunnen bevoegde instanties openbaredienstverplichtingen (ODV) opleggen en openbaredienstcontracten gunnen aan spoorwegondernemingen, doorgaans gekoppeld aan een financiële compensatie. Openbaredienstverplichtingen mogen echter niet worden gebruikt om de mededinging te beperken en het aanbieden van diensten op basis van het recht op toegang tot het net te belemmeren.

De ODV-verordening biedt bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om samen te werken en grensoverschrijdende ODV's vast te stellen. Er werden in de Unie reeds diverse ODV's ingevoerd voor grensoverschrijdende passagierstreinen. Bevoegde autoriteiten botsen echter vaak op praktische en administratieve belemmeringen bij het coördineren van hun respectieve processen voor de invoering van een grensoverschrijdende openbaredienstverplichting. Sommige grensoverschrijdende diensten zijn "hybride" diensten: grensoverschrijdende vervoersdiensten waarbij een of meer deeltrajecten op grond van een ODV worden gecombineerd met delen die worden geëxploiteerd op grond van het recht op open toegang. Bij gebrek aan specifieke regels van de Unie voor dergelijke hybride diensten moeten de bevoegde autoriteiten bijzondere aandacht besteden aan het voorkomen van concurrentievervalsing en het risico van kruissubsidiëring.

Als alternatieve manier om spoorvervoersdiensten te ondersteunen, kunnen lidstaten gebruik maken van de mogelijkheden waarin artikel 34 van Richtlijn 2012/34/EU voorziet, in overeenstemming met de staatssteunregels, om de rechten voor de toegang tot het net terug te betalen als compensatie van de onbetaalde externe kosten van concurrerende vervoerswijzen.

Bovendien biedt de invoering van een openbaredienstverplichting voor collectief vervoer de bevoegde autoriteiten de gelegenheid om duurzaamheidsvereisten vast te stellen. Dit is met name relevant voor multimodaal vervoer over land, waarvoor reeds emissievrije voertuigen en rollend materieel beschikbaar zijn. De huidige regels bieden tot op zekere hoogte de mogelijkheid om een multimodaal systeem van openbaredienstverplichtingen in te voeren, waarbij een passagier tijdens een reis verschillende vervoerswijzen combineert en elk van die vervoerswijzen onder een openbaredienstverplichting valt. De ODV-regeling en de regels voor de interne markt verschillen naargelang de vervoerswijze. Op dit moment bestaan er drie verschillende regelgevingskaders voor vervoer over land, over zee en door de lucht. Er kunnen afzonderlijke ODV's worden ingevoerd voor elk van die vervoerswijzen. Het is ook mogelijk om een multimodale ODV in te voeren voor het vervoer over land (spoor/bus/andere vormen van spoorvervoer). In het laatste geval zou die multimodale ODV volledig onder de ODV-verordening voor vervoer over land vallen.

Om het grensoverschrijdend vervoer te faciliteren en te promoten, zal de Commissie voor ODV voor vervoer over land interpretatierichtsnoeren opstellen om de lidstaten en bevoegde

autoriteiten te helpen grensoverschrijdende ODV's in te voeren die volledig conform de wetgeving van de Unie zijn.

De Commissie zal:

- in 2022 interpretatieve richtsnoeren publiceren voor de toepassing van de ODV-verordening, ook voor internationale en langeafstandstreinen, en de ontwikkeling van duurzame multimodale vervoersdiensten over land bevorderen en ondersteunen.

### 3.10. Kansen voor jongeren

2021 wordt als Europees Jaar van de spoorwegen gevolgd door 2022 als Jaar van de jeugd. Dat biedt een uitgelezen kans om de volgende generatie te ondersteunen bij het kiezen voor duurzaam vervoer. Via DiscoverEU<sup>67</sup> biedt de Unie al aan 60 000 Europese jongeren van 18 tot 20 jaar gratis reispassen van 30 dagen voor reizen tussen maart 2022 en februari 2023. Er kan nog meer vooruitgang worden geboekt door de ongeveer één miljoen Erasmus-studenten per jaar met de trein naar hun uitwisselingsbestemming<sup>68</sup> te laten reizen.

De Commissie zal:

- bekijken of de Erasmus-vergoedingsregels kunnen worden gewijzigd om het gebruik van duurzame vervoerswijzen naar Erasmus-uitwisselingslocaties te promoten.

## 4. Proefprojecten

De in dit actieplan opgenomen acties moeten met spoed worden uitgevoerd. Daarom wordt in de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit, vooruitlopend op dit actieplan, gesteld dat *“op sommige routes ... steun [moet] worden verleend voor proefdiensten waarbij alle belanghebbenden betrokken zijn...”*. De Commissie zal belanghebbenden uit de spoorwegsector en andere belanghebbende partijen ondersteunen bij het opzetten van grensoverschrijdende proefprojecten. Aangezien veel belangrijke passagierslijnen via de TEN-T-vervoerscorridors lopen, zullen de TEN-T-coördinatoren specifiek worden belast met het opstellen van werkplannen om de ontwikkeling van internationale treinen via die corridors te ondersteunen, met name door strategische investeringen voor te stellen en de prestaties van het spoorverkeer te monitoren via operationele verbeteringen, zoals geïntegreerde dienstregeling en capaciteitstoewijzing.

Die proefprojecten bieden de gelegenheid om de in dit actieplan opgesomde maatregelen te testen en uit te voeren. Er kunnen snellere interstedelijke verbindingen worden gecreëerd dankzij nieuwe benaderingen zoals geïntegreerde dienstregelingen, steun voor de verwerving van rollend materieel of ODV's voor grensoverschrijdende verbindingen. De proefprojecten kunnen geconcentreerd worden op belangrijke routes met een groot potentieel om passagiers

<sup>67</sup> [https://europa.eu/youth/discovereu\\_nl](https://europa.eu/youth/discovereu_nl)

<sup>68</sup> [www.erasmusbytrain.eu](http://www.erasmusbytrain.eu)

naar het spoor te lokken. Vanaf 2022 zal de spoorwegsector worden aangemoedigd voorstellen in te dienen voor proefdiensten, hetzij voor de verbetering van bestaande verbindingen, hetzij voor de invoering van nieuwe diensten. De Commissie zal die proefprojecten ondersteunen door de contacten tussen alle relevante belanghebbenden te faciliteren, door bijstand te verlenen en door ervoor te zorgen dat diverse aspecten van het capaciteits- en verkeersbeheer worden gefaciliteerd middels technische bijstand in het kader van de CEF aan RailNetEurope. Zoals in dit actieplan wordt aangegeven, zal de Commissie ook helpen om de financieringsmogelijkheden voor specifieke proefprojecten in kaart te brengen. Hoewel veel van de treindiensten commercieel levensvatbaar zullen zijn, biedt de Connecting Europe Facility de mogelijkheid technische bijstand te financieren en ondersteuning te verlenen voor studies en voorbereidende activiteiten in verband met nieuwe technologieën en innovatie.

## **5. Conclusie**

Met name in het licht van de ambitieuze doelstellingen van de Europese Green Deal en de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit is het hoog tijd om de internationale en langeafstandstreinen een boost te geven. Dit kan door de resterende belemmeringen weg te nemen en de tenuitvoerlegging van de eengemaakte Europese spoorwegruimte te versnellen, door meer te investeren in een geavanceerd Europees hogesnelheidsnet en door maatregelen te treffen om de ticketverkoop en de exploitatie van internationale treinen te verbeteren, zodat de trein voor passagiers de voor de hand liggende duurzame reisoptie wordt. De uitvoering van de in deze mededeling beschreven acties vergt gezamenlijke inspanningen van de spoorwegsector, reizigers- en consumentenorganisaties, de lidstaten en de Commissie. De Commissie wil de eerste van deze nieuwe acties reeds in 2022 voorstellen. Zij zal nauwe samenwerking en coördinatie tussen de betrokken actoren bevorderen en actief toezien op de vooruitgang, zodat het spoor zijn sleutelrol in de transitie naar een klimaatneutraal continent kan spelen.