

Evaluatie van het
Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Eindrapportage Evaluatie Besluit capaciteitsverdeling



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

13 juli 2018

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Contact

Dominique Snel

Referentie

GI103/eindrapportage evaluatie besluit capaciteitsverdeling hswi '18

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Onderzoeksvraag	5
1.3 Onderzoeksverantwoording.....	5
1.4 Leeswijzer.....	8
2 Besluit en juridisch kader	10
2.1 Inleiding.....	10
2.2 Europese regelgeving en instrumenten	11
2.3 Nationale regelgeving en instrumenten	16
2.4 Thema 1: Doelen van de capaciteitsverdeling	28
2.5 Thema 2: Positie van ProRail	29
2.6 Thema 3: Samenhang voorschriften capaciteitsbeperkingen	32
2.7 Tussenconclusie.....	34
3 Besluit in de praktijk	37
3.1 Spoorsector in beeld.....	37
3.2 Werking van Besluit	42
3.3 Ervaringen met Besluit	48
3.4 Tussenconclusie.....	54
4 Toekomstperspectief	56
4.1 Korte termijn 2018-2021	56
4.2 Middellange termijn 2021-2025	62
4.3 Lange Termijn 2025-2030	65
4.4 Tussenconclusie.....	66
5 Besluit in Europa	68
5.1 Duitsland	68
5.2 Verenigd Koninkrijk.....	70
5.3 Zweden.....	71
5.4 Tussenconclusie.....	73
6 Conclusie en advies	74
6.1 Algemeen beeld	75
6.2 Inrichting van het Besluit.....	77
6.3 Werking van het Besluit	82
6.4 Samenhang en integraliteit	99
Bijlage I: Interviewlijst	102

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met 7.030 kilometer spoorrails, 3,2 miljoen ritten van reizigerstreinen en 10 miljoen kilometer goederenritten per jaar heeft Nederland het drukst bereden spoorwegnet van Europa. En het aantal treinritten is groeiende. In 2016 nam het aantal treinreizigers in stedelijke regio's met circa 5% toe. Rotterdam Centraal verwerkt op een gemiddelde werkdag zo'n 91.000 in- en uitstappers.¹ De verwachting is dat het vervoer van personen en goederen tot 2040 bij een laag groeiscenario met respectievelijk 27% en 51% zal toenemen. De drukte doet tot op heden niet af aan de kwaliteit van het vervoer. In verhouding met 6 vergelijkbare Europese landen, rijden Nederlandse treinen vaker op tijd terwijl het aantal storingen relatief laag is.²

Gegeven de hoge benuttingsgraad van de Nederlandse spoorinfrastructuur is het van belang goed zicht te hebben op de beschikbare én benodigde capaciteit, voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) op systeemniveau en voor ProRail en de personen- en goederenvervoerders op (vooral) uitvoeringsniveau. Dit is nog geen sinecure. De spoorcapaciteit is afhankelijk van diverse variabelen. Denk hierbij aan:

- Wettelijke beperkingen aan het gebruik van de infrastructuur zoals eisen op het vlak veiligheid, leefomgeving en milieu (remafstanden, geluidseisen, gevaarlijke stoffen e.d.).
- Kenmerken van de spoorinfrastructuur zoals het aantal sporen, wissels, kruisingen, overwegen, stations en beveiligingssystemen.
- Kenmerken en voorkeuren van gebruikers, zoals routes en stops, rijtijden of lengte en gewicht van materieel.

De krapte en technische complexiteit maken het verdelen van de spoorcapaciteit over de diverse gebruikers – goederenvervoerders, personenvervoerders en vervoerende aannemers (voor bouw en onderhoud) – tot een complexe exercitie. De capaciteitsverdeling is juridisch ingekaderd in Europese wetgeving en vindt op Nederlands niveau haar beslag in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna ook: het Besluit capaciteitsverdeling).

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft aan de Tweede Kamer het voornemen kenbaar gemaakt om het Besluit te herzien. De directe aanleiding hiervoor is driedelig. Ten eerste is sprake van een wijziging c.q. uitbreiding van bijlage VII van de Europese richtlijn 2012/34/EU. Deze bijlage ziet op het proces van capaciteitsverdeling voor

¹ Online artikel "Populariteit trein stijgt vooral in stedelijk gebied", website Treinreiziger <http://www.treinreiziger.nl/populariteit-trein-stijgt-vooral-stedelijk-gebied/>

² Online artikel "Nederlands spoor presteert goed maar we klagen veel", website NRC <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/18/nederlands-spoor-presteert-goed-maar-we-klagen-veel-a1585464>

beheer en verkeer. Ten tweede is sprake van een herziening van de onderhoudsplanning als gevolg van het (concessie)programma 'Toekomstbestendig werken aan het spoor'. ProRail werkt in dit programma, samen met het ministerie van IenW en verschillende partijen in de spoorsector, toe naar een toekomstbestendige werkwijze voor onderhoud aan het spoor. Tot slot zijn de afgelopen jaren significante wijzigingen doorgevoerd in het Besluit. In de wijzigingsbesluiten van het Besluit van 16 april 2015 en 17 januari 2017 is bepaald dat een evaluatie moet worden uitgevoerd. Daarnaast is sprake van een aantal aanvullende ontwikkelingen, zoals de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan, die aanleiding zijn om het Besluit capaciteitsverdeling te evalueren.

1.2 Onderzoeksvraag

Gezien het voorgaande heeft u AEF gevraagd om het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur te evalueren.

Het verwachte resultaat van de evaluatie is een eindrapport – voorafgegaan door een conceptrapportage - dat in ieder geval bestaat uit drie onderdelen:

- Een evaluatie van het gehele Besluit en als onderdeel daarvan de evaluatie van de wijzigingsbesluiten van 16 april 2015 en 17 januari 2017, waarbij inzicht gegeven wordt in de praktische uitwerking van het Besluit en de wijzigingen doorgevoerd bij de wijzigingsbesluiten.
- Een beknopte beschrijving van relevante ontwikkelingen op het spoor en de navenante beleidsontwikkelingen, het juridisch kader (met name Europese regelgeving) en het internationaal (Europees) kader, zijnde een vergelijking met buurlanden, met name gericht op de rol van de beheerder.
- Een advies over de herziening van het Besluit capaciteitsverdeling, op basis de voorgaande punten.

Hierbij vraagt u ten minste aandacht voor de beantwoording van de volgende deelvragen:

- Wat zijn de mogelijkheden om ProRail met betrekking tot het capaciteitsverdelingsproces ten opzichte van gerechtigden (aanvragers) een sterke(re) positie te geven, ook gezien de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), waarbij de horizontale relatie (ProRail BV – spoorwegonderneming) verandert in een verticale relatie (overheidsorgaan ProRail – spoorwegonderneming) en welke beperkingen gelden daarbij vanuit de (Europese) regelgeving?
- Wat is voor de capaciteitsverdeling (voor beheer, onderhoud en vervanging in het bijzonder) de verhouding tussen richtlijn 2012/34/EU (artikel 53, eerste lid in het bijzonder), bijlage VII van deze richtlijn, verordening (EU) 913/2010 (artikel 12 in het bijzonder) en het *Framework for Capacity Allocation* op de Rhine-Alpine spoorgoederencorridor?
- Hoe kan invulling gegeven worden aan een kwalitatieve weging bij capaciteitsconflicten (zoals toegezegd aan de Tweede Kamer)¹ en wat zijn de voor- en nadelen daarbij? Wat zijn de voor- en nadelen van het oplossen van capaciteitsconflicten door kwalitatieve weging?

1.3 Onderzoeksverantwoording

AEF voerde deze evaluatie in ruim 4 maanden uit, van februari tot en met half juni. We zetten in het onderzoek een mix van methoden in en doorliepen vier fasen. Hieronder lichten we zowel de methoden als de fasering toe.

1.3.1 Methoden

Hieronder lichten we de gebruikte onderzoeksmethoden elk kort toe.

Methode	Toelichting
Desk research	In het desk research verzamelden en analyseerden wij relevante beleidsstukken. Het desk research betrof primair niet-juridische informatie. Te denken valt aan voorgaande evaluaties van het Besluit zelf en van de Spoorwegwet alsmede Nederlandse en Europese beleidsstukken en onderzoeken over de toekomst van het spoor.
Juridische analyse	Ter reconstructie van de inrichting, werking en doeltreffendheid van het Besluit voerden wij een juridische analyse uit. Uitgangspunt vormde het Besluit en haar circa 10 wijzigingen sinds 2004, waarbij de focus lag op de meest recente wijzigingsbesluiten van 16 april 2015 en 17 januari 2017. De analyse werd gebaseerd op de wijzigingsbesluiten, nota's van toelichtingen en onderliggende Kamerstukken. Ook aanpalende wet- en regelgeving is meegenomen, zoals de Europese richtlijn 2012/34/EU.
Interviews	Semigestructureerde interviews vormden de kern van het onderzoek. Wij hielden 22 interviews met 40 personen, waaronder: <ul style="list-style-type: none">— ministerie van Infrastructuur en Waterstaat— ministerie van Economische Zaken— ProRail— NS— ACM als toezichthouder— regionale vervoerders, bijvoorbeeld Veolia en Arriva— goederenvervoerders (via RailGood en DB Schenker)— provincies als concessieverleners (via bijvoorbeeld het IPO)— reizigersorganisatie Rover— vervoerende aannemers Een exact overzicht van de organisaties en personen die wij tijdens dit onderzoek interviewden vindt u in de <i>bijlage</i> .
Europese vergelijking	AEF werkte voor de Europese vergelijking samen met Didier van de Velde, directeur en eigenaar van inno-V, adviesbureau voor slimme mobiliteit, en onderzoeker bij de TU Delft. Didier van de Velde geldt als een expert op het terrein van internationale en Europese vergelijkingen. Inno-V maakt een vergelijking met 3 Europese buurlanden met als doel om: <ul style="list-style-type: none">— een beeld te geven van de vormgeving van de capaciteitsverdeling in andere EU-landen— na te gaan of en welke lessen Nederland kan trekken uit de situatie elders, onder ander voor een andere/versterkte rol van de beheerder.

**Brede
consultatie**

De capaciteitsverdeling is een juridisch en technisch complex thema. Daarenboven is in de spoorsector sprake van uiteenlopende belangen. Dit stelde eisen aan de aanpak. Wij zagen tijdige en intensieve consultatie als essentieel om feiten en inzichten boven te krijgen en aan te scherpen, belangen in beeld te krijgen en draagvlak te creëren. Hiertoe werkten we met een begeleidingsgroep en klankbordgroep.

Begeleidingscommissie (Begcie)

De begeleidingscommissie monitorde de voortgang en uitkomsten van het evaluatieonderzoek en reflecteerde hier kritisch op. In de begeleidingsgroep zaten medewerkers van het ministerie van IenW, ProRail en ACM. De begeleidingscommissie kwam 3 keer samen tijdens de looptijd van het onderzoek en werd in fase 4 schriftelijk geconsulteerd.

Klankbordgroep

De klankbordgroep leverde input en reflecteerde kritische op voorlopige uitkomsten. In de klankbordgroep werden alle belanghebbenden in de spoorsector vertegenwoordigd via één vertegenwoordiger. Het betrof de volgende organisaties:

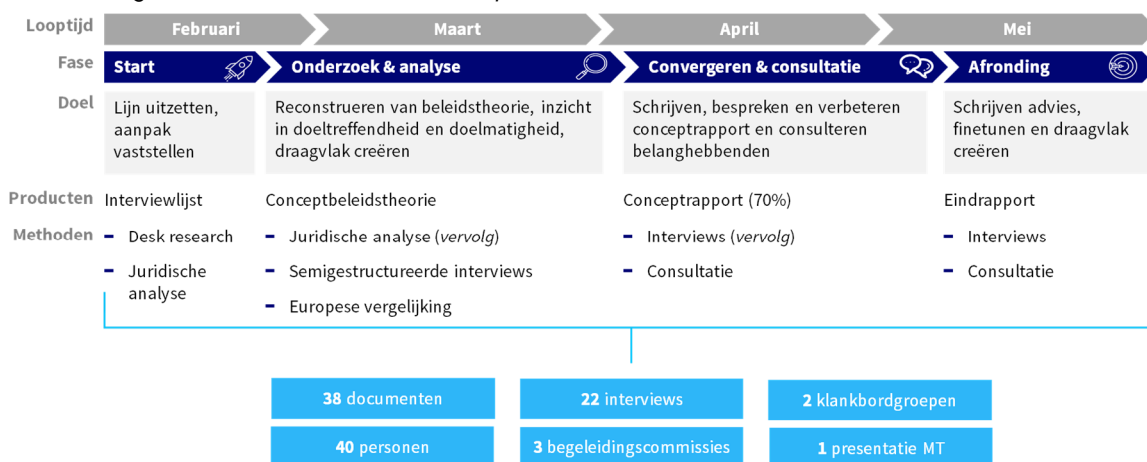
- ministerie van IenW
- ProRail
- NS
- ACM als toezichthouder
- reizigersvertegenwoordiging via Rover
- regionaal vervoer
- goederenvervoer
- spoorprovincies als concessieverleners
- vervoerende aannemers.

De leden van de klankbordgroep worden betrokken via individuele interviews, schriftelijke updates en 2 gezamenlijke klankbordsessies. In fase 4 konden ook zij schriftelijk reageren op het conceptrapport.

1.3.2 Fasering

In de onderstaande figuur worden de fasen uitgezet. Per fase staan doel, producten en onderzoeksmethoden benoemd. Onder de figuur geven we inzicht in het aantal documenten dat we analyseerden, het aantal interviews die we voerden en mensen die we spraken en eveneens in het aantal sessies ter consultatie van belanghebbenden. Onder de figuur geven we een korte beschrijving per fase.

Figuur: visualisatie van onderzoeksproces



In fase 1 verkenden wij het thema. We startten het desk research en de juridische analyse. We planden interviews en consultatie met belanghebbenden via de begeleidingsgroepen en klankbordgroepen. Tot slot maakten we kennis met de opdrachtgever en begeleidingsgroep en stelden we het plan van aanpak vast.

In fase 2 kregen we via desk research, juridische analyse en interviews inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Besluit en brengen wij de relevante ontwikkelingen in beeld. Een overzicht van de organisaties en personen die wij tijdens dit onderzoek interviewden vindt u in de *bijlage*. Inno-V voerde, als internationaal spoor specialist en onderaannemer, een Europese vergelijking uit naar 3 buurlanden. In deze fase presenteerden we de eerste bevindingen ook aan de begeleidings- en klankbordgroepen.

In fase 3 schreven en presenteerden wij het conceptrapport aan opdrachtgever, begeleidingsgroep en klankbordgroep. Naar aanleiding van deze consultaties scherpten wij het rapport aan. Waar nodig, deden we aanvullende interviews en desk research.

In fase 4 hielden we een schriftelijke consultatieronde en finaliseerden wij het rapport. Alle belanghebbenden kregen in aanvulling op het leveren van mondelinge input de kans om schriftelijk te reageren op het conceptrapport. Deze input verwerkten wij in de finale versie. Dit eindrapport werd aangeboden aan IenW, als opdrachtgever.

1.4 Leeswijzer

Capaciteitsverdeling is een complex thema dat meerdere onderwerpen en facetten behelst; juridische, technische en organisatorische. Dit uitgebreide rapport is daar een illustratie van. Om het rapport toegankelijk te houden, hebben we een algemene samenvatting alsmede samenvattingen per hoofdstuk toegevoegd. Zo kunt u zich de hoofdlijn van het rapport snel eigen maken en desgewenst inzoomen op specifieke facetten of thema's. Hieronder lichten we kort de inhoud van elk hoofdstuk toe.

- Hoofdstuk 2 geeft inzage in de Europese en nationale regelgeving en instrumenten gerelateerd aan de capaciteitsverdeling, met bijzondere aandacht voor het Besluit zelf.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de werking van het Besluit in de praktijk en de ervaringen van belanghebbenden hiermee. Dit doen we aan de hand van thema's, zoals de inrichting van het Besluit, de rol van ProRail en de planning van onderhoud.

- Hoofdstuk 4 zet de relevante (beleids)ontwikkelingen op de korte, middellange en lange termijn op een rij en benoemt (mogelijke) implicaties voor het Besluit en de capaciteitsverdeling.
- Hoofdstuk 5 staat stil bij de capaciteitsverdeling in 3 Europese buurlanden, zijnde Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Dit doen we op basis van de Europese vergelijking uitgevoerd door inno-v. Deze treft u als *bijlage* bij het rapport aan. Per land beschrijven we kort de inrichting van de spoorsector waarna we stilstaan bij de capaciteitsverdeling specifiek. Vervolgens benoemen we lessen voor Nederland.
- Hoofdstuk 6 zet de hoofdbevindingen uit het evaluatieonderzoek (en de voorgaande hoofdstukken) per thema op een rij en voorziet in aanbevelingen.

In de bijlagen van dit rapport vindt u:

- Interviewlijst: een overzicht van de organisaties en personen die wij in het kader van dit onderzoek spraken.
- Inno-V's Europese vergelijking: bevindingen uit de vergelijking met de capaciteitsverdeling in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

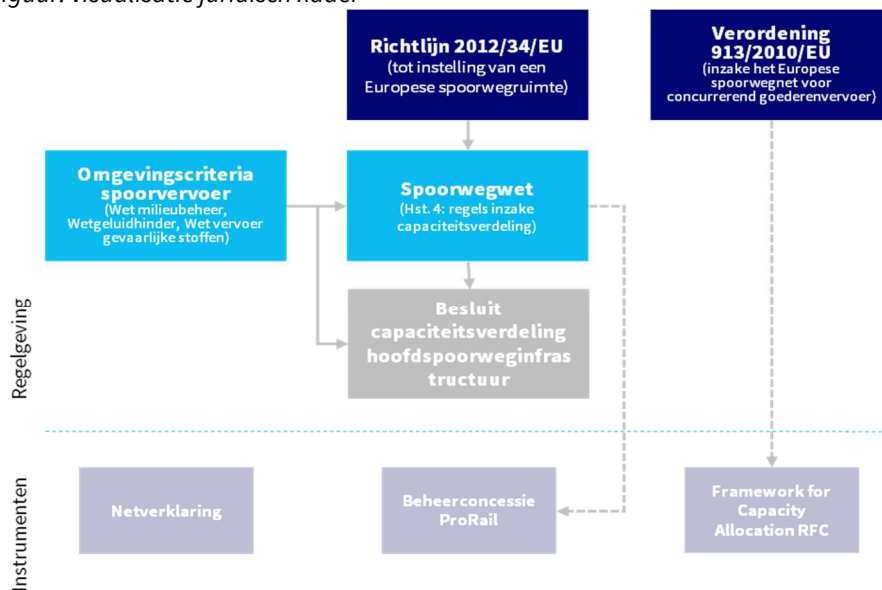
2 Besluit en juridisch kader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzage in de Europese en nationale regelgeving en instrumenten gerelateerd aan de capaciteitsverdeling, met bijzondere aandacht voor het Besluit:

- Europese wet- en regelgeving stelt regels aan onder meer de verdeling van de capaciteit. Deze zijn geïmplementeerd in de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals het Besluit capaciteitsverdeling (AMvB).
- Daarnaast is er een aantal nationale regels waar randvoorwaarden uit voortvloeien voor het vervoer op het spoor voor wat betreft de geluidsbelasting en externe veiligheidsrisico's. Bijvoorbeeld de Wet milieubeheer (geluidsreductieplafonds) en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Basisnet).
- Voorts zijn er een aantal juridische instrumenten die relevant zijn voor het capaciteitsverdelingsproces. Op basis van Verordening 913/2010/EU heeft de verantwoordelijke autoriteit voor de goederencorridors Rhine Alpine, North Sea – Baltic en North Sea Med Frameworks for Capacity Allocation (hierna de 'Frameworks') opgesteld. Op basis van de Spoorwegwet wordt aan ProRail een beheerconcessie verleend. Ook stelt ProRail - eveneens op basis van de Spoorwegwet - jaarlijks een netverklaring op met de belangrijkste voorwaarden voor capaciteitsverdeling.

Figuur: visualisatie juridisch kader



2.2 Europese regelgeving en instrumenten

2.2.1 Richtlijn 2012/34/EU

De herziening van het eerste spoorwegpakket heeft geleid tot de totstandkoming van richtlijn 2012/34/EU tot instelling van een Europese spoorwegruimte. Een belangrijke algemene doelstelling van deze richtlijn betreft de coördinatie van de in de lidstaten toegepaste regelingen over de toewijzing van spoorwegcapaciteit en de rechten voor het gebruik daarvan.³ In het verlengde hiervan heeft de richtlijn ten doel om capaciteitstoewijzingsregelingen in de lidstaten zo te vormen dat alle ondernemingen gelijkwaardige en niet-discriminerende toegang wordt geboden, waarbij op eerlijke en niet-discriminerende wijze aan de behoeften van alle gebruikers en verkeerstypen tegemoet wordt gekomen. Binnen een dergelijke capaciteitstoewijzingsregeling worden de infrastructuurbeheerders aangemoedigd om het gebruik van de infrastructuur te optimaliseren.⁴

In de richtlijn worden verschillende instrumenten gehanteerd die infrastructuurbeheerders de mogelijkheid geven om de vervoersstromen over het net te verdelen, als niet alle keuzes verenigbaar zijn. Voor de capaciteitsverdeling zijn in dit verband met name afdeling 3 ‘Toewijzing van infrastructuurcapaciteit’ en bijlage VII inzake het tijdschema voor de toewijzing van capaciteit van de richtlijn van belang. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels ten aanzien van de procedure van capaciteitsverdeling (artikel 39 tot en met 46), prioritering ingeval van overbelastverklaring (artikel 47), reservering van ad hoc-capaciteit (artikel 48) en capaciteit voor beheer en onderhoud (artikel 53). Deze regels zijn geïmplementeerd in de Spoorwegwet en het Besluit.

Voor de capaciteitsverdeling zijn twee recente herzieningen van richtlijn 2012/34/EU van belang.

Toekomstige wijziging middels richtlijn 2016/2370/EU

In de eerste plaats wordt met richtlijn 2016/2370/EU richtlijn 2012/34/EU herzien met als doel invoering van verdere voorschriften ter waarborging van de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder. Lidstaten behouden de ruimte om te kiezen voor verschillende organisatiemodellen (variërend van volledige structurele scheiding tot verticale integratie), maar moeten wel passende waarborgen doorvoeren om de onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder te garanderen met betrekking tot de ‘essentiële functies’ (zoals toewijzing van capaciteit) en verkeersbeheer en onderhoudsplanning.⁵

Meer concreet betekent dit dat aan richtlijn 2012/34/EU enkele artikelen worden toegevoegd die regels stellen ter waarborging van de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, zoals:

- Artikel 3 van richtlijn 2012/34/EU wordt uitgebreid met verschillende definities, waaronder de definitie van essentiële functies waartoe ook besluitvorming inzake toewijzing van treinpaden, met inbegrip van de omschrijving en de beoordeling van de beschikbaarheid en de toewijzing van individuele treinpaden wordt gerekend.

³ Zie onder meer overwegingen 8 en 83 Considerans Richtlijn 2012/34/EU.

⁴ Zie onder meer overwegingen 42 en 43 Considerans Richtlijn 2012/34/EU.

⁵ Richtlijn 2016/2370/EU, considerans, overweging 7.

- In artikel 7 en artikel 7 bis zijn regels opgenomen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder en de uitoefening van haar essentiële functies.
- Artikel 7 ter bevat nadere regels inzake de onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder ten aanzien van het verkeersbeheer en de onderhoudsplanning.
- Artikel 7 bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat er passende coördinatiemechanismen worden ingevoerd ter waarborging van de coördinatie tussen hun hoofdinfrastructuurbeheerders en alle belanghebbende spoorwegondernemingen

Daarnaast worden ook enkele artikelen in afdeling 3 - die specifiek ziet op toewijzing van capaciteit - aangepast. Deze wijzigingen zien met name op de taken en bevoegdheden van de toezichthoudende instantie, waaronder:

- Artikel 53 ziet op Infrastructuurcapaciteit voor onderhoudswerkzaamheden en wordt zo gewijzigd dat de toezichthouder de mogelijkheid krijgt om de infrastructuurbeheerder op te dragen haar informatie te verstrekken over de niet-beschikbaarheid van infrastructuurcapaciteit als gevolg van niet-geplande onderhoudswerkzaamheden.
- Artikel 56 ziet op de taken van de toezichthoudende instantie. De lijst met onderwerpen waarvoor een aanvrager zich - conform artikel 46 van richtlijn 2012/34/EU - tot de toezichthoudende instantie kan wenden wordt uitgebreid met verkeersbeheer, vernieuwplanning en naleving van de voorschriften - met inbegrip van die in verband met belangenconflicten - in artikel 2, lid 13, en in de artikelen 7, 7 bis, 7 ter, 7 quater en 7 quinquies van richtlijn 2012/34/EU.
- Artikel 57 ziet op de samenwerking tussen toezichthoudende instanties. Hier worden enkele kleine wijzigingen ter verbetering van de onderlinge samenwerking doorgevoerd. Bijvoorbeeld samenwerking in voorbereiding van besluiten tot internationale diensten.

Deze wijzigingen moet uiterlijk eind 2018 zijn omgezet in nationale wetgeving.

Toekomstige wijziging middels Besluit (EU) 2017/2075 van de Europese Commissie

Een andere majeure wijziging van richtlijn 2012/34/EU is de aanpassing en uitbreiding van bijlage VII die 4 december 2017 middels een gedelegeerd besluit van de Europese Commissie van kracht is geworden.⁶ Met de herziening van bijlage VII worden nadere regels gesteld aan het tijdschema voor de capaciteitstoewijzing. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende wijzigingen c.q. aanvullingen:

- In onderdeel 3 van de bijlage wordt bepaald dat voor het indienen van capaciteitsaanvragen die in de dienstregeling moeten worden verwerkt, geen termijn van meer dan twaalf maanden vóór de wijziging van de dienstregeling mag worden vastgesteld. Verzoeken die na die termijn worden ingediend, worden ook door de infrastructuurbeheerder in aanmerking genomen.
- Onderdelen 6 en 7 van de bijlage stellen nadere regels aan het herschikken en annuleren van treinpaden.
- Onderdelen 8 tot en met 17 zien op de publicatie van verschillende typen capaciteitsbeperkingen en raadpleging van aanvragers van capaciteit in dit verband door de infrastructuurbeheerder. Bij afweging van alternatieve capaciteitsbeperkingen houden infrastructuurbeheerders niet alleen rekening met hun eigen kosten, maar ook

⁶ Besluit (EU) 2017/2075 van de Europese Commissie.

met de commerciële en operationele gevolgen voor de betrokken aanvragers en met het risico op een *modal shift* naar minder milieuvriendelijk vervoer.

- Onderdelen 9 en 11 bepalen in dit verband dat indien de gevolgen van capaciteitsbeperkingen niet tot een landelijk netwerk beperkt blijven dat gezamenlijk overleg en coördinatie moet plaatsvinden met andere infrastructuurbeheerders. Dit heeft ook weer gevolgen voor de publicatie van capaciteitsbeperkingen en raadpleging van aanvragers.

Figuur: categorieën capaciteitsbeperkingen en voorschriften

Categorie capaciteitsbeperkingen	Voorschriften
<ul style="list-style-type: none"> — Duur langer dan 7 dagen achtereen, en — waarvoor meer dan 30% geraamde, dagelijks verkeersvolume geannuleerd, omgeleid of vervangen. 	<ul style="list-style-type: none"> — Publicatie capaciteitsbeperkingen en raadpleging aanvragers een eerste keer ten minste 24 maanden en een tweede keer ten 12 maanden voor wijziging betreffende dienstregeling.
<ul style="list-style-type: none"> — Duur 7 dagen of minder achtereen — die niet gepubliceerd hoeven te worden volgens de vorige categorie, en — die zich voordoen tijdens volgende dienstregelingsperiode en waarvan infrastructuurbeheerder uiterlijk 6 maanden en 15 dagen voor de wijziging van de dienstregeling op de hoogte is gesteld, en — waarvoor meer dan 10% geraamde, dagelijks verkeersvolume geannuleerd, omgeleid of vervangen. 	<ul style="list-style-type: none"> — Publicatie capaciteitsbeperkingen en raadpleging aanvragers uiterlijk 4 maanden voor wijziging betreffende dienstregeling. — Uiterlijk 4 maanden voor begin capaciteitsbeperkingen ingeval passagierstreinen en 1 maanden in geval goederentreinen nadere gegevens verstrekken over aangeboden treinpaden.
<ul style="list-style-type: none"> — Duur langer dan 30 dagen achtereen, — waarvoor meer dan 50% geraamde, dagelijks verkeersvolume geannuleerd, omgeleid of vervangen. 	<ul style="list-style-type: none"> — Publicatie capaciteitsbeperkingen en raadpleging aanvragers een eerste keer ten minste 24 maanden en een tweede keer ten 12 maanden voor wijziging betreffende dienstregeling. — Op verzoek van aanvragers uitwerken van twee alternatieve capaciteitsbeperkingen. — Bepalen van criteria voor omleiding.

De aangepaste bijlage VII is met het gedelegeerd besluit direct van kracht en hoeft zodoende niet apart te worden omgezet door de Lidstaten. Voor een soepele overgang zijn er echter verschillende data bepaald waarop de Lidstaten aan het bepaalde hoeven te voldoen. Omdat de definities en procedures niet allemaal eenduidig uitlegbaar zijn, wordt door Railnet Europe een richtlijn opgesteld met definities en procedures passend binnen de Annex en passend in spoorwegprocedures zodat internationaal dezelfde werkwijze ontstaat waardoor dit niet een nieuwe barrière wordt voor internationaal verkeer.

Toekomstige wijziging - Vierde spoorwegpakket

In het najaar van 2016 is het laatste onderdeel van het Europese Vierde Spoorwegpakket vastgesteld en gepubliceerd. Dit pakket bestaat uit maatregelen ten behoeve van de

Europese Spoorwegruimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa. Hiermee wordt een geleidelijke openstelling van de markt beoogd. Het Vierde Spoorwegpakket bestaat uit Europese richtlijnen en verordeningen, onderverdeeld in twee pijlers:

- De technische pijler bestaat uit interoperabiliteits- en veiligheidseisen op het spoor en de organisatie van vergunningverlening en de bevoegdheden en het toezicht door het Europees spoorwegagentschap en de ILT.
- De marktpijler heeft betrekking op de geleidelijke openstelling van de markt voor het binnenlandse personenvervoer per spoor, op scherpere eisen aan de onafhankelijkheid van de beheerder van de spoorinfrastructuur en het toezicht door de ACM.

Ten aanzien van de marktpijler behouden lidstaten - zij het onder nieuwe voorwaarden die vanaf 2023 ingaan - de mogelijkheid om vervoerconcessies voor personenvervoer per spoor onderhands te gunnen. Spoorwegondernemingen krijgen vanaf eind 2020 recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur in een lidstaat om binnenlandse personenvervoersdiensten per spoor uit te voeren, zonder dat er sprake is van een openbaar dienstcontract. Dit recht kan door een lidstaat beperkt worden in het geval het economisch evenwicht van het bestaande openbare dienstcontract in gevaar komt.

Nederland heeft aangegeven de toegang tot het hoofdrailnet na afloop van de HRN vervoerconcessie in 2025 te willen openstellen voor nieuwe aanbieders.⁷ Dit zal moeten worden opgenomen in nationale wetgeving, omdat Europese wetgeving uitgaat van marktopening eind 2020.⁸

Uiteindelijk zal toch sprake zijn van marktopening. Het is daarom zinvol om na te denken over bijvoorbeeld de prioritering van treinen binnen een marktsegment indien minimale frequenties in een betreffende concessie worden overschreden en bij schaarste aan capaciteit.

De Europese Verordeningen werken rechtstreeks en worden niet omgezet. De implementatietermijnen voor de richtlijnen zijn voor de technische pijler 16 juni 2019 en voor de marktpijler 25 december 2018. Nederland streeft naar implementatie voor het geheel per 25 december 2018.

2.2.2 Verordening 913/2010/EU

Verordening 913/2010/EU heeft tot doel de totstandbrenging en organisatie van één Europees spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer met een aantal internationale spoorgoederencorridors met als basis internationale optimalisatie en niet een keten van nationale optimalisaties die een onvoldoende product leveren naar de vervoerders.⁹ Hierbij is het doel om de efficiëntie van het goederenvervoer per spoor ten opzichte van andere vervoerswijzen te verbeteren.¹⁰

⁷ Nederland gebruikt de keuzemogelijkheid om openbare dienstcontracten waarvoor de exploitant betaald voor de looptijd van dat contract uit te zonderen van het recht op (open) toegang. De HRN-concessie voldoet aan de voorwaarden.

⁸ Zie het Wetsvoorstel ter implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket d.d. 19 maart 2018 en de bijbehorende memorie van toelichting. Op het moment van schrijven lag definitieve politieke besluitvorming over dit wetsvoorstel nog voor.

⁹ Verordening 913/2010/EU, considerans, overweging 27.

¹⁰ Verordening 913/2010/EU, considerans, overweging 30.

De verordening legt een aantal internationale spoorwegcorridors vast die ervoor moet zorgen dat goederentreinen probleemloos kunnen doorrijden. De verordening regelt de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van internationale treinpaden voor goederentreinen. De belangrijkste elementen in relatie tot de capaciteitsverdeling zijn in dit verband:

- In artikel 8 en 13 staat het *one-stop-shop* principe: vervoerders kunnen bij één loket hun aanvraag voor de gehele route indienen. Dit betreft het toedelen van de beschikbare gestelde capaciteit door de nationale infrastructuurbeheerders van internationale treinpaden voor het spoorgoederenvervoer. De overige taken blijven bij de nationale infrastructuurbeheerders berusten. In dit verband wordt in artikel 8 bepaald dat er per corridor een raad van bestuur met een vertegenwoordiging uit de lidstaten die het kader van capaciteitstoewijzing bepaalt wordt ingesteld. Verder komt er een beheersraad per corridor bestaande uit nationale afgevaardigden van de infrastructuurbeheerder.
- In artikel 12 wordt bepaald dat de investeringen en werkzaamheden tussen de betreffende lidstaten en infrastructuurbeheerders worden gecoördineerd om de samenhang en de continuïteit van de infrastructuurcapaciteit die beschikbaar is op de goederencorridor te waarborgen. In dit verband is van belang dat de beheersraad van nationale afgevaardigden van de infrastructuurbeheerders van een goederencorridor een programma van werkzaamheden coördineert en publiceert.
- Artikel 14 bepaalt dat de infrastructuurbeheerders moeten samenwerken bij het bepalen en organiseren van tevoren geregelde internationale treinpaden en reservecapaciteit voor goederentreinen. Daarnaast wordt bepaald dat de beheersraden streven naar een coördinatie van de voorrangregels met betrekking tot de toewijzing van de capaciteit op de goederencorridor. In het verlengde hiervan zijn lidstaten eveneens gemachtigd om per goederencorridor aanvullende afspraken vast te leggen in kaderovereenkomsten. Op grond van artikel 14 worden de treinpaden eerst toegewezen aan goederentreinen die ten minste één grens overschrijden. De capaciteitsverdeling voor de internationale spoorgoederencorridors gaat zodoende vooraf aan de capaciteitsverdeling op de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur, waarbij bij het bepalen van de goederenpaden voldoende rekening moet worden gehouden met de capaciteitsbehoefte van andere soorten vervoer.
- Artikel 17 stelt dat de beheersraad van een goederencorridor gemeenschappelijke richtsnoeren opstelt voor het beheer van het verkeer bij verstoringen van het treinverkeer op de goederencorridor. Op basis hiervan moeten de nationale infrastructuurbeheerders voorrangregels opstellen voor het treinverkeer op de gedeelten van de goederencorridors die onder zijn bevoegdheid vallen. Uitgangspunt hierbij moet zijn dat toegewezen treinpaden via de goederencorridor zoveel mogelijk ongewijzigd blijven.

2.2.3 Framework for Capacity Allocation Rail Freight Corridors (1, 2 en 8)

Als onderdeel van de verordening 913/2010/EU kunnen lidstaten per goederencorridor aanvullende afspraken vastleggen in een kaderbesluit. Een dergelijke kaderovereenkomst betreft het *Framework for Capacity Allocation 2018* (hierna het 'Framework') voor de goederencorridors voor de RFC's Rhine Alpine, North Sea – Baltic en North Sea Med. Het Framework is een procedureel kader voor het bepalen en organiseren van vooraf geregelde internationale treinpaden voor goederentreinen op de betreffende goederencorridor, onder

erkenning van de capaciteitsbehoefte van andere soorten vervoer, met inbegrip van personenvervoer.¹¹

Het Framework regelt in dit verband onder meer het aanbod van vooraf geregelde internationale treinpaden voor goederentreinen en reservecapaciteit door de infrastructuurbeheerders. Ook biedt het Framework richtlijnen voor het proces van aanvraag en toekenning van vooraf geregelde internationale treinpaden en reservecapaciteit, waaronder ook prioriteringsregels bij conflicterende aanvragen. Een belangrijke kanttekening in deze is dat noch de verordening noch het Framework uitspraken doen over de omvang van de toe te kennen capaciteit aan de corridor *one-stop-shops*. Dit is voorbehouden aan de beheersraad in afstemming met de raad van bestuur.

2.2.4 Overige Europese wet- en regelgeving

Verordening 2016/545/EU inzake kaderovereenkomsten

In Verordening 2016/545/EU staan de procedures en criteria voor kaderovereenkomsten tot toewijzing van spoorinfrastructuurcapaciteit beschreven. Aanvragers kunnen een kaderovereenkomst sluiten met een infrastructuurbeheerder om zo meer zekerheid te krijgen over beschikbare infrastructuurcapaciteit gedurende meer dan 1 dienstregelingsperiode.

In een kaderovereenkomst kan geen specifiek treinpad worden gespecificeerd. Er wordt gewerkt met tijdsvensters die voldoende flexibel moeten zijn in afwachting van de jaarlijkse programmering van treinpaden. De infrastructuurbeheerder moet voldoende ruimte houden om te kunnen optimaliseren. In dit verband kunnen kaderovereenkomsten ook worden gewijzigd. De kaderovereenkomsten mogen bovendien geen belemmering vormen voor de reservering van capaciteit voor internationale goederenpaden en de reservering van ad hoc capaciteit. ProRail biedt thans geen kaderovereenkomsten aan. In hoofdstuk 3 staan wij hier nader bij stil.

2.3 Nationale regelgeving en instrumenten

2.3.1 Spoorwegwet

De Spoorwegwet geeft algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen en over het verkeer over spoorwegen. De Europese regels zijn geïmplementeerd in de Spoorwegwet (en het Besluit).

De Spoorwegwet regelt onder meer de volgende zaken:

- De kring van gerechtigden (aanvragers) die een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst kunnen sluiten, te weten spoorwegondernemingen en hun samenwerkingsverbanden, concessieverleners alsmede overige bij AMvB aan te wijzen gerechtigden (artikel 57).
- De eisen aan de netverklaring, waarbij de Spoorwegwet verwijst naar artikel 27 en bijlage IV van richtlijn 2012/34/EU (artikel 58).
- De eisen aan de toegangsovereenkomst en de kaderovereenkomst die tussen beheerder en gerechtigde kunnen worden gesloten (artikelen 59 en 60).
- De grondslag voor het Besluit waarin de minimale bedieningsniveaus, de definitie van de deelmarkten en de prioriteitscriteria zijn vastgelegd (artikel 61).

¹¹ 14 3 verordening en inleiding Framework.

- Regels ten aanzien van de gebruiksvergoeding en de mogelijkheid om verhogingen en kortingen toe te passen (artikelen 61 – 63).
- De toegang tot dienstvoorzieningen en diensten, zoals beschreven in bijlage II bij richtlijn 2012/34/EU, die regelt dat een vervoerder recht heeft op een redelijk aanbod voor de betreffende diensten. Deze worden ter beschikking gesteld voor de kosten vermeerderd met een redelijke winst (artikelen 67 en 68).
- Het toezicht van de ACM op de naleving van de regels over de capaciteitsverdeling, de netverklaring, kaderovereenkomsten, toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten en de gebruiksvergoeding (artikel 70 en volgende).

Momenteel wordt gewerkt aan de herziening van de Spoorwegwet. Eén van de wijzigingen betreft de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket in onder meer de Spoorwegwet. Voorts zullen de implicaties van de omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan in de Spoorwegwet moeten worden geaccommodeerd. Dit gebeurt door de instellingswet ter omvorming van ProRail naar een zbo onderdeel te maken van de Spoorwegwet. Ten slotte is er een moderniseringstraject ingezet om de gedetailleerde Spoorwegwet toekomstbestendiger te maken.¹²

2.3.2 Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

ProRail verdeelt elk jaar de capaciteit op de hoofdspoorweginfrastructuur over de verschillende aanvragers, ook wel gerechtigden genoemd. Dit is een kwestie van passen en meten en geven en nemen. Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (AMvB) stelt de juridische kaders voor dit verdelingsproces nader vast.

De toegang tot en capaciteit voor dienstvoorzieningen, zoals opstel- en rangeerterreinen, valt sinds februari 2018 niet meer onder het Besluit capaciteitsverdeling maar onder het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU. Voldoende toegang tot en capaciteit voor dienstvoorzieningen heeft impact op de capaciteitsverdeling op de hoofdspoorweginfrastructuur. Dienstvoorzieningen en capaciteit op de hoofdspoorweginfrastructuur raken elkaar. In sommige gevallen kan toegang zelfs onderdeel zijn van een treinpad, bijvoorbeeld ingeval van leeg materieel ritten van Schiphol naar een opstelterrein in Hoofddorp. In onderhavige evaluatie ligt de focus op het Besluit capaciteitsverdeling. Waar relevant verwijzen wordt verwezen naar bepalingen over dienstvoorzieningen, maar het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU zal niet apart worden beschouwd.

Aanleiding en doelen

Interimbesluit capaciteitstoewijzing (2000-2004)

Het in 2000 inwerking getreden Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen¹³ (hierna ook: 'Interimbesluit') was de voorloper van het thans geldende Besluit. Het hoofddoel van het Interimbesluit was het bevorderen van een objectieve, non-discriminatoire en toetsbare verdeling van spoorweginfrastructuurcapaciteit. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer kwam destijds naar voren dat een dergelijke verdeling van capaciteit onvoldoende was gewaarborgd. Dit was onder meer gelegen in het feit dat Railned - de capaciteitsverdelers in die tijd - haar bevoegdheid afleidde c.q. ontleende aan de Spoorwegwet en daarop

¹² Kamerbrief d.d. 7 juni 2017 inzake Wetgevingsagenda voor spoor- en OV-wetgeving.

¹³ Besluit van 20 oktober 2000 houdende bepalingen inzake de verdeling van de capaciteit van spoorweginfrastructuur (Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen).

gebaseerde overeenkomsten tussen de Staat en NV NS en de Staat en Railned. Een publiekrechtelijke grondslag voor de bevoegdheid tot capaciteitsverdeling van Railned ontbrak echter. Het Interimbesluit kwam tegemoet aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om dit (tijdelijk) te regelen voor de periode tot aan de inwerkingtreding van een nieuwe Spoorwegwet.¹⁴

Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (2005 – heden)

Met de inwerkingtreding van het Besluit per 1 januari 2005 werd het Interimbesluit ingetrokken. Belangrijke aanleiding voor het Besluit was de inwerkingtreding van (het grootste deel) van de nieuwe Spoorwegwet - eveneens per 1 januari 2005 - en het verschijnen van de Europese Richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuur-capaciteit en heffing van gebruiksrechten. Deze Richtlijn is begin 2005 geïmplementeerd in de Spoorwegwet en het Besluit.

Het hoofddoel van het Besluit lag in lijn met dat van het Interimbesluit. Het Besluit heeft ten doel een eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit ten behoeve van de beheerder, spoorwegondernemingen, internationale samenwerkingsverbanden, concessieverleners en (gemachtigde) aanvragers.¹⁵ In dit verband wordt door de wetgever opgemerkt dat met het Besluit niet wordt beoogd de capaciteitsverdeling in zijn geheel te reguleren. De capaciteitsverdeling wordt in eerste instantie beschouwd als een zaak tussen beheerder en aanvragers. Slechts daar waar het uit oogpunt van maatschappelijk belang nodig is om regels te stellen, of daar waar implementatie van Europese richtlijnen de wetgever dwong om meer partijen dan alleen de beheerder te binden aan richtlijnverplichtingen, zijn regels gesteld. Wat in dit verband onder maatschappelijk belang wordt verstaan wordt niet verder ingevuld door de wetgever. De verschillende wijzigingsbesluiten van afgelopen jaren zijn onder verwijzing naar de Lange Termijn Spooragenda (hierna ook: LTSA) wel onderbouwd, een concrete definiëring van het maatschappelijk doel ontbreekt echter.

Inhoud Besluit capaciteitsverdeling

Op hoofdlijnen bevat het Besluit vier typen regels met betrekking tot de verdeling van capaciteit. Deze worden kort toegelicht in de onderhavige paragraaf. In het volgende hoofdstuk zetten we de procedure van capaciteitsverdeling in fasen uiteen, waar nodig onder verwijzing naar relevante artikelen.

De capaciteitsverdelingsprocedure

Het Besluit geeft verschillende regels voor de procedure(s) om capaciteit te verdelen over de aanvragers.

- Artikel 4 ziet op de procedure van capaciteitsverdeling in de fase van de jaardienstregeling. De beheerder wordt verplicht tot een eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit. Het artikel bevat verder geen nadere procedurevoorschriften. Hiervoor wordt verwezen naar de voorschriften die in artikelen 44, 45 en 46 en het tijdschema van bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU zijn opgenomen. Deze worden derhalve rechtstreeks van toepassing verklaard door de wetgever.

¹⁴ Toelichting bij Interimbesluit capaciteitstoewijzing spoorwegen d.d. 9 november 2000, Stb. 474.

¹⁵ Toelichting bij het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur d.d. 21 december 2004, Stb. 667.

- Artikel 4A bepaalt dat de netverklaring moet voorzien in een geschillenregeling die aan de eisen van artikel 46 richtlijn 2012/34/EU moet voldoen. Om de schijn van belangenverstremgeling bij ProRail tegen te gaan ingeval van een geschil tussen aanvragen van capaciteit en beheer, is - in aanvulling op artikel 46 richtlijn 2012/34/EU - bepaald advisering door een onafhankelijke derde hiervan onderdeel uit moet maken. Zowel artikel 4A van het Besluit als artikel 46 van de richtlijn refereren aan geschillen inzake de verdeling van capaciteit voor de jaardienst. De toelichting bij artikel 4A stelt dat de geschillenregeling door elke partij geïnitieerd kan worden tijdens de coördinatiefase. Op basis hiervan kan worden opgemaakt dat dit zowel conflicten tussen verkeer en verkeer als verkeer en beheer kan omvatten.¹⁶
- Artikel 4B geeft de beheerder ruimere bevoegdheid tot respectievelijk afwijzing en intrekking van aangevraagde of toegewezen capaciteit voor grensoverschrijdende capaciteitsaanvragen.
- Artikel 4C geeft de beheerder – in het verlengde van artikel 46 lid 2 richtlijn 2012/34/EU - de bevoegdheid om tijdens de coördinatiefase ingeval van concurrerende capaciteitsaanvragen voorstellen te doen die afwijken van de gevraagde capaciteit. Hiermee wordt de beheerder in staat gesteld om te sturen op een oplossing die leidt tot het meest doelmatige gebruik van de capaciteit op het spoor, rekening houdend met de betrouwbaarheid en veiligheid van de dienstregeling, optimalisatie van de deur-tot-deurreis en optimalisatie van de benutting van de restcapaciteit.¹⁷ Uit artikel 46 lid 2 van richtlijn 2012/34/EU en de omzetting in artikel 4C van het Besluit komt echter niet duidelijk naar voren wat er wordt bedoeld met het doen van voorstellen en of deze een dwingend karakter kunnen hebben. In de huidige praktijk is dat niet het geval: voorstellen kunnen worden afgewezen waarna de regels uit artikel 8 en volgende worden toegepast.
- Artikel 5 bevat regels ten aanzien van de ad hoc procedure. Deze regels zien op informatieverstrekking over beschikbare capaciteit en reactietermijn op aanvragen.
- Artikel 6 bepaalt dat de beheerder capaciteit kan verkrijgen voor alle ten tijde van de publicatie van de netverklaring voorzienbare werkzaamheden. Hiermee wordt aangegeven aan dat de benodigde capaciteit voor (gepland) beheer in de reguliere capaciteitsverdelingsprocedure meeloopt. In het artikel is tevens een niet-limitatieve opsomming ingevoegd van wat wordt verstaan onder deze werkzaamheden: onderhoud, uitbreiding, vervanging, wijziging, veiligheidsoefeningen, opstellen en inspectie- en meetritten.
- Artikelen 7 en 7A zien op de procedure van overbelastverklaring van infrastructuur. Ze bevatten regels over de verhoging van de gebruikskosten, het maken van een capaciteitsanalyse en capaciteitsvergrotingsplan en toekomstige gevallen van overbelasting. Wanneer de coördinatiefase geen oplossing biedt en geen beroep is gedaan op de geschilbeslechtsingsprocedure of deze procedure geen oplossing biedt, schrijft het Besluit voor hoe de beheerder conflicterende aanvragen moet behandelen. Een eerste stap is om conform artikel 62 lid zes van de Spoorwegwet te kijken of de verhoging van de gebruikskosten een oplossing biedt, waarbij deze mogelijkheid door de wetgever niet bevredigend wordt geacht indien dat impliceert dat niet aan de

¹⁶ Toelichting bij het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur d.d. 23 augustus 2011, Stb. 438.

¹⁷ Toelichting bij het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur d.d. 16 april 2015, Stb. 157.

minimale bedieningsniveaus wordt voldaan.¹⁸ Als een verhoging van de gebruikskosten voor het betreffende pad geen oplossing biedt, wordt het spoor overbelast verklaard. Onder verwijzing naar richtlijn 2012/34/EU wordt in het artikel bepaald dat de beheerder in voorkomend geval een capaciteitsanalyse en vervolgens een capaciteitsvergrotingsplan dient te maken.

Minimale bedieningsniveaus

In geval van overbelastverklaring bevat het Besluit regels over minimale bedieningsniveaus. In artikel 8 is aangegeven hoeveel paden in ieder geval beschikbaar moeten worden gesteld op een bepaald baanvak voor de verschillende vervoerscategorieën. In de tabel zijn de minimale bedieningsniveaus per vervoerstype weergegeven. Wanneer twee aanvragen¹⁹ met elkaar conflicteren en de ene aanvraag past binnen de vastgestelde minimale bedieningsniveaus en de andere aanvraag zit er reeds boven, dan heeft de vervoerder wiens aanvraag binnen de minimumbedieningsniveaus valt voorrang.

Vervoertype	Frequentie
Stadsgewestelijk, nationaal en streekgewestelijk openbaar vervoer	Per richting, op aangeduide baanvakken: <ul style="list-style-type: none"> – Tussen grote stations: 2 paden per uur gedurende de dag. – Tussen overige stations: van 2 paden per uur op werkdagen van 06.00 uur tot 20.00 uur, van 1 pad per uur op werkdagen van 20.00 uur tot 24.00 uur en van 1 pad per uur in het weekend gedurende de dag.
Nationaal hogesnelheids-personenvervoer	2 paden per richting per uur, met een minimum van 32 paden per richting per dag, op geselecteerde verbindingen.
Internationaal openbaar vervoer	<ul style="list-style-type: none"> – Op het baanvak Amsterdam Centraal – Utrecht Centraal – Arnhem – Zevenaar grens van 8 paden per richting per dag. – Op het baanvak Amsterdam Centraal – Deventer – Oldenzaal grens van 8 paden per richting per dag.
Internationaal hogesnelheidspersonenvervoer	<ul style="list-style-type: none"> – Op het baanvak Amsterdam Centraal – Schiphol – Rotterdam Centraal – Belgische grens 18 paden per richting per werkdag gemiddeld over het dienstregelingsjaar. – Op het baanvak Amsterdam Centraal – Schiphol – Den Haag Hollands Spoor – Rotterdam Centraal – Breda – Belgische grens van 16 paden per richting per dag
Standaard goederenvervoer	Een bedieningsfrequentie in iedere richting op geselecteerde corridors en op overige baanvakken, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> – Amersfoort – Oldenzaal via Deventer: in de spits 1 en buiten de spits 1 treinpad per uur.

¹⁸ Zie in dit verband ook artikel 11a van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruiimte waarin eveneens wordt gerefereerd aan deze 'schaarsteheffing'.

¹⁹ Een aanvraag betreft meer dan een aantal treinpaden. Het gaat ook om rijkarakteristiek, en de onderlinge samenhang (spreiding over uur, overstapmogelijkheden).

- Amersfoort – Groningen via Zwolle: in de spits 0,5 en buiten de spits 1 treinpad per uur.
- Overige baanvakken: in de spits 0, buiten spits 1.

Prioriteitscriteria

Wanneer aan de minimale bedieningsniveaus is voldaan treden de artikelen die zien op de prioriteitscriteria in werking. Het Besluit capaciteitsverdeling onderscheidt een aantal criteria aan de hand waarvan de capaciteit bij conflicterende aanvragen wordt toebedeeld. Er dient hierbij onderscheid gemaakt te worden tussen conflicterende aanvragen tussen beheer en verkeer en tussen vervoersoorten en binnen een vervoersoort.

Figuur: de type conflicten

Conflict beheer vs. vervoer	Afweging tussen het economisch en maatschappelijk belang van het onderhoud versus de conflicterende vervoersaanvraag.
Conflict vervoersoort vs. Vervoersoort	Na toepassing minimale bedieningsniveaus geldt een prioritering van vervoerssoorten op basis van een categoriale indeling waarbij standaard goederenvervoer nagenoeg de laagste prioriteit kent.
Conflict binnen vervoersoort	Afweging belangen conflicterende aanvragen op verschillende criteria (bijvoorbeeld geluid, minimaliseren reistijd of vervoertijd).

- Artikel 9 geeft prioriteitscriteria in geval van conflict tussen een vervoers- en een beheeraanvraag:
 - Beheer geniet voorrang wanneer de beheerder tot het gebruiken van deze capaciteit genoodzaakt is vanwege bij of krachtens wettelijke bepalingen gestelde eisen of de nadelige bedrijfseconomische gevolgen bij niet toekennen groter zijn dan het niet-toekennen van de vervoersaanvraag.
 - Er wordt echter prioriteit toegekend aan capaciteitsaanvragen met betrekking tot personenvervoer in de spits indien deze concurreren met de benodigde capaciteit voor de beheerder.
- Artikel 9A kent in geval van een conflict tussen twee internationale personenvervoerders prioriteit toe aan concessiehouders (indien verleend door Minister) van internationaal personenvervoer, voor zover deze ten gevolge van het niet verkrijgen van de capaciteit niet in staat is om uitvoering te geven aan de bedieningsfrequentie die is overeengekomen in de concessie.
- Artikel 10 geeft een prioriteitsvolgorde van vervoerssoorten. Het artikel bevat een lijst van alle vervoerssoorten gerangschikt naar hun ‘voorrangpositie’. Deze prioritering gaat op bij conflicten tussen vervoerders die niet op basis van de minimumbedieningsniveaus kan worden afgedaan.
- In artikel 10a is bepaald dat - na toepassing van artikel 8 tot en met 10 - spoorvervoer uit eenzelfde deelmarkt dat minder geluid produceert, prioriteit krijgt.
- In artikel 11 is bepaald dat – na toepassing van artikel 8 tot en met 10A – dat bij concurrerende aanvragen binnen de deelmarkten openbaar vervoer, het hogesnelheidspersonenvervoer of het overig personenvervoer prioriteit toekomt aan het zoveel mogelijk minimaliseren van de reistijd van de betrokken reizigers in Nederland, gewogen naar reizigersaantallen.
- Artikel 12 bevat regels om capaciteitsconflicten binnen het standaard goederenvervoer te beslechten. Na toepassing van artikel 8 tot en met 10a komt prioriteit toe aan het goederenvervoer dat voldoet aan de vermelde criteria, waarbij geldt dat een later

genoemd criterium slechts toepassing vindt, indien een eerder genoemd criterium of eerder genoemde criteria geen oplossing bieden:

Ad hoc capaciteit

Het Besluit bevat regels inzake het voorbehouden van capaciteit ten behoeve van ad hoc aanvragen van goederenvervoerders. Artikel 13 biedt de mogelijkheid om capaciteit te reserveren voor goederenvervoer, ten behoeve van ad hoc aanvragen, en ten behoeve van internationaal overeengekomen paden. Ten minste 10% van de standaard goederenvervoer voorbehouden minimale niveaus is voorbehouden ten behoeve van ad hoc aanvragen met betrekking tot standaard goederenvervoer en besloten personenvervoer. Dit deel moet jaarlijks door de beheerder worden geraamd en mag derhalve ook meer zijn dan 10% op basis van realisatiecijfers en prognoses.

Wijzigingen in Besluit

Sinds 2004 is het Besluit negenmaal herzien. De laatste wijziging dateert van 17 januari 2017 en zag op een aanpassing in de prioriteringscriteria in verband met werkzaamheden aan het derde spoor in Duitsland. In het algemeen kunnen de wijzigingen als volgt worden gecategoriseerd:

- Optimalisatie: wijzigingen die onduidelijkheden moeten wegnemen of bestaande instrumenten en bevoegdheden aanvullen.
- Actualisatie: wijzigingen die het Besluit beter aan laten sluiten op de praktijk en toekomstige ontwikkelingen.
- Wetstechnisch: wijzigingen die wetstechnisch van aard zijn. Bijvoorbeeld wijziging van verwijzingen in verband met inwerkingtreding van nieuwe richtlijnen.

In de onderstaande tabel staan alle wijzigingen chronologisch opgenomen met een korte toelichting, te beginnen met de meest recente wijziging. Een drietal wijzigingsbesluiten die na de evaluatie van het Besluit in 2013 zijn verschenen worden hieronder nader toegelicht.

Wijzigingsbesluit	Aard	Betreft
Wijzigingsbesluit d.d. 17 januari 2017, Stb. 21	Materieel (optimalisatie)	Wijzigingen in verband met een gewijzigde prioriteit voor het spoorgoederenvervoer gedurende de periodes dat de Betuweroute verminderd beschikbaar is.
10-04-2017		
Wijzigingsbesluit d.d. 21 november 2015, Stb. 461	Materieel (actualisatie)/ Wetstechnisch	Wijziging van enkele bepalingen om het Besluit in lijn te brengen met richtlijn 2012/34/EU. Naast een aantal kleine wetstechnische wijzigingen zagen de belangrijkste wijzigingen op de bevoegdheden en verplichtingen van de beheerder.
15-12-2015		
Wijzigingsbesluit d.d. 16 april 2015	Materieel (optimalisatie en actualisatie)	Bij wijzigingsbesluit van 16 april 2015 zijn in het kader van nieuwe ontwikkelingen en de verlening van de concessie voor het hoofdrailnet 2005-2015 verschillende wijzigingen doorgevoerd in het Besluit. De wijzigingen zijn onder te verdelen in wijzigingen ter optimalisatie, wijzigingen ter actualisatie en wijzigingen zodat bij de capaciteitsverdeling meer rekening gehouden kan worden met de leefomgeving.
01-07-2015		

Wijzigingsbesluit d.d. 17 december, Stb. 559	Wetstechnisch	Wijziging (van wetstechnische aard) van enkele bepalingen in het Besluit in verband met de Wet afschaffing plusregio's.
01-01-2015		
Wijzigingsbesluit d.d. 11 december 2012, Stb. 653	Materieel (optimalisatie)/ Wetstechnisch	Wijziging van het Besluit in verband met de invoering van het adviesrecht voor aanvragers inzake de totstandkoming van een nieuw beheerplan, de wijziging van sanctionering en diverse andere wetstechnische wijzigingen onder meer ter uitvoering van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging'.
01-01-2013		
Wijzigingsbesluit d.d. 10 september 2012, Stb. 429	Materieel (optimalisatie)	Wijziging van het Besluit in verband met de wijziging van de prioriteitsvolgorde van de deelmarkten van het vervoer. Hierdoor kreeg het personenvervoer op streekgewestelijke baanvakken binnen de spits in geval van een overbelaste situatie prioriteit boven het goederenvervoer, enkele uitzonderingen daargelaten.
01-01-2013		
Wijzigingsbesluit d.d. 13 oktober 2012, Stb. 522	Materieel (actualisatie)	Wijziging van het Besluit in verband met de ingebruikneming van de Hanzelijn. Dit betrof enkel de opname van een nieuwe kaart in de bijlage.
01-12-2012		
Wijzigingsbesluit d.d. 23 augustus 2011, Stb. 438	Materieel (optimalisatie)	Wijziging van het Besluit naar aanleiding van de evaluatie van de spoorwetgeving. Het wijzigingsbesluit bevat een verbetering van de regelgeving om onduidelijkheden weg te nemen en de condities voor betere samenwerking in het capaciteitsverdelingsproces te scheppen. Het gaat bijvoorbeeld om verduidelijking van het begrip 'gemachtigde aanvrager', het verplichten van een geschillenregeling en het meenemen van onderhoud bij de capaciteitsverdeling.
01-12-2012		
Wijzigingsbesluit d.d. 28 april 2006, Stb. 239	Materieel (actualisatie)	Wijziging van het Besluit in verband met ingebruikname HSL-infrastructuur en aanpassingen in regulering vervoer gevaarlijke stoffen per spoor.
28-04-2006		

Wijzigingsbesluit d.d. 17 januari 2017

Meer recentelijk heeft met het wijzigingsbesluit van 17 januari 2017 het internationale spoorgoederenvervoer dat over de Brabantroute van Rotterdam-Rijnmond (en Amsterdam-IJmond of Vlissingen-Sloe via Rotterdam-Rijnmond) naar Duitsland rijdt evenveel prioriteit gekregen als het overige internationale spoorgoederenvervoer dat over dit traject rijdt, voor de periodes dat de Betuweroute in Nederland verminderd beschikbaar is.

Wijzigingsbesluit d.d. 21 november 2015

In het wijzigingsbesluit van 21 november 2015 zijn enkele bepalingen van het Besluit aangepast om het Besluit meer in lijn te brengen met richtlijn 2012/34/EU. Naast een aantal kleine wijzigingen van wetstechnische aard zijn de voornaamste aanpassingen geweest:

- In het destijds geldende artikel 3 over de algemene voorwaarden bij de toegangsovereenkomst als bedoeld in de Spoorwegwet werd het eerste lid a dat bepaalde “dat capaciteit in de vorm van paden voor maximaal de duur van een dienstregelingsperiode wordt verdeeld” overgeheveld naar de Spoorwegwet. Dit omdat de wetgever van mening was dat een dergelijk kernelement van de toegangsovereenkomst in de Spoorwegwet moest worden geregeld.
- Daarnaast werd in het Besluit aan de beheerder de bevoegdheid toegekend om een aanvrager uit te sluiten van verdere toewijzing van capaciteit in geval van het verhandelen en overdragen van infrastructuurcapaciteit door betreffende aanvrager.
- Een laatste meldenswaardige toevoeging aan (artikel zes lid 3 van) het Besluit betrof de bepaling dat de beheerder in geval van niet-beschikbare capaciteit vanwege voorzienbaar en planbaar onderhoud of werkzaamheden aanvragers daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte zou stellen. Zie in dit verband verder artikel 6 van het Besluit waarin onder meer is opgenomen dat de beheerder capaciteit kan verkrijgen voor alle ten tijde van de publicatie van de netverklaring voorzienbare werkzaamheden.

Wijzigingsbesluit d.d. 16 april 2015

Bij wijzigingsbesluit van 16 april 2015 zijn in het kader van nieuwe ontwikkelingen en de verlening van de concessie voor het hoofdrailnet 2015-2015 verschillende wijzigingen doorgevoerd in het Besluit.²⁰ De wijzigingen zijn onder te verdelen in wijzigingen:

- ter optimalisatie van de benutting van spoorcapaciteit
- ter actualisatie
- zodat meer rekening gehouden kan worden met de leefomgeving.

Optimalisatie

De wijzigingen ter optimalisatie van de benutting van spoorcapaciteit kennen twee vormen:

- Ten eerste is de rol van de beheerder - ProRail - versterkt om hem in staat te stellen niet-optimale uitkomsten in de capaciteitsverdeling te reduceren en zo tot een betere benutting van de spoorinfrastructuur te komen.
- Ten tweede zijn, ten behoeve van het hebben en houden van een betrouwbaar spoor dat optimaal benut kan worden, de mogelijkheden voor het verkrijgen van capaciteit ten behoeve van voorzienbare en planbare werkzaamheden op het spoor verduidelijkt.

De rol van de beheerder is op een aantal punten versterkt in het Besluit met als doel ProRail beter in staat te stellen om onbenutte capaciteit tijdig in te trekken en de aansluiting tussen treindiensten en de benutting van restcapaciteit te verbeteren. In de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit licht de wetgever in dit verband twee wijzigingen uit:

- Afwijzen en intrekken van internationale capaciteit: de beheerder heeft de bevoegdheid gekregen om een capaciteitsaanvraag voor internationaal verkeer af te wijzen en in te trekken. Hier mag hij toe overgaan zodra beheerders in buurlanden de corresponderende capaciteit op hun net definitief niet hebben toegekend. Daarvoor kon de beheerder de capaciteit die was toegekend pas intrekken wanneer bewezen was dat deze (grotendeels) onbenut bleef. Dit betekende dat de capaciteit pas kon

²⁰ Besluit van 16 april 2015 tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, Stb. 157.

worden ingetrokken wanneer deze gedurende minstens vier weken na de start van de dienstregeling niet of onvoldoende werd benut.

- Voorstellen doen voor capaciteitsverdeling: de beheerder heeft de bevoegdheid gekregen om in de coördinatiefase binnen redelijke grenzen een andere capaciteitsverdeling voor te stellen dan een spoorwegonderneming oorspronkelijk had aangevraagd. Wat wordt verstaan onder ‘binnen redelijke grenzen’ is niet gespecificeerd. Doel van deze bevoegdheid is volgens de wetgever dat de beheerder kan sturen op een oplossing die leidt tot het meest doelmatige gebruik van de capaciteit op het spoor. Zoals eerder toegelicht is onduidelijk of deze voorstellen een dwingend karakter kunnen hebben. In de praktijk is dat niet het geval en moeten spoorwegondernemingen instemmen met voorstellen van de beheerder.

Voorts is in het Besluit verduidelijkt dat de beheerder capaciteit kan verkrijgen voor alle ten tijde van de publicatie van de netverklaring voorzienbare en planbare werkzaamheden. Hierbij is in artikel 6 van het Besluit een niet-limitatieve opsomming ingevoegd van wat wordt verstaan onder deze werkzaamheden.

Actualisatie

Naast de optimalisatie van het Besluit zijn er tevens wijzigingen ter actualisatie doorgevoerd om de capaciteitsverdeling beter aan te laten sluiten op de praktijk en toekomstige ontwikkelingen. Dit naar aanleiding van het rapport Capaciteitsverdeling op het spoor.

Allereerst is het Besluit gewijzigd zodat nieuwe aanbieders van internationaal personenvervoer capaciteit kunnen aanvragen voor het Nederlandse hoofdrailnet. Het internationale personenvervoer is geaccommodeerd door middel van het toekennen van een minimumbedieningsniveau voor een aantal baanvakken. Daarnaast is een categoriale splitsing gemaakt tussen het nationale hogesnelheidspersonenvervoer en het internationale hogesnelheidspersonenvervoer. In het verlengde hiervan is geborgd dat concessie-houdende vervoerders de verplichting kunnen nakomen afgesproken internationaal personenvervoer uit te voeren.

Daarnaast is het Besluit aangepast om beter aan te sluiten bij het Europese kader van capaciteitstoewijzing voor de spoorgoederencorridors.²¹ Hierbij is onder meer opgenomen dat vooraf capaciteit wordt gereserveerd voor internationaal spoorgoederenvervoer op aangewezen spoorgoederencorridors, de zogenoemde *Rail Freight Corridors* (RFC). In het verlengde hiervan is de prioriteit van streekgewestelijk personenvervoer verhoogd, en de prioriteit van goederenvervoer verlaagd. Gelet op de bouw van een derde spoor in Duitsland is er in het wijzigingsbesluit eveneens een hoger minimumbedieningsniveau voor de goederenvervoer over de zogenaamde Brabantroute opgenomen.

Tot slot is het Besluit gewijzigd om de overeengekomen minimale bedieningsniveaus en reistijden met de concessie-houdende spoorwegonderneming op het hoofdrailnet te accommoderen.

Leefomgeving

In het Besluit stonden nog geen bepalingen die het mogelijk maakten om rekening te houden met het geluid dat door een spoorvervoerder wordt geproduceerd. Het Besluit is zo gewijzigd dat de beheerder bij de verdeling van capaciteit rekening kan houden met de

²¹ Verordening 913/2010/EU.

geluidsproductie. In het geval van een conflict binnen een deelmarkt dient de beheerder prioriteit toe te kennen aan het verkeer dat het minste geluid produceert.

Daarnaast is in het Besluit het minimumbedieningsniveau voor het standaard goederenvervoer op een aantal enkelsporige lijnen beperkt tot goederenbestemmingsverkeer. Dit betekent dat in geval van een conflict alleen capaciteit beschikbaar is voor goederenvervoer met een eind- of vertrek-bestemming aan het betreffende baanvak.

2.3.3 Wet milieubeheer en Wet vervoer gevaarlijke stoffen

Op twee terreinen – geluid en vervoer van gevaarlijke stoffen – zijn/worden regels van toepassing die ertoe kunnen leiden dat de capaciteit beperkt wordt, doordat hier eisen uit voortvloeien aan de hoeveelheid geluid (geluidproductieplafonds) en aan de hoeveelheid risico die door het vervoer van gevaarlijke stoffen (risicoplafond) in de bebouwde omgeving mag worden veroorzaakt.²²

Wet milieubeheer hoofdstuk 11

Hoofdstuk 11 van de Wet Milieubeheer legt regels vast met betrekking tot de vaststelling, wijziging en naleving van maximale geluidsniveaus op de hoofdspoorweginfrastructuur; de geluidproductieplafonds (GPP). Hoofdstuk 11 dient om een goede balans te creëren tussen de belangen van ruimtelijke ordening enerzijds en het spoorgoederenvervoer over spoor anderzijds. De geluidproductieplafonds geven de geluidproductie aan die een baanvak binnen de hoofdspoorweginfrastructuur maximaal mag voortbrengen op aan weerszijden van het baanvak gelegen punten. Het plafond werkt collectief: het gemiddelde geluidsniveau per jaar op een baanvak mag het plafond niet overschrijden. Deze niveaus moeten permanent worden nageleefd.

De beheerder draagt als normadressant zorg voor de naleving van de geluidproductieplafonds (artikel 11.20). Dat kan ze uiteraard niet geheel zelf: geluid is immers afkomstig van trein en infrastructuur samen. Indien blijkt dat er nieuwe woningen met een te hoge geluidbelasting zijn, kunnen geluid beperkende maatregelen worden getroffen, zoals hogere schermen, tunnels en dergelijke. Rekening houdend met deze doelmatige maatregelen en de prognoses wordt geluidsproductieplafond gewijzigd. Als een beheerder het geluidproductieplafond niet kan naleven met toepassing van in aanmerking komende maatregelen (artikel 11.29), kan een wijziging van het plafond worden aangevraagd.

Indien deze maatregelen geen soelaas bieden, zal de beheerder maatregelen moeten nemen in het gebruik van het spoor. Over de wijze waarop hij dat doet, is in het Besluit capaciteitsverdeling één bepaling opgenomen. In artikel 3, onderdeel c, staat dat de beheerder in de algemene voorwaarden bij de toegangsovereenkomst moet opnemen dat de vervoerder zich onthoudt van handelen dat overschrijding van de krachtens de Wet geluidhinder geldende grenswaarden tot gevolg heeft. In dat geval kan de beheerder op grond van artikel 3, onderdeel d, dwingende, privaatrechtelijke aanwijzingen geven aan de aanvrager bij dreigende overschrijding van de in onderdeel c bedoelde grenswaarden. ProRail probeert tijdens de jaarlijkse capaciteitsverdeling de geluidproductieplafonds in te schatten en slechts capaciteit toe te delen die binnen de geluidsruimte past. In de jaardienst zijn de geluidproductieplafonds nog niet exact in te schatten, de risicoplafonds al helemaal niet.

²² Ook uit de gebruiksvergunningen zelf kunnen overigens capaciteitsbeperkingen voortvloeien.

Daarenboven kan ProRail daarom privaatrechtelijk ingrijpen gaande de dienstregeling bij (dreigende) overschrijding van de geluidproductieplafonds.

Op termijn zal (hoofdstuk 11 van) de Wet milieubeheer worden vervangen c.q. opgaan in de nieuwe Omgevingswet.

Wet vervoer gevaarlijke stoffen

In de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (hierna ook: de Wvgs) zijn de regels neergelegd die toezien op het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, het water en over spoorwegen. De wet is gericht op de beperking van het risico voor de bebouwde omgeving als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen door het instellen van een risicoplafond per spoorlijn.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het voor Basisnet, voor de instelling van de risicoplafonds, voor de monitoring ervan en voor de naleving. Wanneer deze risicoplafonds zijn vastgesteld onderzoekt de minister periodiek of het omgevingsrisico per baanvak binnen de gestelde normen blijft. De beheerder van de spoorlijn verstrekt op verzoek van de Minister gegevens over het vervoer van gevaarlijke stoffen te verstrekken aan de minister (artikel 15). In de praktijk betekent dit dat ProRail als infrastructuurbeheerder na afloop van ieder kwartaal verslag uitbrengt. De minister heeft de bevoegdheid vervoer van gevaarlijke stoffen te routeren of te verbieden, indien zij dat op grond van de veiligheid noodzakelijk acht (artikel 26). De vervoerders van gevaarlijke stoffen zijn normadressant van een eventueel routeringsbesluit op grond van de Wvgs. Dit routeringsbesluit kan ook voor een bepaalde periode in het jaar of voor bepaalde tijdstippen gelden (artikel 20). De minister vaardigt een routeverbod uit wanneer de risicoplafonds overschreden (dreigen te) worden en er geen ander middel voor handen is (artikel 20). Een routeverbod is niet van toepassing indien redelijkerwijs geen alternatieve route beschikbaar is vanwege incidenten of onvoorziene omstandigheden (artikel 26, tweede lid). Op grond van artikel 34 is de Inspectie van Leefomgeving en Transport met de toezicht op de naleving belast.

2.3.4 Juridische instrumenten

Netverklaring

ProRail stelt jaarlijks, na overleg met alle vervoerders, conform artikel 58 Spoorwegwet een netverklaring op. De netverklaring bevat de belangrijkste voorwaarden en informatie voor de capaciteitsverdeling. Het betreft onder meer de volgende onderwerpen:

- Een beschrijving van de toegangsvoorwaarden voor de infrastructuur.
- Criteria en voorschriften voor capaciteitstoewijzing.
- informatie over de geschillenbeslechtsings- en beroepsprocedures (artikel 58 lid 2 sub a Spoorwegwet juncto bijlage IV Richtlijn 2012/34/EU).
- Criteria voor het vaststellen van de nalatigheid van gebruik van toegewezen capaciteit (artikel 58 Spoorwegwet juncto artikel 36 Richtlijn 2012/34/EU).

Hiermee betreft het feitelijk een nadere uitwerking van het Besluit.

Beheerconcessie ProRail

Op basis van de Spoorwegwet is aan ProRail de beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur verleend. Relevante bepalingen hierin zijn onder andere:

- De reikwijdte van de werkzaamheden van ProRail is opgenomen, waaronder de eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 2).
- Ook wordt haar zorgplicht gedefinieerd ten aanzien de efficiënte benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur en de zorg voor voldoende capaciteit voor het reizigersvervoer en het goederenvervoer artikel (4 lid 2 sub d).

- Voorts bevat de beheerconcessie verschillende bepalingen over de samenwerking met aanvragers en andere partijen (artikel 8 en volgende).
- De concessieverlener stelt daarnaast specifieke eisen aan ProRail ten aanzien van de professionalisering van haar taken op het gebied van capaciteitsverdeling (artikel 28).

Vervoerconcessies NS en decentrale vervoerders

De nationale en regionale vervoerconcessies raken eveneens aan de capaciteitsverdeling. Met de vervoerconcessies kunnen de concessieverleners sturen op de prestaties van de vervoerders en afspraken vastleggen over minimale frequenties. Dit heeft invloed op de aanvragen die worden ingediend.

2.4 Thema 1: Doelen van de capaciteitsverdeling

Op basis van bovenstaand juridisch kader gaan we nader in op enkele thema's die gelet op de scope van de evaluatie extra aandacht behoeven. Hierbij gaan we als eerste in op de doelen van de capaciteitsverdeling.

2.4.1 Eerlijke en non-discriminatoire verdeling capaciteit

In lijn met richtlijn 2012/34/EU heeft het Besluit capaciteitsverdeling een heldere hoofddoelstelling: een eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit ten behoeve van de beheerder, spoorwegondernemingen, internationale samenwerkingsverbanden, concessieverleners en (gemachtigde) aanvragers. In de richtlijn wordt een eerlijke en non-discriminatoire verdeling voorgeschreven en zijn diverse bepalingen opgenomen om dit te waarborgen. Het beeld is dat Nederland deze bepalingen beleidsarm heeft geïmplementeerd in het Besluit, bijvoorbeeld in artikel 4 waarin rechtstreeks wordt verwezen naar artikelen 44-46 en bijlage VII van de richtlijn.

2.4.2 Maatschappelijk belang

Binnen de kaders van eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit wordt de lidstaten ruimte geboden voor een nationale invulling. Ten aanzien van het vaststellen en hanteren van prioriteitscriteria bepaalt de richtlijn (artikel 47) dat rekening moet worden gehouden met het maatschappelijk belang. Hierbij moet rekening gehouden met het belang van het goederenvervoer, maar ook met de waarborging van de ontwikkeling van adequate vervoerdiensten. Wat verder onder het maatschappelijk belang wordt verstaan en/of hoe dit wordt ingevuld is verder aan de lidstaten. Het maatschappelijk belang dat wordt nagestreefd met de prioriteitscriteria in het Besluit kan daarom worden beschouwd als een subdoel binnen het doel van eerlijke en non-discriminatoire verdeling.

In de toelichting bij het Besluit wordt niet gepreciseerd wat het maatschappelijk belang is dat wordt nagestreefd met het Besluit in den brede en met de minimumbedieningsniveaus en de prioriteitscriteria in het bijzonder. Bij de inwerkingtreding van het Besluit in 2005 wordt door de wetgever in de nota van toelichting wel geconstateerd "dat het maatschappelijk belang van spoor en van verschillende spoordiensten onderling in de vigerende beleidskaders onvoldoende eenduidig is gedefinieerd om harde afwegingen volledig te objectiveren". Het maatschappelijk en politiek debat kan hier volgens de wetgever meer richting aan geven.²³

²³ Toelichting bij het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur d.d. 3 december 2004, Stb. 667.

In de verschillende wijzigingsbesluiten van afgelopen jaren is onderbouwd waarom (bijvoorbeeld) aanpassingen zijn gedaan in de prioriteitsvolgorde maar het ontbreekt voornamelijk aan een concrete definitie van het maatschappelijk doel dat wordt nagestreefd met de capaciteitsverdelingsprocedure en in het bijzonder de prioriteringsregels in het Besluit.

2.4.3 Optimalisatie benutting spoor

In richtlijn 2012/34/EU wordt verder benoemd dat het optimaliseren van het gebruik van de infrastructuur uitgangspunt moet zijn bij een eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit.²⁴ In dit verband schrijft artikel 45 van de richtlijn voor dat de infrastructuurbeheerder zoveel mogelijk aan alle capaciteitsaanvragen moet voldoen, met inbegrip van aanvragen voor treinpaden die meer dan één net betreffen.

Optimalisatie van het gebruik van infrastructuur is niet als expliciet doel in het Besluit opgenomen. Impliciet lijken er wel haakjes voor de infrastructuurbeheerder te bestaan om optimalisatie van het gebruik van de infrastructuur na te streven. In artikel 4 van het Besluit wordt bijvoorbeeld rechtstreeks verwezen naar artikel 45 van richtlijn 2012/34/EU die in het eerste lid stelt dat de infrastructuurbeheerder zoveel mogelijk aan alle infrastructuurcapaciteitsaanvragen dient te voldoen. Daarnaast heeft de wetgever met de introductie van artikel 4C de infrastructuurbeheerder volgens de toelichting in staat gesteld om te sturen op een oplossing die leidt tot het meest doelmatige gebruik van de capaciteit op het spoor, waaronder de optimalisatie van de benutting van restcapaciteit. Zoals eerder toegelicht gaat het hier echter om het doen van voorstellen die in de praktijk geen dwingend karakter hebben.

2.5 Thema 2: Positie van ProRail

2.5.1 Rechten en plichten infrastructuurbeheerder in het capaciteitsverdelingproces

Op basis van de rechten en plichten van de infrastructuurbeheerder in (Europese) regelgeving, kan de positie van ProRail als infrastructuurbeheerder in het capaciteitsverdelingproces worden beoordeeld.

Huidige (implementatie) rechten en plichten

Uit richtlijn 2012/34/EU vloeien de rechten en plichten van de infrastructuurbeheerder in de capaciteitsverdelingsprocedure voort. De infrastructuurbeheerder zorgt op basis van artikel 7 van de richtlijn voor de afwikkeling van de procedures voor capaciteitstoewijzing, op een eerlijke, niet-discriminerende wijze. Afdeling 3 van de richtlijn bevat de kaders voor de uitoefening van dit basisrecht:

- Aanvragen voor infrastructuurcapaciteit worden op publiek- of privaatrechtelijke basis ingediend door aanvragers. De infrastructuurbeheerder kan hiervoor in de netverklaring regels vaststellen over onder meer toekomstig gebruik van infrastructuur (artikel 41 en 44). De infrastructuurbeheerder kan in dit verband zowel publiek- of privaatrechtelijke overeenkomsten afsluiten met spoorwegondernemingen (artikel 28).

²⁴ Zie onder meer overwegingen 42 en 43 Considerans Richtlijn 2012/34/EU.

- De infrastructuurbeheerder kan kaderovereenkomsten sluiten met een aanvrager voor gebruik van capaciteit voor een termijn meer dan één dienstregelingsperiode (artikel 42). In Verordening 2016/545/EU staat beschreven waar deze kaderovereenkomsten aan moeten voldoen.
- De infrastructuurbeheerder hanteert een voorgeschreven tijdschema voor de toewijzingsprocedure (artikel 43 lid 1).
- De infrastructuurbeheerder onttrekt in de programmatiefase capaciteit voor internationale treinpaden op in de ontwerpdienstregeling (artikel 43 lid 2).
- De infrastructuurbeheerder is de spil in de programmatie- en coördinatiefase waarin hij voor concurrerende aanvragen de meest geschikte oplossing tracht te vinden door middel van overleg, alternatieve voorstellen en toepassing van prioriteitscriteria (artikelen 45 en 46).
- De infrastructuurbeheerder kan infrastructuur overbelast verklaren (artikel 47).
- De infrastructuurbeheerder kan capaciteit voor onderhoudswerkzaamheden reserveren (c.q. vragen of indienen) in de programmatieprocedure (artikel 53).
- De infrastructuurbeheerder publiceert capaciteitsbeperkingen ingeval van bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden en raadpleegt aanvragers in dit verband (bijlage VII).

Deze rechten en plichten in de richtlijn lijken voor de infrastructuurbeheerder als verdeler grotendeels rechtstreeks en beleidsarm omgezet in het Besluit capaciteitsverdeling.²⁵ Het betreft dan met name artikel 4 van het Besluit waarin artikelen 44 tot en met 46 en bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU rechtstreeks van toepassing zijn verklaard. Andere rechten en plichten zoals de toepassing van prioriteitscriteria en overbelastverklaring zijn op basis van de betreffende artikelen in de richtlijn ingevuld door de wetgever.²⁶ Een belangrijke notie hierbij is dat de Nederlandse wetgever bij de implementatie van voornoemde regels opmerkte dat capaciteitsverdeling in eerste instantie werd beschouwd als een zaak tussen beheerder en aanvragers/ gerechtigden “die in gelijkwaardigheid tot overeenkomsten komen”.²⁷ Hiermee legt de Nederlandse wetgever een accent op de gelijkwaardige relatie tussen infrastructuurbeheerder en aanvragers. Dit is een invulling van Europese regelgeving.

Uit de (implementatie van) voornoemde rechten en plichten kan worden opgemaakt dat ProRail in de programmatie- en coördinatiefase op basis van gelijkwaardigheid overlegt met aanvragers. Ze kan als voorzitter optreden en alternatieve voorstellen doen die binnen redelijke grenzen van de oorspronkelijke aanvragen afwijken. Op basis van het Besluit capaciteitsverdeling heeft ProRail op dit punt niet de mogelijkheid om eenzijdig wijzigingen door te voeren in de aanvragen, bijvoorbeeld ten behoeve van optimalisatie. De aanvragen van de vervoerders zijn leidend. De wederkerige overeenkomst tussen aanvrager en

²⁵ Voor wat betreft haar rol als beheerder lijkt dit iets genuanceerder te liggen. Zie in dit verband paragraaf 2.6.

²⁶ Opvallend is dat soms rechtstreeks verwezen wordt naar een voorschrift in de richtlijn, maar dan vervolgens ook nog eens een apart nationaal voorschrift is opgenomen. Het betreft bijvoorbeeld artikel 4C waarin is bepaald dat de infrastructuurbeheerder bij concurrerende aanvragen alternatieve voorstellen kan doen waarbij wordt afgeweken van de aangevraagde capaciteit. Dit terwijl in artikel 4 lid 1 ook artikel 46 lid 2 van richtlijn 2012/34/EU rechtstreeks van toepassing wordt verklaard waarin eveneens een voorschrift staat opgenomen over het doen van alternatieve voorstellen. Artikel 4C en artikel 46 lid 2 lijken eenzelfde strekking te hebben, maar het is wel een dubbeling waardoor in potentie interpretatieverschillen kunnen ontstaan.

²⁷ Toelichting bij het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur d.d. 21 december 2004, Stb. 667.

infrastructuurbeheerder is bovendien het uitgangspunt. Dit lijkt te betekenen dat ProRail formeel gezien een redelijk alternatief inclusief belangenafweging niet kan doorzetten, indien een vervoerder vasthoudt aan de oorspronkelijke aanvraag. In de richtlijn (artikel 46) wordt ook niet nader gedefinieerd wat de reikwijdte is van het doen van alternatieve voorstellen (anders dan dat een voorstel tegemoet moet komen aan “alle vereisten”), laat staan of deze een bindend karakter kunnen hebben. ProRail heeft wel de instrumenten om een uiteindelijke impasse in de coördinatiefase te doorbreken: namelijk de infrastructuur overbelast verklaren en de minimumbedieningsniveaus en navolgende criteria in artikel 8-12 in het Besluit toepassen. In het kader van onder meer de omvorming van ProRail naar zbo kunnen haar bevoegdheden worden heroverwogen.

Concluderend kan worden gesteld dat uit de huidige (implementatie van) rechten en plichten voortvloeit dat ProRail als infrastructuurbeheerder als gelijkwaardige partij zou moeten acteren in de coördinatie- en programmatiefase. Onder meer omdat zij geen bindende voorstellen lijkt te kunnen doen die afwijken van de oorspronkelijke aanvragen. Wel kan ProRail een impasse tussen conflicterende aanvragen doorbreken door toepassing van de inhoudelijke criteria in het Besluit capaciteitsverdeling. In *paragraaf 4.1* gaan we in op een grotere regierol voor ProRail in relatie tot de juridische mogelijkheden hiervoor. Hierbij staan we ook stil bij de ZBO-vorming.

2.5.2 Onafhankelijke taakuitoefening

Toewijzing van capaciteit is in de huidige richtlijn 2012/34/EU gekwalificeerd als een essentiële taak die bepalend is voor een eerlijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur.²⁸ Daarom is in deze richtlijn ook bepaald dat de capaciteitstoewijzing moet worden belegd bij een ‘onafhankelijke’ entiteit.

Met de nieuwe richtlijn 2016/2730/EU worden extra voorschriften ter waarborging van deze onafhankelijkheid geïntroduceerd. Er is uitdrukkelijk vastgelegd dat een spoorwegonderneming of enige andere rechtspersoon met betrekking tot de essentiële functies geen beslissende invloed mag uitoefenen op deze entiteit. Ook worden met de nieuwe richtlijn nadere voorschriften geïntroduceerd die de onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder ten aanzien van het verkeersbeheer en de onderhoudsplanning moet waarborgen. Dit betekent onder meer dat de infrastructuurbeheerder moet borgen dat spoorwegondernemingen onder gelijke voorwaarden toegang krijgen tot het proces van aansturing en bijsturing.

De nadere voorschriften zijn relevant voor het proces van zbo-vorming van ProRail waartoe het kabinet heeft besloten. In de kamerbrief van 9 december 2018 is aangegeven hoe dit is/wordt geborgd bij de zbo-vorming.²⁹ Nederland geniet de vrijheid om ProRail in te richten als zbo, maar moet – gelijk de huidige situatie – passende waarborgen treffen om te zorgen voor de onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder met betrekking tot de uitoefening van essentiële functies (waaronder toewijzing van capaciteit). In aanvulling daarop dient Nederland ervoor te zorgen dat ProRail op het vlak van organisatie en besluitvorming

²⁸ Richtlijn 2012/34/EU, artikel 7. In richtlijn 2016/2370/EU wordt in dit verband gesproken van een essentiële functie. De strekking blijft echter hetzelfde.

²⁹ Kamerbrief van 9 december 2018, Kamerstuk 2016 25 268/29 984, nr. 139.

onafhankelijk is wat betreft de uitoefening van de essentiële taak van toewijzing van capaciteit.³⁰

2.6 Thema 3: Samenhang voorschriften capaciteitsbeperkingen

In de - in *paragraaf 2.2* toegelichte - Europese regelgeving en instrumenten zijn verschillende bepalingen opgenomen over coördinatie en publicatie van capaciteitsbeperkingen voor onder meer onderhoud in relatie tot de capaciteitsverdelingsprocedure. In haar onderzoeksvraag, vraag IenW ons om de volgende vraag te beantwoorden: Wat is voor de capaciteitsverdeling (voor beheer in het bijzonder) de verhouding tussen richtlijn 2012/34/EU (artikel 53, eerste lid in het bijzonder), bijlage VII van deze richtlijn, verordening (EU) 913/2010 (artikel 12 in het bijzonder) en het Framework for Capacity Allocation op de spoogoederencorridors? Hieronder staat beschreven hoe de bepalingen zich onderling tot elkaar verhouden en wat dit betekent voor het Besluit. In *hoofdstuk 3, 4 en 6* wordt stilgestaan bij de praktische implicaties.

2.6.1 Overzicht belangrijkste bepalingen inzake capaciteitsbeperkingen

Om inzicht te bieden in de onderlinge verhouding, lichten we de belangrijkste Europese bepalingen in dit verband (inclusief de wijzigingen) hieronder kort toe:

- Artikel 43 richtlijn 2012/34/EU bepaalt dat de infrastructuurbeheerder een tijdschema voor capaciteitstoewijzing moet aanhouden zoals opgenomen in bijlage VII van de richtlijn.
- Artikel 53 richtlijn 2012/34/EU bepaalt dat aanvragen voor onderhoudswerkzaamheden tijdens de programmeringsprocedure moeten worden ingediend. Hierbij moet de infrastructuurbeheerder rekening houden met de gevolgen die reservering van capaciteit voor geplande werkzaamheden hebben voor de aanvragers van vervoercapaciteit. Wanneer capaciteit niet-beschikbaar is als gevolg van niet-geplande onderhoudswerkzaamheden wordt bepaald dat de infrastructuurbeheerder belanghebbende partijen zo snel mogelijk in kennis stelt.
- De gewijzigde bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU bevat het tijdschema voor capaciteitstoewijzing voor capaciteitsbeperkingen. Er worden op hooflijnen vier categorieën van capaciteitsbeperkingen onderscheiden met verschillende voorschriften voor publicatie en raadpleging van aanvragers (zie figuur op pagina 10). Uit de bijlage is helder dat onderhoudswerkzaamheden één van de vormen van capaciteitsbeperkingen zijn.
- Artikel 12 van verordening 913/2010/EU bepaalt dat de beheersraad van een goederencorridor capaciteit-beperkende werkzaamheden op de betreffende goederencorridor op “één plaats, op een passende wijze en volgens een passend tijdschema” coördineert en publiceert.
- De ‘*Guidelines for Coordination/Publication of planned temporary capacity restrictions*’ die op basis van artikel 12 van verordening 913/2010/EU zijn opgesteld, bevat bepalingen over de coördinatie en publicatie van capaciteitsbeperkingen op de internationale goederencorridors. Afhankelijk van de omvang van de capaciteitsbeperkingen worden verschillende fasen en niveaus van coördinatie en publicatie onderscheiden. Aanvragers worden in deze fasen (niet-bindend) geconsulteerd.

³⁰ Richtlijn 2016/2370/EU, considerans, overweging 7.

De belangrijkste voorschriften inzake onderhoud en capaciteitsbeperkingen in het Besluit zijn opgenomen in artikelen 6 en 9:

- In artikel 6 wordt bepaald dat de beheerder capaciteit kan verkrijgen voor alle ten tijde van de publicatie van de netverklaring voorzienbare werkzaamheden. Hiermee wordt aangegeven aan dat de benodigde capaciteit voor (gepland) beheer in de reguliere capaciteitsverdelingsprocedure meeloopt.
- Artikel 9 prioriteitscriteria in geval van conflict tussen een vervoers- en een beheeraanvraag.

2.6.2 Verhouding artikel 53 richtlijn, bijlage VII richtlijn en het Besluit

Een eerste aandachtspunt betreft de verhouding tussen richtlijn 2012/34/EU, in het bijzonder artikel 53 en (de gewijzigde) bijlage VII, en het Besluit capaciteitsverdeling, in het bijzonder artikel 6 en 9. De richtlijn suggereert dat de infrastructuurbeheerder een stevige positie heeft indien hij capaciteit voor onderhoudswerkzaamheden nodig heeft. Hij heeft het recht om capaciteit voor onderhoud te reserveren, maar moet daarbij wel rekening houden met belangen van aanvragers.

Artikel 6 van het Besluit blijft redelijk dicht bij het bepaalde in artikel 53, maar vult aan dat het 'voorzienbaar en planbaar onderhoud' in de reguliere capaciteitsverdeling wordt aangevraagd. Ook vraagt zij van de infrastructuurbeheerder om in geval van een capaciteitsconflict tussen beheer en verkeer nut en noodzaak van de aangevraagde capaciteit voor beheer te onderbouwen. Met name artikel 9 van het Besluit suggereert aanvullend dat bepaalde capaciteitsaanvragen voor beheer concurreren met capaciteitsaanvragen voor vervoer. Bij een conflict tussen een aanvraag voor beheer en verkeer moet de beheerder aantonen dat zij wettelijk verplicht is tot het onderhoudswerk of dat de bedrijfseconomische gevolgen van het niet kunnen uitvoeren van het onderhoud nadeliger is dan het niet rijden voor de vervoerder. Als dit niet het geval is, krijg de spoorvervoerder de capaciteit toegekend. Met name artikel 9 van het Besluit lijkt daarmee af te wijken van beleidsarme implementatie van artikel 53 van de richtlijn, waarin de infrastructuurbeheerder niet meedingt naar capaciteit maar slechts rekening houdt met andere aanvragers.

De voorschriften in bijlage VII zijn in lijn met artikel 53 en suggereren dat capaciteitsaanvragen voor grote, incidentele capaciteitsbeperkingen in de capaciteitsverdeling niet concurreren met aanvragen voor vervoer. De voorschriften over publicatie en raadpleging voor de categorieën van grote capaciteitsbeperkingen (1 en 3)³¹ in bijlage VII betekenen *de facto* dat capaciteit voor beperkingen (ofwel beheer) reeds is geconsulteerd met de sector en is gepubliceerd ten tijde van de normale procedure van capaciteitsverdeling. De planning van deze grote, incidentele onttrekkingen dient dan dus als gegeven te worden aangenomen in de capaciteitsverdelingsprocedure.³²

Kort gezegd, richtlijn 2012/34/EU suggereert dat de infrastructuurbeheerder niet met andere vervoerders meedingt naar capaciteit voor beperkingen maar dat deze capaciteit slechts ten tijde van de programmatiefase moet worden aangevraagd. Dit wijkt af van de implementatie

³¹ Zie overzicht categorieën capaciteitsbeperkingen en voorschriften in *hoofdstuk 2*.

³² Capaciteitsaanvragen onder categorie 2 capaciteitsbeperkingen zouden (deels) in concurrentie met capaciteitsaanvragen voor vervoer kunnen worden behandeld omdat deze uiterlijk 4 maanden voor wijziging van de dienstregeling moet worden gepubliceerd en geraadpleegd.

in het Besluit (met name artikel 9), waar de infrastructuurbeheerder wel met andere aanvragers meedingt om capaciteit voor onderhoud. Het meedingen naar capaciteit voor het voorzienbaar en planbaar onderhoud waar artikel 9 ProRail toe verplicht, verhoudt zich beperkt tot bijlage VII, waarin wordt aangenomen dat capaciteit voor grote, incidentele beperkingen voorafgaand aan de capaciteitsverdelingsprocedure kan worden geconsulteerd en gepubliceerd. Een correcte implementatie van bijlage VII lijkt daarmee een wijziging van het Besluit te vereisen, zodat artikel 6 en 9 van het besluit niet meer van toepassing zijn op de beperkingen benoemd in bijlage VII.

2.6.3 Verhouding bijlage VII en regelgeving internationale goederencorridors

Een tweede aandachtspunt betreft de verhouding tussen het tijdschema voor capaciteitstoewijzing in bijlage VII richtlijn 2012/34/EU enerzijds en de *guidelines* voor coördinatie en publicatie van capaciteitsbeperkingen op de goederencorridors anderzijds. De gewijzigde bijlage VII bevat voorschriften die zien op *alle* capaciteitsbeperkingen, waarmee ze ook impact hebben op capaciteitsbeperkingen die zich voordoen op baanvakken die onderdeel uitmaken van een internationale goederencorridor. De voorschriften voor coördinatie, raadpleging en publicatie in de *guidelines* voor capaciteitsbeperkingen op internationale goederencorridors lijken op onderdelen af te wijken van de gewijzigde bijlage VII. Mogelijk komt dit omdat de *guidelines* al in 2015 zijn vastgesteld, voor de inwerkingtreding van bijlage VII. Bijlage VII prevaleert boven de *guidelines* aangezien Richtlijn 2012/34/EU hogere regelgeving betreft.

Het verdient aanbeveling om nader te onderzoeken wat de achterliggende strekking is van de gewijzigde bijlage VII in relatie tot bestaande bepalingen in richtlijn 2012/34/EU en de richtlijn voor coördinatie en publicatie van capaciteitsbeperkingen opgesteld voor de internationale goederencorridors.

2.7 Tussenconclusie

Europese wet- en regelgeving geeft richtinggevende kaders voor de verdeling van capaciteit op het spoor. Hierbij wordt ruimte gelaten voor nadere invulling door lidstaten en (samenwerkende) infrastructuurbeheerders.

Richtlijn 2012/34/EU ziet op de totstandkoming een Europese spoorwegruimte. De richtlijn richt zich onder meer op harmonisatie van de toewijzing van capaciteit en rechten van gebruik. Zo bevat de richtlijn voorschriften over de procedure van capaciteitstoewijzing, prioritering en reservering van ad hoc capaciteit. In de afgelopen jaren is de richtlijn een aantal keer gewijzigd. Hierbij zijn onder andere meer waarborgen geïntroduceerd voor de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder (richtlijn 2016/2370/EU) en is bijlage VII met het tijdschema voor capaciteitstoewijzing sterk uitgebreid. Deze laatste wijziging is samen te vatten als; het eerder publiceren van capaciteitsbeperkingen en het raadplegen van aanvragers daarover. Met de komst van het vierde spoorwegpakket zullen er wederom wijzigingen worden doorgevoerd: veiligheid zal verder worden geharmoniseerd, de markt verder geliberaliseerd en het onafhankelijk toezicht verstevigd.

Verordening 913/2010/EU heeft tot doel de totstandbrenging van één Europees spoorwegnet voor een concurrerend goederenvervoer met een aantal internationale spoorgoederencorridors. In de verordening wordt het kader uiteengezet voor de samenwerking en coördinatie tussen infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van

internationale treinpaden voor goederentreinen. Het uitgangspunt hierbij is internationale optimalisatie in plaats van een keten van nationale optimalisaties. Op basis van de verordening kunnen lidstaten per goederencorridor aanvullende afspraken vastleggen in richtlijnen en kaderovereenkomsten. De kaderovereenkomsten regelen onder andere het aanbod van vooraf geregelde internationale treinpaden voor goederentreinen en reservecapaciteit door de infrastructuurbeheerders. De verschillende richtlijnen bepalen onder meer hoe wordt omgegaan met coördinatie en publicatie van capaciteitsbeperkingen.

Nationale wet- en regelgeving is gebaseerd op de Europese wet- en regelgeving. Indien vanuit maatschappelijke oogpunt gewenst, wordt een nadere invulling gegeven aan de Europese wet- en regelgeving. De Spoorwegwet geeft algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen en over het verkeer over spoorwegen. De Spoorwegwet bevat een aantal rechtstreekse verwijzingen naar Europese regelgeving zoals eisen aan de toegangsovereenkomst of netverklaring. Momenteel wordt de Spoorwegwet geactualiseerd en gemoderniseerd.

Het Besluit capaciteitsverdeling beschrijft a) de procedure en b) de inhoudelijke criteria voor de jaarlijkse verdeling van capaciteit op het spoor zoals de infrastructuurbeheerder deze moet toepassen. Het Besluit heeft als doel om een eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit ten behoeve van de beheerder, spoorwegondernemingen, internationale samenwerkingsverbanden, concessieverleners en (gemachtigde) aanvragers te creëren. Onder verwijzing naar richtlijn 2012/34/EU beschrijft het Besluit beleidsarm een aantal procedurele stappen om te komen tot een jaarlijkse verdeling van capaciteit over de aanvragers. Nederland heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de inhoudelijke criteria voor de capaciteitsverdeling in- en aan te vullen via twee instrumenten: de prioriteitscriteria en minimumbedieningsniveaus. Deze criteria beogen in het geval van conflict een uitkomst die in het maatschappelijk belang is. Het Besluit is sinds haar inwerkingtreding in 2005 9 keer geoptimaliseerd en geactualiseerd waarbij de structuur en toepassing van het Besluit grotendeels ongewijzigd zijn gebleven. In lijn met richtlijn 2012/34/EU heeft het Besluit als doelstelling een en non-discriminatoire verdeling van de capaciteit. Binnen deze doelstelling wordt de lidstaten en infrastructuurbeheerders ruimte geboden om prioriteiten te stellen die dienen aan het maatschappelijk belang. In de verschillende wijzigingsbesluiten van het Besluit capaciteitsverdeling afgelopen jaren is onderbouwd waarom (bijvoorbeeld) aanpassingen zijn gedaan in de prioriteitsvolgorde. Het ontbreekt vooralsnog aan een concrete definiëring van het maatschappelijk doel dat wordt nagestreefd met de capaciteitsverdelingsprocedure en prioriteringsregels. Daarnaast wordt in richtlijn 2012/34/EU benoemd dat het optimaliseren van het gebruik van de infrastructuur uitgangspunt moet zijn bij een eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit. Dit komt niet als expliciete doelstelling voor in (de toelichting bij) het Besluit.

Op basis van een analyse van de (implementatie) van rechten en plichten in (Europese) regelgeving kan worden opgemaakt dat ProRail als infrastructuurbeheerder als gelijkwaardige partij wordt beschouwd in de coördinatie- en programmatiefase. Dit onder meer omdat zij geen dwingende alternatieve voorstellen lijkt te kunnen doen. Wel kan ProRail een impasse doorbreken door toepassing van de prioriteringscriteria in het Besluit capaciteitsverdeling.

Met de nieuwe richtlijn 2016/2730/EU worden extra voorschriften ter waarborging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de infrastructuurbeheerder geïntroduceerd. Deze zijn relevant voor het proces van zbo-vorming van ProRail waartoe het kabinet heeft besloten.

In de Europese regelgeving en instrumenten zijn verschillende bepalingen opgenomen over coördinatie en publicatie van capaciteitsbeperkingen voor onder meer onderhoud in relatie tot de capaciteitsverdelingsprocedure. Ook het Besluit bevat enkele bepalingen op dit punt. Een eerste observatie op dit punt is dat richtlijn 2012/34/EU suggereert dat de infrastructuurbeheerder niet als gelijke meedingt naar capaciteit. Dit lijkt af te wijken van de implementatie in het Besluit (met name artikel 9) waar de infrastructuurbeheerder wel als gelijke meedingt om capaciteit voor onderhoud. Een tweede observatie is dat de voorschriften voor coördinatie, raadpleging en publicatie in de *guidelines* voor capaciteitsbeperkingen op internationale goederencorridors op onderdelen af lijken te wijken van de gewijzigde bijlage VII.

Op twee terreinen – geluid en vervoer van gevaarlijke stoffen – zijn/worden regels van toepassing die ertoe kunnen leiden dat de capaciteit beperkt wordt, doordat hier eisen uit voortvloeien aan de hoeveelheid geluid (geluidproductieplafonds) en aan de hoeveelheid risico die door het vervoer van gevaarlijke stoffen (risicoplafond) in de bebouwde omgeving mag worden veroorzaakt. Deze regels vloeien voort uit de Wet milieubeheer en Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

Tot slot zijn er een aantal juridische instrumenten die impact hebben op de capaciteitsverdeling. De Netverklaring kan worden beschouwd als de bijsluitende van het Besluit met nadere voorwaarden en informatie over capaciteitsverdeling. Daarnaast speelt de concessiesystematiek een rol waarbij concessieverleners (rijk en decentrale overheden) kunnen sturen op de invulling en prestaties van beheer (het Rijk) en verkeer (Rijk en decentrale overheden).

3 Besluit in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we de werking van het Besluit in de praktijk. Hierbij staan we stil bij de staat van het spoor en beschrijven we de relevante spelers die een rol spelen in de capaciteitsverdeling met hun kenmerken. Ook gaan we in op de werking van de procedure en de inhoudelijke criteria in het Besluit: de minimumbedieningsniveaus en de prioriteitscriteria om vervolgens stil te staan bij de samenhang tussen het Besluit en andere (juridische) instrumenten. Tevens brengen we de praktische ervaringen met het Besluit in kaart aan de hand van subthema's, als de inrichting van het Besluit, de rol van ProRail en onderhoud. We sluiten het hoofdstuk af met een tussenconclusie die een samenvatting geeft van de belangrijkste inzichten in het hoofdstuk.

3.1 Spoorsector in beeld

3.1.1 Benutting spoor

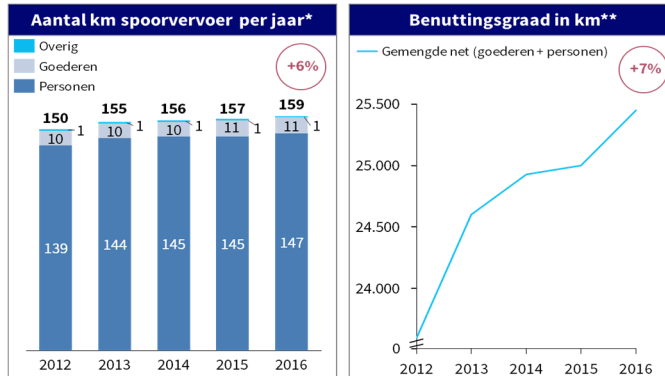
Er is meer **schaarste** op het Nederlandse Spoor dan ooit tevoren. Het totaal aantal gereden treinkilometers is tussen 2012-2016 met 6 procent gestegen, en dat op een reeds drukbezet net. De groei zit vooral in het aantal kilometers reizigersspoorvervoer op de PHS-corridors en, in mindere mate, op de decentrale lijnen. Daarmee kwam de benuttingsgraad in 2016 op 25.450 kilometer. Vervoerders reden in 2016 op het gemengde net 25.450 kilometer op 1 kilometer spoor. Dat is 7% hoger dan in 2012. De benuttingsgraad ligt daarmee fors hoger dan die in andere Europese landen.

De **concurrentie** om en op het spoor is daarmee gestegen. In verhouding tot 2012 waren er het afgelopen jaar 8 vervoerders meer die capaciteit aanvroegen voor het dienstregelingsjaar 2018. Vooral het aantal goederenvervoerders is, met 19 naar 25 aanvragers, flink toegenomen terwijl het aantal gereden kilometers dat het spoorgoederenvervoer maakt slechts beperkt is gestegen. Dit resulteert, in deze open markt, in toenemende concurrentie en een druk op marges.

In de komende jaren is een verdere **toename** van het aantal treinkilometers van zowel personen- als goederenvervoer te verwachten. De laatste prognoses stellen dat het vervoer van personen en goederen tot 2040 bij een laag groeiscenario met respectievelijk 27% en 51% toeneemt. Er zal sprake zijn van frequentieverhogingen voor intercity's op de PHS-corridors en andere corridors met voldoende reizigers. In het goederenvervoer zal de afronding van het werk aan het derde spoor in Duitsland een toename van de benutting van onder meer de Betuweroute betekenen (waarbij Venlo een overloopfunctie behoudt bij aanblijvende groei).

Ook kan de gewenste *modal shift* van het vervoer van goederen van weg naar spoor een groei betekenen.

Figuur: Aantal spoorkilometers en benuttingsgraad zijn tussen 2012-2016 toegenomen



3.1.2 Rollen van belanghebbende spelers in spoorsector

Er zijn drie type aanvragers van capaciteit voor de hoofdspoorweginfrastructuur:

- Beheerder
- Spoorreizigersvervoerders
- Spoorgoederenvervoerders.

Daarnaast zijn de toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM), het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de decentrale concessieverleners (de provincies) belangrijke spelers.

De aanvragers hebben uiteenlopende **kenmerken** en soms conflicterende **behoefte**. Het feit dat zulke verschillende aanvragers moeten worden geaccommodeerd op één net is bepalend voor de werking van het Besluit en maakt de capaciteitsverdeling erg complex. Hieronder worden de verschillen tussen de type aanvragers eerst gevisualiseerd en vervolgens beschreven.

Figuur: Er zijn 3 type aanvragers met uiteenlopende kenmerken en behoefte



Beheerder

De infrastructuurbeheerder heeft in het capaciteitsverdelingsproces een **dubbelrol** als capaciteitsverdeler en aanvrager van capaciteit voor onderhoud en aanleg.

Als aanvrager, besteedt ProRail al het onderhoud aan. Onderhoudswerk betreft in totaal circa 2% van de totaal beschikbare capaciteit. Er zijn grofweg twee soorten onderhoud: regulier en incidenteel onderhoud. Incidenteel onderhoud valt uiteen in voorspelbaar en niet-voorspelbaar onderhoud. Soms is voorafgaand aan de jaarlijkse capaciteitsverdeling bekend waar en wanneer onderhoud of aanleg plaatsvinden. Een groot deel van deze beperkingen worden voorafgaand aan de start van de jaardienstverdeling al met aanvragers overeengekomen. Wanneer het onderhoud nog niet bekend is, vindt consultatie na verdeling van de jaarlijkse capaciteitsverdeling plaats.

Voor het onderhoudswerk en het vervoer van materieel vraagt ProRail capaciteitsbeperkingen aan in de capaciteitsverdeling of komt ze capaciteitsbeperkingen overeen met vervoerders:

- Voor het reguliere onderhoudsrooster worden in de capaciteitsverdeling standaard buitendienststellingen (BDS) conflictvrij gepland. Het betreffen over het algemeen (twee)wekelijkse nachtslots.
- Voor het incidentele, voorspelbare onderhoud (vervanging en wijziging) stelt ProRail in consultatie met vervoerders de capaciteit vast. Dit proces staat los van het jaardienstproces voor de normale dienstregeling. Dit betekent dat de planbare incidentele beperkingen die, na overleg met vervoerders zijn vastgesteld, apart worden gepubliceerd. Deze kennen echter een mate van onbetrouwbaarheid: momenteel wijzigt 40% van de incidentele buitendienststellingen na consultatie en publicatie (mutatiegraad).
- Voor het minder voorspelbare, incidentele onderhoud of wijzigingen aan buitendienststellingen kan ProRail overeenstemming bereiken met vervoerders, na de jaardienstverdeling. Aanvragers dienen instemming te verlenen voor het teruggeven aan de beheerder van de aan hen toegekende capaciteit. Alleen in geval van nood of dreigende nood mag ProRail capaciteit van vervoerders intrekken.

ProRail komt – waar mogelijk – elk jaar circa zes maanden voor de start van de jaardienstregeling omleidingsroutes overeen met aanvragers voor incidentele beperkingen. ProRail mag momenteel omleidingscapaciteit alleen in de restruimte van de reguliere capaciteitsverdeling plannen. Wanneer ProRail capaciteit voor beperkingen (BDS) niet benut, wordt de capaciteit 15 tot 25 dagen van tevoren teruggegeven.

De klanthinder die vervoerders en reizigers ondervinden van onderhoud is in de afgelopen jaren toegenomen. Dit is ten dele het gevolg van grote incidentele capaciteitsbeperkingen in het hart van het netwerk, zoals de verbouwing van stations als Den Bosch, Utrecht en Eindhoven. De beperkingen zijn ook een gevolg van de complexiteit om onderhoudswerk goed te plannen en slim te combineren, zoals blijkt uit de hoge mutatiegraad van incidenteel onderhoud. Ter beperking van de hinder en ter verbetering van de planning van beperkingen, is het programma Toekomstbestendig Werken aan het Spoor opgericht. We staan in *hoofdstuk 4* uitgebreider bij dit programma stil.

De recente bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU stelt aanvullende en voor een deel andere eisen aan de planning en publicatie van verschillende categorieën capaciteitsbeperkingen als

gevolg van bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden. In *hoofdstuk 4* staan we stil bij de implicaties hiervan voor de capaciteitsverdeling en het Besluit capaciteitsverdeling.

Het reguliere onderhoud wordt door ProRail per onderhoudsgebied aanbesteed. Nederland is verdeeld in 21 regio's via 9 aanbestedingen. Incidenteel onderhoud, zoals functiehandhavingen en wijzigingen en aanleg, besteedt ProRail projectmatig aan. Dit is landelijk georiënteerd. Op het Nederlandse spoor zijn in 2018 7 vervoerende aannemers actief die het onderhoud in opdracht van ProRail uitvoeren. Deze aannemers hebben behoefte aan spoorcapaciteit voor:

- Uitvoering van werkzaamheden
- Vervoer van materieel: aannemers hebben spoorse capaciteit (waaronder opstelcapaciteit voor onderhoudstreinen) nodig om hun materiaal (en mensen) van de werkplaatsen naar de onderhoudslocaties te rijden. Aangezien de detailplanning van onderhoudswerk gewoonlijk circa 6 weken voorafgaand bekend is, wordt de capaciteit voor het vervoer van materieel *last minute* ingepland. Het kan voor aannemers dan een uitdaging zijn om afdoende en aangesloten capaciteit te krijgen.

Personenvervoerders

Twaalf openbare personenvervoerders (exclusief besloten personenvervoer) vroegen voor 2018 capaciteit aan. Zij gebruiken deze capaciteit om een vaste dienstregeling voor regionaal, nationaal en internationaal reizigersvervoer te realiseren, voor hogesnelheidsvervoer, intercity's, sprinters en stoptreinen.

De meeste nationale personenvervoerders (besloten personenvervoerders rijden niet op basis van een concessie) rijden op basis van **concessies**. Deze zijn onderhands gegund, zoals de concessie voor het hoofdrailnet (HRN) van NS tot 2025. Deze wordt door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verleend. Alternatief worden concessies in concurrentie gegund, zoals de concessies op de decentrale lijnen die door de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Gelderland, Overijssel, Limburg en Zuid-Holland worden verleend. Er is, buiten het HRN, dus sprake van concurrentie *om* het spoor. Vanaf 2021 kan, buiten het HRN, ook sprake zijn van concurrentie *op* het spoor. Dit is nog wel onderwerp van politiek debat. In *hoofdstuk 4* staan we stil bij *open access* en haar implicaties.

In concessies staan eisen opgenomen over waar vervoerders moeten rijden en stoppen en met welke frequentie. Het internationale personenvervoer is reeds geliberaliseerd. In Nederland rijdt al het internationale personenvervoer echter nog op basis van een concessie, denk aan de Thalys.

De concessies en (gewenste) dienstregelingen bepalen in hoge mate de capaciteitsaanvragen van personenvervoerders. Het onderscheid is cruciaal, vooral bij schaarste. De dienstregeling is een wens of voorstel van een vervoerder, de concessie een harde eis van de overheid, 'namens de passagier(s)' en 'in het algemeen belang'. Personenvervoerders hebben hierbij bovenal behoefte aan **tijdigheid, voorspelbaarheid, zekerheid** en accommodatie van de **spits**:

- Vooral internationale personenvervoerders, zoals de Thalys, hebben idealiter al voor de ingang van de dienstregeling inzicht in de dienstregeling. Reizigers willen voor internationale treinreizen de mogelijkheid hebben ver van tevoren al kaartjes te kopen voor specifieke stoelen, net als voor vlieguren. Hiertoe moeten vervoerders weten wanneer ze rijden en met welk materieel.
- Personenvervoerders willen eenzelfde frequentie en tijdligging voor elk uur en elke dag. Dit creëert voorspelbaarheid. Reizigers rekenen erop dat persontreinen op

vaste tijden rijden. Deze voorspelbaarheid bepaalt mede de aantrekkelijkheid van het personenvervoer, evenals hoge frequenties in de spits.

- Personenvervoerders willen het hele jaar dezelfde dienstregeling blijven rijden en tijdig worden voorbereid als dit (tijdelijk) niet mogelijk is zodat zij hun operatie kunnen aanpassen, bijvoorbeeld door spoorvervoer te ‘verbussen’, en hun reizigers tijdig kunnen informeren.
- Tot slot is het belangrijk voor personenvervoerders om in de **spits** de mogelijkheid hebben om de frequentie te verhogen en/of langer materieel in te zetten zodat de toename aan reizigers kan worden geacommodeerd.

Goederenvervoerders

25 goederenvervoerders vroegen voor 2018 capaciteit aan in de jaardienst. Naast het goederenvervoer zelf, kunnen ook verladers capaciteit aanvragen en deze tot uiterlijk 30 dagen vooraf toekennen aan een specifieke vervoerder.

Het spoorgoederenvervoer is een open en internationale markt. Goederenvervoerders concurreren met elkaar én met wegvervoer en de binnenvaart om het vervoer van goederen. Tevens wordt er met internationale spoorgoederenvervoerketens geconcurrerd, bijvoorbeeld via Hamburg, Wilhelmshaven of Antwerpen. Het leeuwendeel van het vervoer gaat over één of meerdere grenzen.

Goederenvervoerders hebben behoefte aan **kwaliteit, flexibiliteit en Europese afstemming:**

- Kwaliteit betreft de kenmerken van de toegewezen capaciteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om de maximale lengte van de trein, maximale aslast van de trein, de snelheid of het aantal niet-commerciële stops.
- Flexibiliteit betreft de mogelijkheid om aanvragen te wijzigen of tussen een week voor uitvoering tot in de laatste 24 uur voor uitvoering aanvragen te doen. In tegenstelling tot personenvervoerders, hebben goederenvervoerders maanden vooraf slecht zicht op waar ze gaan rijden, laat staan hoe laat. De goederenvervoersmarkt is grotendeels geen jaardienstmarkt, maar is – net als het wegvervoer en de scheepvaart – vooral ook een ad hoc en spotmarkt. Er zijn uiteraard ook jaardiensttreinen; deze kunnen echter tussen augustus en januari van het jaar voor de reizigersdienstregeling van tractionair wisselen. Om goed op de marktvrage in te spelen, hebben zij de juiste *time to market* ofwel flexibiliteit nodig.
- Aangezien het merendeel van het vervoer internationaal van aard is, hebben goederenvervoerders behoefte aan Europese (en internationale) afstemming. Dit wordt versterkt door het feit dat de Nederlandse vervoerders grotendeels handelen als subcontractor van een buitenlandse moeder of vervoerder die de commerciële verantwoordelijkheid heeft. Deze afstemming/harmonisatie varieert van afstemming qua plannings- en veiligheidssystemen, prioriteitsregels tot afstemming over onderhoudswerkzaamheden en nieuw- en uitbouwprojecten. Idealiter nemen spoorgoederenvervoerders een integraal spoorproduct af bij één van de infrabeheerders, zoals bij de Rail Freight Corridors wordt geprobeerd.

Vrijwel alle goederenvervoerders vragen in de jaardienst capaciteit aan. Zij hebben op dat punt beperkt zicht op hun behoefte maar zijn bang achter het net te vissen als zij dit nalaten. De meerderheid van de aanvragen wordt na toedeling bijgesteld, omdat pas later meer duidelijkheid ontstaat over de werkelijke behoefte. Hiertoe bestaan tegen die tijd niet altijd meer mogelijkheden. Vervoerders zijn in dat geval aanwezig op de minimaal 10% ad hoc capaciteit die ProRail voor het goederenvervoer moet reserveren. In de praktijk reserveert ProRail op de goederencorridors minimaal 2 keer zoveel rijmogelijkheden als op basis van de

aanvragen en realisatie gevraagd wordt (conform de afspraak op de Tafel van Verdeling) en kan zo de goederenvraag grotendeels accommoderen.

Toezichthouder

ACM houdt als toezichthouder onder meer toezicht op de eerlijke verdeling van capaciteit door ProRail op basis van de Spoorwegwet en de Wet Personenvervoer 2000 en behandelt klachten van vervoerders. Vanaf het moment dat een conflict 'definitief' is – in die zin dat de fase van programmering, coördinatie en verdeelbesluit is doorlopen – kan ACM geschillen beslechten. Zo waarborgt ACM dat vervoerders onder dezelfde voorwaarden gebruik kunnen maken van het spoor. Het aantal klachten is tot op heden beperkt maar lijkt wel (licht) toe te nemen. Ontwikkelingen zoals verdere decentralisatie en (op termijn) *open access* kunnen ervoor zorgen dat het aantal klachten in de toekomst verder stijgt.

ACM telt in de periode 2012-2018 vier formele klachten (o.b.v. artikel 71 Spoorwegwet) over de capaciteitsverdeling. Twee klachten van DB Cargo uit 2017 over opstelsporen en KNV uit 2017 over standaardgoederenpaden zijn ingetrokken. De overige klachten betreffen:

- Een klacht van Arriva/Connexion-Breng in 2015 over de verdeling van beheer/verkeer op het traject Zevenaar-Didam – Besluit van ACM van 21 juli 2015
- Een klacht van RailGood in 2016 over Moerdijk en de capaciteit voor ongepland maar planbaar onderhoud – Besluit van ACM van 12 december 2016

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ministerie heeft een dubbelrol in de spoorsector, ook waar het aankomt op de capaciteitsverdeling. Zij is allereerst stelselverantwoordelijk. Als zodanig, stelt zij (met instemming van de Tweede Kamer) de (maatschappelijke) kaders voor een eerlijke en non-discriminatoire toegang tot het spoor via het Besluit en op basis van Europese regels. Daarnaast is zij concessieverlener van de beheerconcessie van ProRail en het hoofdrailnet van NS. Bovendien speelt ook mee dat de Staat aandeelhouder is van ProRail en NS.

Spoorprovincies

Een aantal provincie zijn, zoals vermeld, concessieverlener voor het spoorvervoer op de decentrale spoorlijnen. Zij zijn, als zodanig, medeverantwoordelijk voor regionale investeringen in het spoor. De spoorprovincies kunnen ook capaciteit aanvragen voor het concessievervoer, maar doen dat in de praktijk niet.

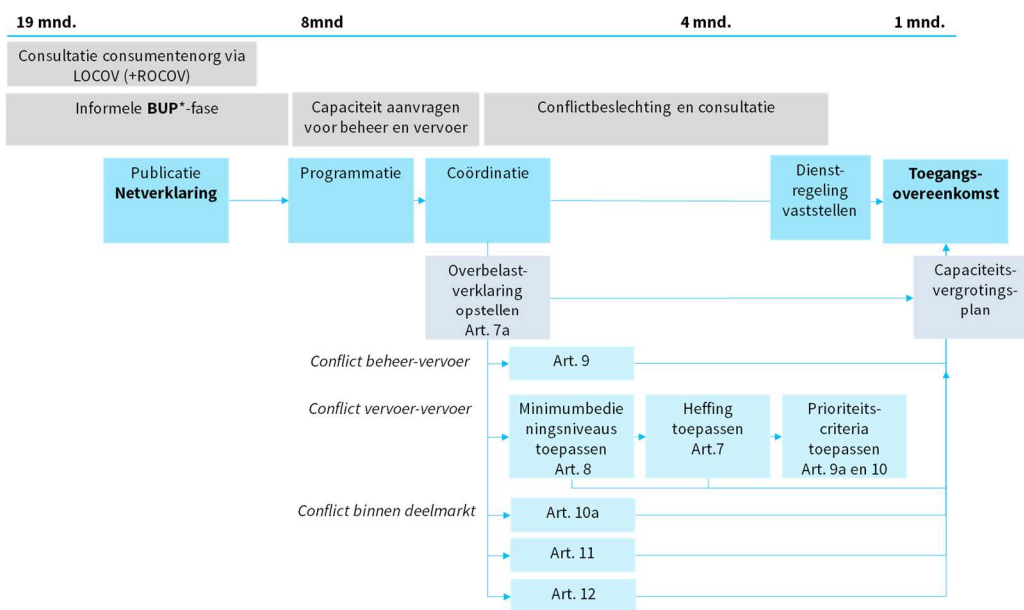
3.2 Werking van Besluit

In deze paragraaf staan we stil bij de werking van de procedure en de inhoudelijke criteria.

3.2.1 Procedure

Om te komen tot een capaciteitsverdeling, beschrijft het Besluit een procedure. Deze bestaat uit een aantal formele **stappen** die het proces structureren en de uitkomsten beïnvloeden. Daarnaast zijn voorafgaand aan deze procedure twee informele stappen te onderscheiden.

Figuur: Procedure structureert het proces en beïnvloedt de uitkomsten



In de bovenstaande figuur, staat de procedure schematisch weergegeven. In de tekst, lichten we de formeel en informele stappen volgorde toe.

Hoewel het juridisch mogelijk is gemaakt in de Spoorwegwet, vermeldt ProRail in de Netverklaring dat zij geen kaderovereenkomsten aanbiedt. Zodoende is deze stap niet opgenomen. De belangrijkste oorzaak is gelegen in het feit dat de kaderovereenkomst geen zekerheid biedt op capaciteit (in ieder geval niet op het niveau van treinpaden). In de AMvB wordt ook geen status gegeven aan capaciteit die in een kaderovereenkomst is vastgelegd. Vervoerders moeten veel toezeggingen doen maar krijgen er weinig waarborgen van de infrastructuurbeheerder voor terug. Zo moeten vervoerders toezeggen meerjarig een bepaalde frequentie op een bepaald baanvak te rijden, hoewel de infrabeheerder de belofte hen de betreffende capaciteit te bieden, moet terugtrekken zodra een andere vervoerder capaciteit aanvraagt voor hetzelfde baanvak. Ook mogen kaderovereenkomsten geen toekenningen van vaste baanvakken en rijtijdstippen bevatten.

Toewijzing paden Rail Freight Corridors (RFC)

ProRail wijst de capaciteit die het goederenvervoer in Nederland benut op de Rail Freight Corridors toe aan de RFC. Dit gebeurt voorafgaand aan de capaciteitsverdeling. Deze capaciteit is Europees afgestemd zodat de paden in elk land op elkaar aansluiten. De paden worden daarmee onttrokken aan het reguliere capaciteitsverdelingsproces: zij zijn in het proces niet meer te vergeven. Goederenvervoerders kunnen deze paden via de RFC tot 30 dagen voorafgaand aan de rit aanvragen.

Consultatiefase (informeel)

De Nationale personenvervoerder consulteert, voorafgaand aan het indienen van hun aanvraag, verplicht de consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV, conform hetgeen vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000. Regionale vervoerders zouden dezelfde procedure moeten doorlopen bij respectievelijke regionale overlegtafels. In deze consultaties kunnen vervoerders beloftes doen wat de kenmerken van de aanvragen en de schuifruimte in het capaciteitsverdelingsproces beïnvloedt.

BUP-fase (informeel)

In de Netverklaring, staat de Basisuurpatroon (BUP) fase benoemd als een voorfase in het capaciteitsverdelingsproces dat door ProRail en vervoerders wordt doorlopen. Deze fase kent geen juridische basis in het Besluit (of elders). Alle vervoerders kunnen op basis van vrijwilligheid aan de BUP-fase deelnemen. Niet alle vervoerders doen dit. Normaliter nemen alle personenvervoerders, DB Cargo en ProRail deel. Deze partijen bereiken in deze fase op hoofdlijnen overeenstemming over een basisuurpatroon; de dienstregeling voor een uur in en buiten de spits. Van daaruit komen de deelnemende partijen tot basisdagen. Ook komen zij tot een *agree to disagree*-lijst op waarin de resterende conflicterende aanvragen staan. ProRail tracht de belangen van niet deelnemende partijen (een aantal goederenvervoerders en de vervoerende aannemers) aan de BUP-fase te bewaken vanuit haar *overall* verantwoordelijkheid.

Programmatiefase

ProRail verwerkt alle aanvragen, in overleg met vervoerders, tot een ontwerpcapaciteitsverdeling. ProRail is in deze fase via het Besluit verplicht om minimaal 10% ad hoc capaciteit te reserveren voor het standaard goederenvervoer. ProRail realiseert in de praktijk een aanzienlijk hoger percentage ad hoc paden voor het goederenvervoer. Conform een afspraak met de sector, reserveert ProRail minimaal 2 keer zoveel rijmogelijkheden als op basis van de aanvragen en realisatie gevraagd wordt.

Vervoerders kunnen hun aanvragen doen in het planprogramma Donna of aanleveren per e-mail. De meeste personenvervoerders en één van de goederenvervoerders leveren hun aanvragen aan in het planprogramma Donna. De partijen die deelnamen aan de BUP-fase vragen primair capaciteit aan op basis van de uitkomsten van de BUP-fase. In andere landen zet de infrastructuurbeheerder de aanvragen voor de aanvragers in het systeem en hebben aanvragers zelf geen toegang. De toegang tot Donna maakt dat ook vervoerders planexpertise in huis hebben. Het creëert eveneens een mate van inzicht en transparantie die, volgens personenvervoerders, optimaliserend werkt: de personenvervoerders zijn zich ervan bewust dat compromissen nodig zijn. Ook vervoerders die niet aanvragen in Donna kunnen toegang krijgen tot Donna. De vraag is hoe deze toegang tot Donna en transparantie zich verhouden tot *open access* per 2021.

Coördinatiefase

ProRail en aanvragers zoeken gezamenlijk naar oplossingen voor resterende conflicten. ProRail heeft in deze fase de mogelijkheid om alternatieve voorstellen te doen op aanvragen van spoorondernemingen. Deze kunnen echter worden geweigerd door betreffende partijen.

Conflictbeslechting

Voor resterende conflicten kunnen aanvragers conflictbeslechting aanvragen. ProRail neemt bij een capaciteitsconflict een (voorgenomen) verdeelbesluit en waar je als aanvrager/ gerechtigde een geschil over kan starten. Een alternatief of last resort (als conflictbeslechting is mislukt) is het doorlopen van de beschreven stappen in het Besluit en de criteria toepassen. We beschrijven deze criteria hieronder in meer detail.

Toegangsovereenkomst

Bij overeenstemming, sluiten ProRail en de aanvrager een privaatrechtelijke toegangsovereenkomst over het capaciteitsgebruik tijdens het dienstregelingsjaar.

3.2.2 Inhoudelijke criteria

Zoals beschreven in *hoofdstuk 3* kent het Besluit inhoudelijke criteria waarmee capaciteitsconflicten kunnen worden beslecht. Hiertoe worden aanvragen ingedeeld als 'beheer' of naar vervoerssoort. Er zijn 3 soorten conflicterende aanvragen: beheer vs vervoer, vervoerssoort vs vervoerssoort en binnen de vervoerssoort.

Hieronder staan we eerst stil bij de werking van de volgordelijke criteria voor conflicten tussen vervoerssoorten:

- **Minimumbedieningsniveaus:** de conflicterende capaciteitsaanvragen worden getoetst aan de minimumbedieningsniveaus; een minimumfrequentie per vervoerstype en baanvak/corridor. Als het afwijzen van een aanvraag betekent dat niet (meer) aan de minimumbedieningsniveaus wordt voldaan, is deze optie onmogelijk. De minimumbedieningsniveaus gelden daarmee als randvoorwaardelijk. Omdat de minimumbedieningsniveaus lage frequenties garanderen, die veelal niet meer corresponderen met de gevraagde frequenties, bieden ze slechts een beperkt aantal gevallen een oplossing voor conflicten.
- **Schaarsteheffing:** als beide aanvragen voldoen aan de minimumbedieningsniveaus, bekijkt ProRail of één van de aanvragers zich terugtrekt bij toepassing van een heffing; verhoging van de gebruiksvergoeding. Deze verhoging kan niet worden toegepast bij concurrerende aanvragen voor capaciteit ten behoeve van beheer en evenmin wanneer de verhoging ertoe zou leiden dat de minimumbedieningsniveaus van het personenvervoer en het goederenvervoer niet worden gehaald. De schaarsteheffing is de afgelopen jaren niet toegepast vanwege het feit dat het grootste deel van de concurrerende aanvragen in de jaardienstverdeling ziet op aanvragen voor verkeer-beheer (waarbij de schaarsteheffing dus niet kan worden toegepast) en op conflicten met betrekking tot capaciteit voor reizigersvervoerders en de reservering van (ad-hoc) capaciteit ten behoeve van het goederenvervoer. Het toepassen van een schaarsteheffing bij dergelijke conflicten heeft geen zin omdat de goederenvervoerder die de in de jaardienst te reserveren adhoc capaciteit uiteindelijk zal gaan aanvragen op dat moment nog niet bekend is. Bovendien kan ook worden betoogd dat van de heffing een negatieve prikkel uit kan gaan: om een capaciteitsconflict op te lossen is immers in sommige gevallen meer infra nodig, iets wat door toepassing van de heffing niet direct naar voren komt.
- **Overbelastverklaring:** Indien een verhoging geen soelaas beidt, wordt het betreffende deel van de infrastructuur overbelast verklaard. In de jaardienstverdeling voor 2018 gebeurde dit 9 keer. In de onderstaande tabel staan in dit verband alle gegevens vanaf 2012 opgenomen.
- **Prioriteitscriteria:** Zoals de naam doet vermoeden, prioriteren de prioriteitscriteria diverse deelmarkten ten opzichte van elkaar. Het betreft 9 deelmarkten met de prioritering zoals opgenomen in de tabel:

Prioritering naar deelmarkt

- a) stadsgewestelijk openbaar vervoer;

- b) nationaal openbaar vervoer;

- c) internationaal openbaar vervoer, niet zijnde internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, met uitzondering van vervoer per nachttrein;

- d) nationaal hogesnelheidspersonenvervoer;

e) internationaal hogesnelheidspersonenvervoer;

f) streekgewestelijk openbaar vervoer;

g) standaard goederenvervoer;

h) overig personenvervoer;

i) verkeer zonder vervoersfunctie.

De prioriteitscriteria betekenen *grosso modo* dat personenvervoerders bij een conflict tussen aanvragen uit verschillende deelmarkten meer prioriteit genieten als het gaat om capaciteitsaanvragen boven de minimumbedieningsniveau dan het goederenvervoer. Met name het stadsgewestelijk openbaar vervoer (intercity's), het nationaal openbaar vervoer en het internationale openbaar vervoer hebben een hoge prioriteit.

Hierbij is het goed om in ogenschouw te nemen dat de capaciteit voor het goederenvervoer op andere wijzen wel is geborgd. Ten eerste is goederencapaciteit gereserveerd voor de Rail Freight Corridors voor doorgaande internationale paden. Ten tweede, garanderen de minimumbedieningsniveaus goederenvervoerders kwantitatief afdoende paden.

De prioriteitscriteria worden weinig toegepast in de zin dat jaarlijks weinig overbelastverklaringen worden uitgegeven. Dit is echter geen indicatie van het gebrek aan conflict of de beperkte impact van deze criteria. De criteria hebben grote impact doordat zij hun schaduw vooruit werpen: aanvragers anticiperen vanaf de BUP-fase op de uitkomsten van de prioriteitscriteria bij conflict. De daadwerkelijk toepassing ervan wordt hierdoor voorkomen. Hierdoor worden de paden waar wel vraag naar is, maar die in geval van conflict niet zouden worden toegekend aan de aanvrager vanwege lage prioritering van diens vervoerssoort, in de praktijk niet aangevraagd. Hierdoor wordt slechts een klein aandeel van de conflicten zichtbaar, die er in de praktijk wél zijn op basis van de initiële vraag. Een voorbeeld zijn gevallen van samenloop tussen regionaal en nationaal vervoer die vanwege de hoge prioritering van nationaal vervoer niet resulteren in een conflict.

- Het toepassen van een heffing kan voor elk conflict worden toegepast, in de praktijk wordt hier beperkt gebruik van gemaakt. De minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria bieden alleen een oplossing voor conflicten tussen verschillende deelmarkten. Bij conflicten tussen beheer en vervoer en conflicten binnen vervoerstypen, gelden diverse criteria, variërend per deelmarkt. Het aantal conflicten binnen vervoerssoorten lijkt relatief beperkt omdat concessies elkaar maar beperkt overlappen. Slechts een klein deel van het spoorvervoer kent bovendien *open access*. Het betreft momenteel vooral conflicten tussen goederenvervoerders of internationale personenvervoerders.
- In *hoofdstuk 3* hebben we de criteria voor conflicten tussen beheer en vervoer en conflicten binnen vervoerstypen gespecificeerd. Kort gezegd dienen de criteria voor conflicten binnen vervoerssoorten vooral om te garanderen dat de aanvraag met de meeste maatschappelijke waarde de capaciteit krijgt. Zo mag de uitkomst van een conflict tussen internationale personenvervoerders er niet toe leiden dat één van de vervoerders niet aan haar concessieverplichtingen kan voldoen.

Tabel: aantal verdeelbesluiten, overbelastverklaringen en geschillen is relatief laag

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(Voorlopige) verdeelbesluiten	0	0	13	7	10	34
Overbelastverklaringen	4	3	6	1	3	9
Geschillen	6	8	2	1	6	6

3.2.3 Samenhang met andere (sturings)instrumenten

In aanvulling op het Besluit, beïnvloeden andere wet- en regelgeving en instrumenten de capaciteitsverdeling ook. Kortweg, valt deze invloed uiteen in 2 soorten:

- Nader specificeren, zoals vervoersconcessies en verkeersleiding doen
- Beperken, zoals geluidproductieplafonds en Rail Freight Corridors doen.

Instrument	Invloed op (beschikbare) spoorse capaciteit
Beheerconcessie	De beheerconcessie stelt eisen aan de kwaliteit, locaties en kosten van beheer en aanleg en stuurt hiermee de capaciteitsbeperkingen voor onderhoud.
Vervoersconcessies	Vervoersconcessies stellen meerjarige eisen aan personenvervoerders over frequenties en haltering die de jaarlijkse capaciteitsverdeling sterk beïnvloeden en een mate van voorspelbaarheid geven. Als <i>public service obligations</i> (PSO) genieten concessies een sterke status. Hiermee wordt rekening gehouden in de prioriteitscriteria. Vervoersconcessies kunnen, middels de contractuele verplichtingen, invloed hebben op de benodigde investeringen in onderhoud en aanleg. De vervoerconcessies moeten worden onderscheiden van de door vervoerders gewenste dienstregelingen. De dienstregeling is een wens of voorstel van een vervoerder, de concessie een harde eis van de overheid, ‘namens de passagier(s)’ en ‘in het algemeen belang’.
<i>Rail Freight Corridors</i>	ProRail deelt, voorafgaand aan de jaarlijkse capaciteitsverdeling, capaciteit toe aan de <i>Rail Freight Corridors</i> voor het goederenvervoer. Deze capaciteit wordt Europees afgestemd en gepubliceerd. Na publicatie ligt de capaciteit vast en niet te vergeven in het capaciteitsverdelingsproces. De werkwijze van de RFC werkt capaciteitsbeperkend in die zin dat netto minder capaciteit te vergeven is. Echter, de RFC en Nederlandse capaciteitsverdeling zijn ook communicerende vaten: wat beschikbaar is aan capaciteit via de RFC, hoeft niet meer te worden vergeven in de capaciteitsverdeling. Zo wordt 100% van de benodigde goederencapaciteit op het baanvak Roosendaal-Antwerpen verdeelt via de RFC.
Netverklaring	De Netverklaring vult het Besluit in en aan op sturende wijze, bijvoorbeeld door de technische specificaties van de tracés te beschrijven die daarmee de capaciteit kunnen beperken.
Geluidproductieplafonds en risicoplafonds	De wettelijke geluidproductieplafonds en de risicoplafonds leggen beperkingen op aan de frequentie en kenmerken van – vooral – het goederenvervoer op bepaalde baanvakken. Ze hebben daarmee een capaciteits-beperkend effect, bijvoorbeeld door slechts een minimale capaciteitsbenutting in de nacht toe te staan of het aantal routes waarover gevaarlijke stoffen kunnen worden vervoerd te beperken.

	Het nadeel van capaciteitsbeperkingen moet worden afgewogen tegen de belangen van de omgeving.
Veiligheidsvoorschriften	Veiligheidsvoorschriftenleggen beperkingen op qua bijvoorbeeld rijsnelheid, opvolgtijden, conflictvrij plannen en overwegveiligheid. Deze hebben een capaciteits-beperkend effect. Hoe strenger de veiligheidsregels, hoe beperkender het effect. Het nadeel van capaciteitsbeperkingen moet worden afgewogen tegen de belangen van de veiligheid voor personeel, reizigers en omgeving.
Verkeersleiding	In de dagelijkse uitvoering van de capaciteitsverdeling (dat niet onder de werking van het Besluit valt), heeft de verkeersleiding invloed op de prioritering van de ene trein over de andere via aansturing en bijsturing. Hiertoe worden andere doelen en criteria gehanteerd dan in het Besluit. Zo wordt rekening gehouden met veiligheid en wordt bij verstoring ingezet op het zo snel mogelijk teruggaan naar de normale situatie. ProRail is verantwoordelijk voor de verkeersleiding. De verkeersleiding kan via de aan- en bijsturing nuances aanbrengen in de capaciteitsverdeling die afwijken van de maatschappelijk wenselijke verdeling die het Besluit voorstaat.
Opstelcapaciteit	Opstelcapaciteit, spoor voor stalling, schoonmaak en klein onderhoud, beïnvloedt de capaciteitsverdeling op de hoofdspoorweginfrastructuur (maar valt buiten het Besluit capaciteitsverdeling) Momenteel is sprake van schaarste die de capaciteitsverdeling kan beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat extra rijbewegingen nodig zijn omdat het dichtstbijzijnde opstel terrein vol is en de vervoerder moet uitwijken. Deze krapte is in beeld en wordt uitgebreid maar vormt de komende jaren nog wel een aandachtspunt.

3.3 Ervaringen met Besluit

In deze paragraaf, beschrijven we hoe belanghebbenden het doel, het functioneren en de (toekomstige) inrichting van het Besluit zien. We staan hierbij ook stil bij gerelateerde thema's zoals onderhoud en omgevingsfactoren.

3.3.1 Doel

Hoewel belanghebbenden de functie van het Besluit in soortgelijke termen definiëren – het stellen van regels voor het verdelen van capaciteit, denken zij verschillend over het doel van het Besluit. Meer specifiek kijken zij anders naar wat een optimale verdeling behelst.

Door de oogsharen heen zien we de volgende driedeling:

- NS ambieert een optimalisatie van de **brede maatschappelijke waarde** van het spoorvervoer. De rol van de trein wordt bezien in de totale dienstregeling, het OV-netwerk en de brede mobiliteitsopgaven van Nederland.
- De vervoerders verenigd in FMN ambiëren een combinatie van optimalisaties: het gaat om zowel optimale en efficiënte benutting van de spoorweginfrastructuur (eerste belang) als om een brede maatschappelijke waarde van het spoorvervoer (tweede belang); bij conflict, van ondergeschikte prioriteit ten opzichte van het eerste belang
- Goederenvervoerders ambiëren een optimalisatie van de **vervoerswaarde** van het spoorvervoer. Deze definiëren zij veelal in economische termen; als de monetaire waarde van een beladen goederentrein. Waar personenvervoerders geneigd zijn te

willen optimaliseren op netwerkniveau (macro), neigen de goederenvervoerders naar optimalisatie van specifieke treindiensten of treinen (micro). Wel verwijzen zij daarbij naar de waarde van het goederenvervoer voor de BV Nederland en wens dat het spoor (en de binnenvaart) de groei van het goederenvervoer faciliteren. Ook de competitieve bereikbaarheid van havens, industrie en terminals vinden de goederenvervoerders van strategisch belang.

- De infrastructuurbeheerder beziet het doel van de capaciteitsverdeling primair vanuit de infrastructuur zelf en zet zodoende in – in lijn met de Europese doelstelling - op een **optimale benutting van de infrastructuur**: zoveel mogelijk vragen accommoderen.

Deze diversiteit in zienswijze is een logisch gevolg van de verschillen in taken, karakteristieken en belangen tussen de spelers. De verschillende zienswijze op het doel van het Besluit bieden al inzicht in hoe tevreden de belanghebbenden zijn met het functioneren van het Besluit. Hoe verder het geambieerde doel staat van de huidige doelen en werking van het Besluit, hoe minder tevreden de speler.

3.3.2 Functioneren

Alle belanghebbenden erkennen de toegenomen schaarste op het spoor. Zij verschillen van mening over het functioneren van de capaciteitsverdeling gegeven de schaarste. In de onderstaande alinea's staan wij per thema stil bij de hoofdmoot van de ervaringen van belanghebbenden, als opgehaald in interviews en consultatiesessies.

Inrichting van het Besluit

Waar een deel van de belanghebbenden het wenselijk acht het Besluit te versimpelen en op afstand te plaatsen van de politiek, vinden anderen de inrichting van het Besluit passend:

- Zowel NS als de vervoerders verenigd in FMN vinden de gedetailleerdheid van het Besluit logisch voortvloeien uit het maatschappelijk belang dat het Besluit borgt. Ze ervaren de controle van de Tweede Kamer via voorhang daarbij als wenselijk.
- Voor de vervoerders verenigd in FMN geldt dat zij een 'versimpeling' in de prioriteringscriteria t.a.v. het aantal deelmarkten wenselijk achten in die zin dat zijn voorstellen alle binnenlandse personenvervoer als één deelmarkt te benoemen. Zij bepleiten tevens het verankeren in het Besluit van de BUP-fase.
- Provincies pleiten voor een modernisering van het Besluit met minder focus op het hoofdrailnet maar zetten niet in op versimpeling.
- Goederenvervoerders ervaren het Besluit als te gepolitiseerd en te gedetailleerd. RailGood geeft aan niet aan de politieke waan van de dag te willen zijn overgeleverd. Zij ambieert een Besluit dat zich meer richt op vervoerwaarde en het borgen van de *life lines* van havens, industrie, terminals en handelsbedrijven.
- De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat wil het Besluit versimpelen. Dit is in lijn met het beleidsvoornemen om de Spoorwegwet te moderniseren en te stroomlijnen. Het ministerie van EZ – dat eveneens is bevraagd in dit verband – is daarnaast voorstander van het depolitiseren van het Besluit.

Goederenvervoer

Goederenvervoerders hebben grote behoefte om flexibel op de marktvrage in te spelen en een kwalitatief hoogwaardig product te realiseren. Een aantal factoren werkt in hun optiek nu belemmerend:

- Tegenvallende kwantitatieve en kwalitatieve pre-arranged paths op de Rail Freight Corridors. De capaciteit via de RFC is voor sommige corridors beperkt, het aanvraagprogramma is gebruiksonvriendelijk en paden zijn slechts tot 30 dagen voor de dag van uitvoering, aan te vragen. De paden kunnen ook beter internationaal op

elkaar aansluiten dan nu het geval is, zowel in de reguliere situatie als bij verstoringen, stelt DB Cargo. Dit vraagt betere Europese afstemming tussen infrastructuurbeheerders. Goederenvervoerders ambiëren een integraal en dus internationaal spoorproduct. RailGood merkt op dat ook buiten de Rail Freight Corridors paden voor goederenvervoer moeten worden gereserveerd. Beperkte kwaliteit en flexibiliteit van de paden binnen de minimumbedieningsniveaus, als aangevraagd in de jaardienst doordat de goederenvervoerders op het punt van aanvraag vaak nog geen zicht hebben op de vraag. Hun aanvragen moeten daarom later in het proces gemuteerd worden, wat afdoet aan de kwaliteit of zorgt dat zij aangewezen zijn op de ad hoc paden (zie *onder*). Dit maakt kwetsbaar.

- Beperkte kwantiteit en kwaliteit van de ad hoc paden. ProRail moet in ieder geval 10% ad hoc paden reserveren. In de praktijk ligt dit percentage vaak hoger (zie *paragraaf 3.2.1*). Dit wordt alsnog als beperkt ervaren door goederenvervoerders, gezien de aard van de goederenmarkt die vooral vraag-gestuurd is en een hoge dynamiek kent. Een belangrijk deel van de vraag voor veel goederentreinen dient zich relatief kort voor de dag van uitvoering aan. Daarnaast kennen de paden beperkende kenmerken qua lengte, snelheid, tonnage, omrijden en non-commerciële stops. Volgens goederenvervoerders is verder van belang dat de ad hoc paden aansluiten op de ad hoc-capaciteit in omliggende landen.
- Gebrekkige Europese afstemming van regels, systemen en paden. Goederenvervoerders hebben in het bijzonder de wens om de capaciteitsverdelingsprocessen van Nederland en Duitsland te harmoniseren, qua proces als qua product.

BUP-fase

- Goederenvervoerders geven aan dat de BUP-fase niet aansluit bij de aard van het goederenvervoer. Goederenvervoerders hebben ten tijde van de BUP slecht zicht op hun capaciteitsbehoefte. De kans is daardoor groot dat de capaciteit die je nodig hebt aanzienlijk afwijkt van de capaciteit die is gereserveerd in de BUP-fase. Dit drukt op de kwaliteit van de paden. Daarnaast vraagt deelnemen aan de BUP expertise en capaciteit van vervoerders. Deze is niet altijd aanwezig en is kostbaar. Tot slot kan de BUP-fase invloed uitoefenen op het vervolproces van de capaciteitsverdeling. Dit werkt in het nadeel van de goederenvervoerders, zo zeggen zij. ProRail geeft in dit verband aan dat altijd meer capaciteit kan worden aangevraagd.
- Personenvervoerders zien de BUP-fase als één van de grootste succesfactoren van het Nederlandse model. Personenvervoerders zouden de BUP-fase graag geformaliseerd zien in regelgeving, zoals in Zwitserland het geval is.

Rol van ProRail

Wat betreft de rol van ProRail is de crux of deze coördinerend moet blijven of meer regisserend van aard moet worden. De sector is hier verdeeld over:

- In de capaciteitsverdelingsprocedure kan ProRail een impasse doorbreken door toepassing van de prioriteringscriteria in het Besluit capaciteitsverdeling.
- Conform Europese wetgeving, mag ProRail in de coördinatiefase alleen alternatieve voorstellen doen op aanvragen, maar zij kan geen dwingende wijzigingen doorvoeren wanneer deze de commerciële karakteristieken van aanvragers wijzigen. Dit stuit bij veel van de belanghebbenden op ontevredenheid. Zeker in het licht van de toename van de schaarste, ambiëren ProRail, goederenvervoerders, FMN, ACM, EZ en IenW meer regie voor ProRail als verdeler. Met 'regie' verwijzen zij naar een uitbreiding van de bevoegdheid van ProRail om in de coördinatie- en programmatiefase binnen afgesproken marges aanvragen (beperkt) te wijzigen ten behoeve van een optimale

verdeling. De leden van FMN merken in dit kader op dat capaciteit onontbeerlijk is voor hun bedrijfsvoering en hun commerciële belang rechtstreeks raakt. Zij achten een onafhankelijke capaciteitsverdeling door ProRail daarom noodzakelijk, zonder te grote invloed van concurrerende vervoerders. Zij achten een regierol voor ProRail nodig om de schaarse capaciteit te (helpen) verdelen, zeker in de toekomst als sprake is van *open access* (zie hoofdstuk 4). RailGood stelt dat het ontwerpen van paden de kerntaak is van de infrabeheer, niet van vervoerders. Zij vindt het daarbij vanzelfsprekend dat dit ontwerpen markt- en klantgericht gebeurt. ACM geeft aan te streven naar meer doorslaggevende en onafhankelijke beslismogelijkheden voor ProRail.

- NS en provincies vinden een regierol, inclusief de bevoegdheid voor ProRail om aanvragen te mogen wijzigen, niet passen bij de beheerder als uitvoeringsorganisatie en pleiten voor het behoud van haar coördinerende rol. NS geeft aan dat de capaciteitsverdeling raakt aan haar aanbod aan de reizigers en daarmee ook aan haar commerciële belang en dat zij hier invloed op willen uitoefenen. (Om diezelfde reden streeft FMN juist naar een regierol voor ProRail.)
- Personenvervoerders uiten zorgen over de borging van de onafhankelijkheid van ProRail als onafhankelijke capaciteitsverdelers, mede in het licht van de aankomende omvorming van ProRail naar een zbo. De vervoerders verenigd in FMN bezien graag of het mogelijk is om de onafhankelijkheid beter te borgen in het Besluit. NS gaf aan dat in het kader van de omvorming tot zbo er ook gekeken moet worden naar de voor- en nadelen van een aparte allocation body voor de verdeeltaak.

Capaciteitsverdelingsprocedure

- ProRail, ACM en EZ constateren een toename van spanningen, strategisch gedrag en een verruwing van de relaties in de procedure, als gevolg van de schaarste. Dit feit maakt een meer regisserende rol voor ProRail in de procedure wenselijk, vinden deze partijen. Ook het goederenvervoer en IenW zijn voorstander van een meer regisserende rol voor ProRail. Net als IenW en het goederenvervoer, zouden ook de leden van FMN de rol van ProRail graag zien toenemen, in die zin dat ProRail bij conflicterende aanvragen afwijkende capaciteit niet alleen voorstellen kan doen maar onder omstandigheden ook kan doorzetten.
- Goederenvervoerders geven verder aan dat de procedure uitgaat van de logica van het personenvervoer; een vaste dienstregeling en lange termijn zekerheid. Dit sluit niet aan op hun vraaggerichte *business model*. Op het moment van de jaardienstaanvragen hebben zij nog geen zicht op hun capaciteitsbehoefte. Alle goederenvervoerders vragen weliswaar jaarcapaciteit maar tussen het moment van aanvragen en werkelijk rijden brengen zij veel mutaties aan. Dit maakt de capaciteitsverdelingsprocedure voor hen (en voor ProRail) tot een inefficiënt en administratief arbeidsintensief proces.
- Personenvervoerders waarderen het overlegmodel. Het model leidt huns inziens tot optimale uitkomsten: vervoerders gaan vroeg met elkaar om tafel en iedereen is bereid te schuiven. Gezien de huidige schaarste, zien zij het als een gegeven dat alle aanvragers concessies doen. NS denkt niet dat het netto beter kan. De leden van FMN menen dat er nog wat te winnen is. Kijken naar toekomstige wetgeving en ontwikkelingen is het nodig om helderder en zakelijker met elkaar om te gaan.
- NS is kritisch over het vergroten van de bevoegdheden van de beheerder als capaciteitsverdelers zoals het doen van dwingende voorstellen. Het overlegmodel veronderstelt een meer coördinerende rol voor ProRail. In de huidige procedure hebben zij inzicht in en invloed op hun aanvragen, die direct raken aan hun commerciële belang. Zij twijfelen of ProRail de expertise in huis heeft en hun commerciële belangen afdoende kan overzien en behartigen. De vervoerders verenigd in het FMN zijn voorstander van meer verandermacht van ProRail indien belangen van

spoorwegondernemingen tegenover elkaar komen te staan, anders dan het toepassen van prioriteitscriteria in geval van een impasse.

- Provincies zijn wat sceptisch waar het aankomt op de samenwerking tussen ProRail en NS gedurende de capaciteitsverdelingsprocedure. Zij ervaren - evenals sommige leden van FMN - de positie van NS als te dominant. Zij zien echter weinig soelaas in een meer regisserende rol.

Inhoudelijke criteria

- Goederenvervoerders zijn kritisch over de inhoudelijke criteria, zijnde de minimumbedieningsniveaus en de prioriteitscriteria. Ze ervaren de **kwaliteit en flexibiliteit** van de paden binnen de minimumbedieningsniveaus als te laag. Waar het gaat om kwaliteit, geven zij bijvoorbeeld aan dat ze aan de kant worden gezet of qua lengte en snelheid aan te beperkte eisen moeten voldoen. Ook ervaren ze de afstemming van werkwijzen systemen, paden en bijsturingsaanpak tussen Europese infrabeheerders als gebrekkig. Zij kunnen zo geen goed integraal spoorproduct bieden aan hun klanten. Hun lage positie in de prioriteitscriteria vinden zij geen recht doen aan hun vervoerswaarde. Ze merken op dat prioritering niet zou moeten plaatsvinden op grond van absolute criteria, maar op basis van relatieve (bedrijfseconomische) maatstaven. De huidige criteria leiden, volgens DB Cargo, tot pervers gedrag van capaciteitsaanvragen met hoge prioriteit. Op een beperkt aantal baanvakken sluit ook de kwantiteit van de minimumbedieningsniveaus niet aan op de markt, volgens RailGood. Het gaat dan om de Brabantroute (met name Eindhoven-Venlo), de Bentheimroute (met name Tilburg/Betuweroute- IJssellijn). Op de Betuweroute, waar het goederenvervoer exclusieve toegang heeft, gelden de ervaren beperkingen van de bovenstaande criteria minder. Het goederenvervoer concurreert daar alleen onderling om capaciteit. De benutting van de Betuweroute zal verder toenemen wanneer de werkzaamheden aan het Derde spoor in Duitsland gereed zijn. Hiermee zal de tevredenheid naar verwachting toenemen.
- Provincies zijn ontevreden over de hoge prioritering van internationaal personenvervoer en stadsgewestelijk vervoer (boven streekgewestelijk vervoer). Zij vinden dit niet altijd corresponderen met de maatschappelijke waarde van het vervoer.
- Vervoerders verenigd in FMN pleiten eveneens voor een heroverweging van de volgorde en een reductie van de vele deelmarkten in de prioriteitscriteria. Naar hun idee, zou regionaal vervoer niet ondergeschikt moeten zijn aan intercitydiensten. In de huidige filosofie waarin de reiziger centraal staat, is het regiovervoer even belangrijk. Ze ambiëren óf een samenvoegen van de huidige deelmarkten voor personenvervoer (ex artikel 10 lid 1 sub b, d en f) tot een deelmarkt 'binnenlands personenvervoer', dan wel een aanzienlijk hogere waardering voor de deelmarkt streekgewestelijk openbaar vervoer (bijvoorbeeld als deelmarkt sub b, meteen onder het stadsgewestelijk openbaar vervoer). Andere versimpelingen door samenvoeging van de ver uitgesplitste deelmarkten zijn ook denkbaar.
- Diverse partijen, waaronder ACM, EZ en de goederenvervoerders, geven aan dat een perverse werking uit kan gaan van de minimumbedieningsniveaus en prioriteitsregels. Zij kunnen aanvragers aanzetten tot strategisch gedrag of achterover leunen.
- NS vindt de criteria goed aansluiten op de maatschappelijke belangen. Daarnaast is er evenwicht tussen de minimale bedieningsniveaus en de prioriteiten van de deelmarkten.

Onderhoud en aanleg

- Vrijwel alle belanghebbenden, inclusief aannemers, ervaren de capaciteitsplanning van (groot) onderhoud en aanleg als suboptimaal. Zij geven aan dat gepland groot

onderhoud regelmatig wordt uitgesteld. Goederenvervoerders en provincies geven ook aan dat standaardcapaciteitsbeperkingen met regelmaat niet worden benut. Volgens ProRail heeft uitgesteld onderhoud geen impact op de capaciteitsverdeling. Ook geeft zij aan dat uiterlijk 12 dagen voor uitvoering niet-benutte standaardonttrekkingen worden teruggegeven ten behoeve van ad hoc-aanvragen verkeer.

- Voor de aannemers is de planning van regulier onderhoud vaak te laat bekend; gemiddeld 6 weken van tevoren. Dit maakt het moeilijk om het werk optimaal te organiseren en combineren. Ook geven aannemers aan dat het tegen die tijd lastig is om aangesloten capaciteit te krijgen voor het vervoer van materieel naar de locatie. Ze zouden graag in staat willen zijn om onderling capaciteit te ruilen.
- Aannemers en personenvervoerders klagen beide over het gebrek aan integraal plannen van onderhoudsprojecten: bij het plannen van onderhoud kijkt de beheerder niet integraal hoe de belangen van vervoerders, aannemers en de beheerder worden beïnvloedt, zeggen zij. Er is behoefte aan meer overleg en consultatie. ProRail wijst in dit verband wel op het bestaan van het Landelijk platformoverleg waar aanvragers en ProRail onderhoudsprojecten integraal plannen conform de programmeringsregels van het corridorboek.
- De ervaren knelpunten worden momenteel al aangepakt via de implementatie van bijlage VII en het project Toekomstbestendig Werken aan het Spoor (TWAS). Deze beide ontwikkelingen leiden tot het verder vooruit plannen en combineren van onderhoud. Vervoerders zien hierin ook risico's. DB Cargo merkt bijvoorbeeld op het van belang te vinden dat capaciteitsbeperkingen voor beheer te allen tijde weloverwogen moeten worden genomen en voorzien moeten zijn van 'checks and balances'. DB Cargo quote uit de richtlijn: "spoorweginfrastructuur is een natuurlijk monopolie en het is daarom noodzakelijk infrastructuurbeheerders te stimuleren kosten te reduceren en hun infrastructuur efficiënt te beheren. We zullen deze ontwikkeling uitgebreider beschrijven in *hoofdstuk 4 en 6*.
- Vervoerders streven naar afdoende omrijdcapaciteit en financiële compensatie, in het geval van capaciteitsbeperkingen. Beheerder en personenvervoerders merken in die context op dat in het Besluit nu nog niets is opgenomen over het aanwijzen van omleidingsroutes in het geval van (groot) onderhoud. Zij suggereren dat ProRail in het Besluit zou kunnen worden geëquipeerd om omleidingsroutes aan te wijzen.
- ProRail geeft aan dat zij momenteel, in overleg met aanvragers, al zorg kan dragen voor omleidingsroutes conform het zogenaamde Corridorboek. Het betreft nu omleidingsroutes die binnen de restruimte passen. Als gevolg van bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU, kan ProRail straks ook omleidingsroutes aanwijzen buiten de restruimte om. We staan hierbij nader stil in *hoofdstuk 4*.

Integraliteit

- Belanghebbenden merken op dat het vanuit lenW soms ontbreekt aan integrale sturing. Het gaat dan bijvoorbeeld om de versnippering van de sturing van personenvervoer en goederenvervoer maar ook over het meer integraal kijken naar de benutting van schaarse capaciteit in plaats van vanuit de silo's van concessie, omgeving of goederen. De vervoerders van FMN geven aan bij het ministerie niet altijd helder te hebben vanuit welke rol ze spreken over een onderwerp, als wetgever, stelselverantwoordelijke of concessieverlener van de beheer of vervoerconcessie.
- RailGood pleit namens haar vervoerders voor integraal capaciteitsmanagement. Dit geldt voor zowel lenW als ProRail. Voor lenW betekent dit onder meer dat de capaciteitsverdeling wordt gesynchroniseerd met de geluidproductieplafonds en de risicoplafonds. Voor ProRail betekent dit dat zij een integraal spoorproduct aanbieden, over landsgrenzen heen.

- ACM pleit voor een meer integrale benadering van de capaciteitsverdeling zelf waarin:
 - alle fasen van de capaciteitsverdeling worden betrokken, van BUP-fase tot verkeersleiding en zelfs herstel bij verstoringen
 - andere binnen- en buitenlandse beheerders (buiten HSWI) worden betrokken
 - alle infrastructuur wordt meegenomen, van *first to last mile*, ook infra buiten HSWI zoals opstel- en rangeerterreinen.
- De diverse (juridische) sturingsinstrumenten, waaronder het Besluit, geluidproductieplafonds, risicoplafonds, concessies, veiligheidsregels etc., zijn niet altijd op elkaar afgestemd en werken soms tegen elkaar in. Dit gebrek aan integrale sturing beperkt de optimale benutting, geven belanghebbenden aan.

Geluid

- Het ministerie van IenW wil graag bezien of ProRail meer vooraf kan sturen op geluid.
- Een personenvervoerder geeft aan dat artikel 10a van het Besluit een perverse prikkel geeft. In het artikel is geluidsproductie als criteria opgenomen bij een conflict tussen vervoerders van dezelfde vervoerssoort: wie het minste geluid produceert, krijgt het pad. Dit stimuleert vervoerders echter om met een korte, lege trein te rijden. Dit is maatschappelijk onwenselijk.

Gevaarlijke stoffen (Basisnet)

- Goederenvervoerders ervaren de risicoplafonds als te stringent.
- IenW wil naar een systeem waar ProRail vooraf, proactief kan sturen op routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen in plaats van achteraf overschrijdingen te constateren. IenW laat graag onderzoeken of dit via de prioriteitsregels in het Besluit capaciteitsverdeling kan. Op deze vraag komen we in *hoofdstuk 6* terug.

Verkeersleiding

- ACM geeft aan dat de organisatie van de Nederlandse verkeersleiding met de toekomstige wijzigingen in Europese wet- en regelgeving op onderdelen mogelijk niet meer voldoet aan de Europese normen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid. In het vierde spoorwegpakket wordt verkeersleiding als onderdeel beschouwd van de capaciteitsverdeling en dus als uitdrukkelijke (onafhankelijke) taak van ProRail. ACM pleit voor het overhevelen van alle verkeersleidingmedewerkers naar ProRail. Dit gebeurt ook.

Veiligheid

- Personenvervoerders en provincie ervaren veiligheidsregels ten aanzien van bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen als disproportioneel stringent in verhouding tot de Europese standaarden elders. Ook is de rationale van de regels soms onnavolgbaar, bijvoorbeeld waar het gaat om overwegveiligheid. Personenvervoerders en provincie geven aan dat door deze veiligheidsregels veel capaciteit verloren gaat.
- ProRail geeft aan dat het Besluit capaciteitsverdeling nu geen mogelijkheden biedt om in de capaciteitsverdeling iets te kunnen doen in het geval de transferveiligheid in het geding komt. Dat wordt n als een gemis ervaren

3.4 Tussenconclusie

Er zijn drie type aanvragers van capaciteit – reizigersvervoerders, goederenvervoerders en de beheerder – met uiteenlopende kenmerken en (soms) conflicterende behoeften. Al deze aanvragers worden via de capaciteitsverdeling geacommodeerd op één net. Dit feit maakt de capaciteitsverdeling tot een complex proces.

De capaciteitsverdeling kent procedureel formele en informele stappen die het proces structureren. Daarnaast kent het Besluit inhoudelijke criteria waarmee capaciteitsconflicten tussen en binnen vervoerstypen en vervoer en beheer kunnen worden beslecht op basis van maatschappelijke waarde. De inhoudelijke criteria worden beperkt toegepast maar werpen hun schaduw vooruit: aanvragers anticiperen op de uitkomsten van het Besluit in het geval van toepassing. Op deze manier is het Besluit van grote invloed.

Belanghebbenden verschillen van mening over het doel van het Besluit; over de vraag wat een optimale benutting behelst. Het goederenvervoer vindt dat het Besluit moet inzetten op optimalisatie van vervoerswaarde. Personenvervoerders pleiten voor optimalisatie van brede maatschappelijke waarde (NS) en aanvullend optimalisatie van benutting infrastructuur (vervoerders verenigd in FMN). Dit is redelijk congruent met de huidige invulling van het Besluit. De infrabeheerder streeft naar de optimale benutting van de infrastructuur; het accommoderen van zoveel mogelijk aanvragen op het net.

Gezien hun uiteenlopende visies op het doel van het Besluit, verschillen belanghebbenden eveneens van mening over het huidige functioneren van het Besluit in het licht van de schaarste op het spoor. Goederenvervoerders zijn relatief ontevreden over het gebrek aan kwaliteit en flexibiliteit van paden en het tekort aan Europese afstemming (integraal kijken) Personenvervoerders zijn relatief tevreden over de procedure, die inzet op polderen. De vervoerders verenigd in FMN en provincies pleiten wel voor een grotere regierol voor ProRail en een hogere prioriteit ten opzichte van (vooral) het internationaal personenvervoer en het stadsgewestelijk vervoer in het geval van capaciteitsconflicten. ProRail geeft aan dat zij niet afdoende kan sturen op de optimalisatie van de capaciteitsverdeling. Ook constateert zij een verruwing van de omgangsvormen tijdens de procedure, gegeven de concurrentie om schaarse capaciteit. Toezichthouder ACM vindt de scope van het besluit wat betreft de fasering en infrastructuur (alleen HSWI) te beperkt. Ook geeft zij aan dat het Besluit aanvragers kan aanzetten tot strategisch gedrag. Beide kenmerken kunnen optimalisatie in de weg staan. Aannemers ervaren een gebrek aan kwalitatieve paden om mensen en materieel te vervoeren naar onderhoudslocaties. Evenals de vervoerders, vinden zij verder dat de afstemming tussen capaciteitsbeperkingen voor onderhoud en de dienstregeling voor verkeer vanuit ProRail beter kan.

Belanghebbenden verschillen van mening over de ideale invulling van het Besluit; op hoofdlijnen, robuust en minimalistisch, zoals goederenvervoer, ProRail, ACM en ministeries van IenW en EZ ambiëren, of meer gedetailleerd en getoetst aan het maatschappelijk belang, zoals NS, de vervoerders verenigd in FMN en de provincie wensen.

Gerelateerd aan de zienswijze op de inrichting van het Besluit, is de kijk op de gewenste rol voor ProRail, als capaciteitsverdeler. Dit was een van de belangrijkste onderwerpen in de evaluatie van het Besluit. Belanghebbenden omschrijven de huidige rol als coördinerend. Zij kijken verschillend naar de wenselijkheid van een regierol voor ProRail. NS en de provincies staan kritisch tegenover een regierol en vinden een coördinerende rol meer passend. De meeste andere belanghebbenden zijn voorstander voor een regierol - waarin ProRail bijvoorbeeld afwijkende capaciteitsvoorstellen kan doen en doorzetten.

4 Toekomstperspectief

In het onderhavige hoofdstuk, beschrijven we de relevante beleidsontwikkelingen voor de korte, middellange en lange termijn. In de spoorsector schuift het op vele vlakken parallel. Van sommige ontwikkelingen en ambities merken we de implicaties al, andere sorteren pas later effect of zijn de implicaties nog ongewis. Daarmee is er moeilijker op te anticiperen. In de tussenconclusies staan we stil bij hun gecombineerde effect. De juridische ontwikkelingen staan beschreven in *hoofdstuk 2*.

4.1 Korte termijn 2018-2021

Regeerakkoord 2017-2021

In het Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ beschrijft het kabinet haar ambities voor de spoorinfrastructuur, het goederenvervoer, het OV in den brede en het personenvervoer specifiek.

Het kabinet zegt te streven naar “een **slim en duurzaam vervoerssysteem**”. Ze wil hiertoe **investeren** in de spoorinfrastructuur, onder meer in cofinanciering van OV in stedelijke regio’s en de tijdelijke aanleg van beveiligingssysteem ERTMS. Ook neemt zij maatregelen om de belasting voor het klimaat, de luchtkwaliteit en leefomgeving te beperken, bijvoorbeeld door het stimuleren van het gebruik van de Betuweroute en stille goederentreinen. Op de lange termijn, streeft de regering ernaar om het infrastructuurfonds om te vormen tot een **mobiliteitsfonds**, waarbij vanaf 2030 niet meer de modaliteit maar de mobiliteit centraal staat.

Wat betreft het **spoorgoederenvervoer**, erkent het kabinet dat binnenvaart en spoorwegen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het beperken van het goederenvervoer over de weg. Ze zet er daarom op in om de **gebruiksvergoeding** voor het spoor in de pas te laten lopen met die van buurlanden.

Wat betreft het OV, streeft het kabinet streeft naar een openbaar vervoer dat overal in Nederland een **goed alternatief** is voor de auto. Zij overweegt daartoe een aantal maatregelen, onder meer via verdere **marktopening**:

- Ze wenst een integraal OV-aanbod en gaat hiertoe meer sprinterdiensten toevoegen aan regionale OV-concessies via aanbesteding van één of meer van de volgende lijnen; Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda.
- Het kabinet houdt de optie open van meer marktopening na afloop van de hoofd railnetconcessie van NS in 2025.

- Het kabinet is voornemens om de HSL-Zuid opnieuw aan te besteden als NS voor een derde keer niet voldoet aan haar prestatie-indicatoren voor de HSL-Zuid.

De bovenstaande ambities gaan operationeel pas spelen na 2025. Besluitvorming kan wel voor 2025 plaatsvinden.

De regering committeert zich in deze regeerperiode tot slot aan het omvormen van de infrastructuurbeheerder ProRail tot een **zelfstandig bestuursorgaan** om zo beter te kunnen sturen op prestaties en investeringen en recht te doen aan ProRails taken en publieke middelen.

Het regeerakkoord zet daarmee in op zowel de groei van personen- als goederenvervoer, wat betekent dat de schaarste toeneemt, zonder uitbreiding van de infrastructuur. Daarnaast wijzigt de positionering van de beheerder als gevolg van haar omvorming naar een zbo. Dit kan invloed hebben op haar rol als capaciteitsverdelers. Bij dit feit staan we hieronder in meer detail stil.

Omvorming van ProRail naar zbo

De omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan kan implicaties hebben voor het Besluit capaciteitsverdeling. Een groot aantal hiervan zijn nog ongewis daar zij afhankelijk zijn van de juridische vormgeving van de omvorming. Zonder erop vooruit te lopen, beschrijven we door de oogcharen heen een aantal effecten en keuzes.

Conform kabinetsbeleid en de Kaderwet zbo's, dienen zbo's bekleed te zijn met **openbaar gezag**. De omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan betekent daarmee dat ProRail op een aantal van haar taken openbaar gezag moet uitoefenen. Openbaar gezag betekent dat ProRail in staat is om "eenzijdig de rechten en plichten van burgers te wijzigen", ofwel om Besluiten te nemen. In de huidige situatie heeft ProRail die mogelijkheid niet.³³ Het verdelen van capaciteit kan, evenals de verkeersleiding, een taak zijn waarin ProRail als zbo dit openbaar gezag uitoefent; de verdeling van spoorse capaciteit beïnvloedt immers de rechten en plichten van aanvragers. Dit dient vanzelfsprekend te gebeuren binnen de kaders die het Europees recht hiertoe biedt. Daarbij komt dat openbaar gezag wettelijk wordt gereguleerd. In wet- of regelgeving wordt opgenomen in welke gevallen en onder welke voorwaarden en met welke criteria het openbaar gezag mag worden toegepast. Openbaar gezag leidt dus tot beslisbevoegdheid maar niet vanzelfsprekend tot beslissingsvrijheid.

AEF is gevraagd naar de mogelijkheden om ProRail met betrekking tot het capaciteitsverdelingsproces ten opzichte van aanvragers meer een regierol te geven, ook gelet op de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan. We zien hiertoe mogelijkheden door haar openbaar gezag uit te laten oefenen als capaciteitsverdelers:

- De omvorming naar (publiekrechtelijk) zbo betekent dat de formele, juridische relatie van ProRail met vervoerders verandert. Waar ProRail zich nu vanuit een horizontale positie verhoudt tot vervoerders (ProRail als B.V. met een (capaciteit aanvragende spoorwegonderneming), is straks sprake van een **verticale verhouding** (overheidsorgaan met spoorwegonderneming). Als zbo, is ProRail in staat om óf privaatrechtelijk contracten te sluiten (horizontaal) of publiekrechtelijke besluiten (verticaal) te nemen. Waar nu gekozen is om de toegangsovereenkomst privaatrechtelijk vorm te geven en deze overeen moet worden gekomen tussen partijen, kan worden gekozen om deze **publiekrechtelijk** vorm te geven, als besluit (beschikking) waartegen bezwaar en beroep openstaat. Dit zou – mede afhankelijk van

³³ ProRail verleent namens de minister wel spoorwetvergunningen

de beslissingsvrijheid die ProRail van de wetgever krijgt - een versterking van de positie van ProRail betekenen.³⁴ Vanzelfsprekend, blijft het toezicht door de ACM op grond van de Europeesrechtelijke bepalingen ook dan onverkort van toepassing.

Het is echter moeilijk vast te stellen in hoeverre een publiekrechtelijk stelsel zich verhoudt tot richtlijn 2012/34/EU. De richtlijn is niet eenduidig over de verhouding tussen lidstaat, infrabeheerder en vervoerder. Zoals toegelicht in *hoofdstuk 2*, wordt in artikel 28 van de richtlijn bepaald dat de infrastructuurbeheerder inzake de capaciteitsverdeling een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke **overeenkomst** sluit met aanvragers. Dit impliceert een vorm van wederkerigheid (instemming door zowel aanvrager als infrastructuurbeheerder), wat niet strookt met het eenzijdige karakter van een besluit (op een aanvraag). Anderzijds kent de term “overeenkomst” wel een mate van onduidelijkheid. In de richtlijn wordt onderscheid gemaakt tussen een overeenkomst en een contract terwijl dit onderscheid in de Nederlandse wetgeving niet bestaat. Ook lijkt in de richtlijn geen sprake van absolute contractsvrijheid. Zo wordt de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder benadrukt en wordt in de richtlijn gesproken van capaciteitstoewijzing, niet van capaciteitsverdeling. Ook staat in artikel 38, derde lid, dat “de rechten en verplichtingen van de infrastructuurbeheerders en de aanvragers met betrekking tot capaciteitstoewijzing worden neergelegd in overeenkomsten óf het recht van de lidstaten.” Nader onderzoek is nodig naar de verhouding tussen de richtlijn en een publiekrechtelijk stelsel wat met de omvorming kan ontstaan.

- Los van de omvorming, kan de wetgever ProRail de bevoegdheid geven om, net als in Duitsland en het VK, aanvragen van vervoerders binnen marges te wijzigen ten behoeve van de optimale benutting van de infrastructuur. In deze context wordt deze bevoegdheid binnen marges ook wel een ‘**flexing right**’ genoemd. Deze bevoegdheid is een nationale kop op de Europese bevoegdheid van de beheerder om in de coördinatiefase voorstellen te doen en vormt dus een afwijking van beleidsarme implementatie van Europese regelgeving. Ook deze bevoegdheid verstevigt de positie van ProRail doordat haar alternatieve voorstellen, binnen (wettelijke) vastgestelde marges, een bindend karakter krijgen. Zoals benoemd, ambiëren veel van de belanghebbenden, afgezien van NS en de provincies, deze regierol voor ProRail op dit punt. We staan in het laatste hoofdstuk uitgebreid stil bij deze mogelijkheid.

Een andere implicatie van omvorming is dat het de keuze om de taken van de beheerder te splitsen in een beheerorganisatie en een *allocation body* onwaarschijnlijker maakt. Partijen als NS gaven in het onderzoek aan het splitsen van ProRail in een *allocation body*, dat capaciteit verdeelt, en een beheerorganisatie, die het spoor beheert, interessant te vinden. Gegeven het feit dat de capaciteitsverdeling één van de taken is waaraan ProRail als zbo openbaar gezag kan ontlenen, wordt een splitsing van ProRail in een beheerorganisatie en een onafhankelijke *allocation body* minder voor de hand liggend. Daarnaast laat onderzoek uit 2016 zien dat opsplitsing onwenselijk kan zijn vanwege de samenhang van de verschillende bedrijfsonderdelen van ProRail.

Tot slot, dient de wetgever met de omvorming naar een zbo zorg te dragen dat de **onafhankelijkheid** van ProRail wettelijk is geborgd. Het ministerie van IenW haalt ProRail met de omvorming dichterbij zich toe; zij draagt straks ministeriële verantwoordelijkheid voor haar functioneren. Zo is de minister volgens artikel 22 van de Kaderwet zbo’s in staat om “een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen”. Dit verhoudt zich beperkt tot

³⁴ Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, 9 december 2016, 25 268 29 984 Nr. 139

de wettelijke eis voor een onafhankelijke capaciteitsverdelers en een “eerlijke, non-discriminatoire verdeling” noch tot de Europese aanscherping van de onafhankelijkheidseisen voor infrastructuurbeheerders (zie *hoofdstuk 2*). De onafhankelijkheid van de beheerder kan in de instellingswet van ProRail als zbo worden geborgd. Zo kunnen ook een aantal van de regels voor zbo's als niet van toepassing worden verklaard.

Decentralisatie

Dit kabinet gaat beslissen over de decentralisering van de lijnen Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda. Daarnaast bestaat de kans dat de HSL-Zuid opnieuw wordt aanbesteed als NS niet voldoet aan haar prestatie-indicatoren. Wanneer tot verdere regionalisering van het net wordt besloten, betekent dit verdere **marktopening**, meer aanbestedingen en potentieel meer spelers op het Nederlandse spoor, indien de decentralisatie niet wordt ingevuld door één van de al rijdende vervoerders.

Verdere decentralisatie kan de exploitatie van de lijnen voor reizigers verbeteren door een kwalitatief beter product te bieden, bijvoorbeeld door hogere frequenties te rijden, een betere punctualiteit te realiseren of betere intermodale aansluitingen op bus en tram te garanderen. Anderzijds kunnen verdere decentralisaties de capaciteitsverdeling complexer maken en bestaat de potentie van meer capaciteitsconflicten. Het **overlegmodel** kan in deze context aan effectiviteit inboeten. ProRail én vervoerders moeten onderling met potentieel meer partijen, over meer aanvragen en hogere frequenties op meer baanvakken overeenstemming bereiken. De vraag is of het huidige overlegmodel dat kan accommoderen. Mede in het licht van verdere decentralisatie maar ook open access (zie onder), ambiëren FMN, goederenvervoerders, ACM, Kabinet (EZ en IenW) een grotere regierol voor ProRail, waarin zij – binnen marges – knopen kunnen doorhakken in geval van conflicterende aanvragen.

Bijlage VII en toekomstbestendig werken aan het spoor (TWAS)

Als gevolg van bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU en TWAS, moet de infrastructuurbeheerder met name grote beperkingen aan het spoor verder vooruit plannen en meer combineren. Ook moet de beheerder beperkingen meer Europees afstemmen en eerder publiceren. Dit betekent voor vervoerder dat de capaciteit benodigd voor beperkingen eerder wordt verdeeld. Zo hebben partijen eerder inzicht in beperkingen die hen raken en is betere coördinatie en raadpleging mogelijk. Tot slot stelt bijlage VII ProRail in staat om vervoer her te verdelen om omleidingsroutes mogelijk te maken bij grote capaciteitsbeperkingen. Momenteel kan ProRail slechts omleidingsroutes aanwijzen in de restruimte.

In het huidige Besluit staat beschreven dat capaciteit voor voorzienbare en planbare werkzaamheden in de jaardienst wordt verdeeld. Dit betreft daarmee al het onderhoud, zowel regulier als incidenteel. De beperkingen voor het reguliere onderhoud krijgen vorm in nachtslots, die onderdeel zijn van de ‘basisdagen’. Incidenteel onderhoud wordt los van de basisdagen verdeeld.

De publicatie van bijlage VII en de ambities van TWAS suggereren een gedeeltelijke **ontkoppeling** van de planning van capaciteitsbeperkingen van de jaarlijkse capaciteitsverdeling. Voor grote beperkingen moet de beheerder 24 tot 12 maanden van te voren publiceren in welke weken en op welke baanvakken capaciteitsbeperkingen gelden. Deze capaciteit is dan reeds verdeeld en niet meer te verdelen in de jaardienst.

Deze gedeeltelijke ontkoppeling vraagt naar waarschijnlijkheid een (beperkte) wijziging van het Besluit, zodat is vastgelegd dat niet alle voorzienbare en planbare capaciteitsbeperkingen meer hoeven mee te dingen in het capaciteitsverdelingsproces maar als ‘gegeven’ kunnen worden meegenomen. Gegeven het type capaciteitsbeperkingen dat bijlage VII benoemt, is aannemelijk dat slechts de grote(re), incidentele beperkingen buiten de scope van het Besluit hoeven te vallen. Het reguliere onderhoudsrooster kan dan wel onderdeel blijven van de jaarlijkse capaciteitsverdeling.

Bijlage VII betreft een beperkte wijziging: ProRail moet beperkingen eerder consulteren en publiceren maar kan dezelfde werkwijze hanteren. De specifieke interpretatie van bijlage VII is echter nog enigszins ongewis daar deze nu in Europees verband uitgewerkt.

Toekomstbestendig werken aan het spoor is een initiatief om het spoor betrouwbaar te houden via onderhoud met zo min mogelijk hinder en een efficiënte omgang met financiële middelen. TWAS zet daartoe in op meerjarig vooruit plannen, intensiever samenwerken met aannemers en capaciteit voor onderhoud vooraf vrijmaken. In het kader van TWAS, bestaat ook voor het reguliere onderhoudsrooster de ambitie om beperkingen eerder te gaan plannen en meer te combineren. In dat kader, wordt ook voor regulier onderhoud onderzocht of een ontkoppeling van het reguliere onderhoud van de jaarlijkse capaciteitsverdeling wenselijk is. Als de wetgever hiertoe besluit, is een wijziging van het Besluit nodig waarin regulier onderhoud in de capaciteitsverdeling niet meer concurreert met aanvragen voor vervoer, zoals in het huidige artikel 9 staat voorgeschreven. Aangezien artikel 9 een Nederlandse kop op Europese wetgeving betreft, is het in die zin mogelijk om dit artikel te verwijderen. Een aandachtspunt en zorg in de sector is wel dat, als de infrastructuurbeheerder onderhoud verder vooruit gaat plannen en onttrekken, zij meer capaciteit claimt dan zij uiteindelijk benut omdat er zover vooruit niet goed kan worden ingeschat hoeveel werk het onderhoud vraagt en wanneer dit onderhoud door aannemers kan worden uitgevoerd.

Modernisering Spoorwegwet

Dit kabinet zet in op de modernisering van de Spoorwegwet. Deze modernisering streeft naar “een helder, duidelijk en eenvoudig kader dat beter aansluit op de Europese wet- en regelgeving alsook op de belangrijkste beleidsdoelen van het spoor.”³⁵ Het idee is ook dat de Spoorwegwet momenteel te gedetailleerd is waardoor deze vaak gewijzigd moet worden. De implementatie van het Europese Vierde Spoorpakket zal ook volgens deze principes ‘landen’ in de Spoorwegwet.

De moderniseringsambities gelden voor “het totale systeem” van de Spoorwegwet, ook voor het Besluit. De ambitie is om het Besluit minder gedetailleerd, robuust en toekomstvast in te richten, zodat het minder vaak gewijzigd moet worden. Hieronder gaan we in op de mogelijkheden voor versimpeling. In *hoofdstuk 6*, staan we ook stil bij deze ambitie en geven we een advies.

AEF ziet grofweg twee mogelijkheden voor versimpeling van het Besluit:

- (Beleidsarme) regelgeving delegeren naar lagere regelgeving
- Beleidsarme(re) implementatie van de Europese richtlijn

Deze opties staan hieronder toegelicht. Ze sluiten elkaar niet uit.

³⁵Kamerstuk 29 984, nr. 763

(Beleidsarme) regelgeving delegeren naar lagere regelgeving

We schreven eerder dat richtlijn 2012/34/EU grotendeels beleidsarm is geïmplementeerd. Dat wil zeggen dat de Nederlandse wetgever opvolging geeft aan de Europese kaders en hier niet verder op aanvult of invult. Deze beleidsarme wet- en regelgeving kan ter versimpeling van het Besluit (deels) worden gedelegeerd naar een lager wetsniveau, zijnde een ministeriële regeling (MR).

Waar het de **procedure** van capaciteitsverdeling betreft, is deze beleidsarm geïmplementeerd. Delegeren is mogelijk. In het Besluit kan slechts worden opgenomen dat er een procedure voor de verdeling van capaciteit is waarbij de omschrijving van de procedurele stappen zelf haar beslag vindt in een MR of de Netverklaring.

Waar het de inhoudelijke criteria betreft, die het maatschappelijk belang borgen, is sprake van een invulling van richtlijn 2012/34/EU. Delegeren is hier in potentie alsnog mogelijk maar vraagt meer kader in het Besluit. Het definiëren van het doel ‘maatschappelijke waarde’ is daarin de eerste stap. In bredere zin, vraagt versimpeling een transitie van middelbepalingen naar doelbepalingen. In een dergelijke inrichting biedt het Besluit heldere doelen en kaders voor het vaststellen van het maatschappelijk belang en komt de (detail)invulling in een MR of de Netverklaring. Doelen en kaders helder definiëren is geen sinecure. Daarnaast is het belangrijk om oog te hebben dat in deze constructie minder kan worden gestuurd op uitkomsten. Dat is momenteel wel het geval. Het Besluit reguleert, met onder meer de prioriteitscriteria, de uitkomsten van de capaciteitsverdeling in detail. Dit geeft grip en legitimiteit maar maakt ook dat het Besluit vaker gewijzigd moet worden.

Kortom, het delegeren naar lagere regelgeving is voor een deel van de inhoud van het Besluit mogelijk. Het kan toevoegen aan de robuustheid van het Besluit. Het vergt wel een zorgvuldige afweging van de gradatie waarin wordt gedelegeerd. Het Besluit dient in ieder geval kaderstellend te zijn, zodat de verantwoordelijkheid is belegd waar zij hoort. Ook lijkt het verstandig om eerder te delegeren naar een MR dan naar de Netverklaring. Dit biedt meer sturingsmogelijkheden voor het ministerie als stelselverantwoordelijke, geeft meer rechtszekerheid en geniet meer draagvlak in de sector. Tot slot, moet aandacht zijn voor het nadeel dat delegeren de inhoud van de capaciteitsverdeling (verder) verspreidt over meerdere documenten, wat de samenhang en begrijpelijkheid kan schaden.

Beleidsarmere implementatie van de Europese richtlijn

Op onderdelen wijkt het Besluit af van een beleidsarme implementatie: waar het gaat om de capaciteitsaanvragen voor beheer en waar het gaat om de inhoudelijke criteria ter beslechting van conflicten. Het Besluit kan in theorie versimpeld worden door deze nationale invulling en koppen te minimaliseren.

Waar het capaciteitsaanvragen voor beheer betreft, lijkt een beleidsarme(re) implementatie mogelijk en deels nodig in het kader van bijlage VII en TWAS. Geen invulling geven aan de prioriteitscriteria lijkt, gegeven de Nederlandse context, niet werkbaar. Een zuivere beleidsarme implementatie zou er dan toe leiden dat de taak om criteria op te stellen om conflicten mee te beslechten bij ProRail als capaciteitsverdeler komt te liggen. Zij krijgt (impliciete) beslissingsbevoegdheid met een hoge mate van beslissingsvrijheid. Zij kan dan invulling geven aan de inhoudelijke criteria, al dan niet in samenspraak met belanghebbenden.

Gezien het feit dat het doel van de criteria moet zijn om het maatschappelijk belang te borgen, is zeer de vraag of deze mate van beslissingsvrijheid voor ProRail wenselijk en

passend is. Daarnaast is de vraag of ProRail vanuit haar formele positionering, huidige rechten en plichten en coördinerende rol de positie heeft om deze criteria op te stellen en te handhaven, zelfs na haar omvorming naar zbo. ProRail zou de criteria in dit scenario vermoedelijk in de Netverklaring opnemen. Dit is een document dat jaarlijks ter consultatie voorligt en wordt gepubliceerd. De vraag is of criteria die van commercieel belang zijn voor vervoerders op het niveau van de Netverklaring de gewenste rechtszekerheid bieden. Tot slot kan het gebrek aan een helder, wettelijk kader ertoe leiden dat aanvragers meer klachten gaan indienen bij ACM.

Kortom, een beleidsarme implementatie op het vlak van beheer is mogelijk en zelfs nodig maar een beleidsarme implementatie wat betreft de inhoudelijke criteria is onwenselijk. Het beleidsarmer implementeren van de criteria is potentieel wel mogelijk. Dit komt in de praktijk neer op het versimpelen en/of delegeren van de inhoudelijke criteria. Versimpeling komt nader aan bod in *hoofdstuk 6*.

Programma Hoogfrequent Spoor (PHS)

Doel van het Programma Hoogfrequent Spoor (hierna ook: PHS) is meer personentreinen in 2028 op drukste trajecten Nederland, met zo min mogelijk aanpassingen in infrastructuur. Hiervoor moet ook het groeiende goederenvervoer worden aangepast. Daarom zullen goederentreinen (in de toekomst) vooral gaan rijden over de Betuweroute en langs de goederenroutes Oost-Nederland en Zuid-Nederland. Inmiddels is PHS ingevoerd op de corridor Amsterdam – Utrecht – Eindhoven en wordt onderzoek gedaan naar mogelijke bedieningsniveaus op andere corridors. De verwachting is dat de drukte op bepaalde trajecten als gevolg van PHS zal toenemen met meer schaarste tot gevolg.

4.2 Middellange termijn 2021-2025

Open access decentrale lijnen

Vanaf 2021 is *open access* voor binnenlands personenvervoer in principe een feit. Open access betekent dat het elke vervoerder vrijstaat om capaciteit aan te vragen op Nederlandse baanvakken: er is – in theorie – concurrentie om het spoor.

De optie bestaat om *open access* tijdelijk niet toe te staan op de trajecten van bestaande concessies voor de looptijd van de concessie en voor die concessiehouders die geen subsidie ontvangen. In Nederland betreft dit alleen de HRN-concessie. De Nederlandse regering is voornemens van deze optie gebruik te maken via het wetsvoorstel ter implementatie van het Vierde Spoorpakket. Dit wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer en wordt momenteel geconsulteerd. Het is nu dus nog onduidelijk of het HRN tot 2025 van *open access* zal worden uitgezonderd.

Open access blijft voorlopig parallel lopen aan het gebruik van concessies. Wanneer een vervoerder op één of meer Nederlandse baanvakken wil rijden (zonder concessie), doet de vervoerder een verzoek bij toezichthouder ACM. ACM kan dan, op onder meer verzoek van concessieverlener, concessiehouder of infrastructuurbeheerder, een toets doen om te kijken of de aanvraag het economisch evenwicht van een bestaande concessie verstoort. Dit doet zij in samenspraak met ProRail, die checkt of eventueel capaciteit beschikbaar is. De economische evenwichtstoets van ACM kijkt naar een eventuele verstoring van een concessie als geheel, niet naar het effect op een bepaald baanvak. Wanneer het economisch evenwicht van de concessie niet wordt verstoord, staat het partijen vrij om mee te dingen naar capaciteit in de jaarlijkse capaciteitsverdeling. Of partijen ook daadwerkelijk de rechten op capaciteit

krijgen, is afhankelijk van het capaciteitsverdelingsproces.³⁶ In het Besluit of de Spoorwegwet dient een haakje te worden opgenomen zodat ProRail in de capaciteitsverdeling rekening kan houden met de uitslag van de economische evenwichtstoets van ACM.

Open access zorgt voor concurrentie op de spoormarkt en kan concessiehouders stimuleren om hun vervoerdiensten goed af te stemmen op de vraag van de reiziger. “Hoewel betere dienstverlening als gevolg van concurrentie in het belang van de reiziger kan zijn, moet worden voorkomen dat sprake is van *cherry picking* van winstgevende lijnen door de nieuwe spoorvervoerder waardoor de kosten van het openbaar vervoer voor de overheid mogelijk toenemen”, stelt een recente Kamerbrief.³⁷ Open access creëert immers de mogelijkheid dat decentrale concessiehouders niet meer aan hun concessie kunnen voldoen. Het feit dat decentrale concessies verlieslatend zijn (provincies leggen geld toe om de treindienst te verzorgen), beperkt de animo van *open access*-toetreders om capaciteit aan te vragen. Toch blijven er risico's bestaan. Momenteel ervaren decentrale overheden en vervoerders al concurrentie van internationale personenvervoerders, daar dit vervoer is geliberaliseerd. Als personenvervoerders capaciteit aanvragen in meerdere landen, vallen zij onder de vervoerssoort internationale personenvervoerders. Als zodanig, genieten zij dan een hoge prioriteit in de capaciteitsverdeling, bovenop de minimumbedieningsniveaus. De vervoerders van verenigd in FMN vrezen per 2021 daarenboven dat winstgevende concessielijnen, zoals de intercitylijnen in de Randstad, worden doorgetrokken naar gedecentraliseerde concessiegebieden. Deze intercitylijnen genieten dan een hoge prioriteit in de prioriteitscriteria als 'nationaal vervoer' en hebben daarmee een goede kans capaciteit toegekend te krijgen.

De vraag is of de wetgever de mogelijkheid dat concessies niet meer kunnen worden uitgevoerd, wil afdekken in het Besluit. In het licht van de liberalisering van het internationale personenvervoer, heeft de wetgever besloten om in artikel 9a van het Besluit voorrang te verlenen aan internationale personenvervoerders mét concessie bij een conflict met internationale personenvervoerders zonder concessie. Eenzelfde soort waarborg zou kunnen worden opgenomen voor andere deelmarkten. De vraag is hoe dit zich verhoudt tot Europese voorschriften inzake *open access* en de eventuele voordelen voor de reiziger die *open access* met zich mee kan brengen.

Time Table Redesign

Zoals de naam suggereert, is het project Time Table Redesign een initiatief om de capaciteitsverdeling/ jaardienstregeling te herontwerpen. Het is een gecombineerd initiatief van de Europese vervoerders, verenigd in Forum Train Europe, samen met Rail Net Europe (RNE), de vereniging voor harmonisatie van de capaciteitsverdeling en verkeersleiding van alle Europese infrastructuurbeheerders.

TTR is ontstaan uit een wens van Europese personen- en goederenvervoerders. Europese personenvervoerders willen eerder inzicht hebben in hun dienstregelingen. Veel van hen werken, ook voor het binnenlandse verkeer, met stoelreserveringen, zoals de Thalys in Nederland dat doet. Zij willen dat reizigers de gelegenheid hebben om maanden vooruit stoelen te reserveren. De huidige planning van de capaciteitsverdelingsprocedure laat dat niet toe voor de eerste maanden van het jaar. Zoals eerder beschreven, is het ook voor grote

³⁶ Momenteel bestaat in de wetgeving (Spoorwegwet of Besluit) nog geen haakje om ProRail, als capaciteitsverdeler, rekening te laten houden met de uitkomsten van de economische evenwichtstoets. AEF raadt aan dit haakje wel te implementeren.

³⁷ Kamerbrief 29 984 Nr. 768

capaciteitsbeperkingen voor beheer wenselijk dat deze ver voor de start van het dienstregelingsjaar in beeld zijn. De meeste goederenvervoerders hebben daarentegen juist behoefte aan een capaciteitsverdeling die hen korter voor ingang en gedurende het dienstregelingsjaar in staat stelt om capaciteit te reserveren. In TTR wordt geprobeerd aan deze uiteenlopende behoeften gehoor te geven.

De inzet van TTR is om het bepalen van de capaciteitsbehoefte voor de deelmarkten personen-, goederenvervoer en beperkingen (beheer o.a.) los te koppelen van de toekenning van capaciteit aan individuele aanvragers. Het bepalen van de capaciteitsbehoeften per deelmarkt zal, zo is de inzet, in de toekomst meerjaarlijks gebeuren. De toekenning van capaciteit aan individuele aanvragers wordt juist afgestemd op de behoeften van de deelmarkt: personenvervoerders willen tijdig inzicht in hun individuele dienstregelingen, alle vervoerders willen tijdig inzicht in capaciteitsonttrekkingen voor beheer en goederenvervoerders willen soms slechts een paar dagen voor rijdatum hun dienstregeling vastleggen.

Via de Rail Freight Corridors en de voorschriften in bijlage VII wordt de ontkoppeling die TTR voorstaat al gedeeltelijk ingezet. Voor de Rail Freight Corridors wordt immers capaciteit voor het goederenvervoer gereserveerd voorafgaand aan de jaarlijkse capaciteitsverdeling. Lopende de dienstregeling, kunnen specifieke goederenvervoerders deze capaciteit reserveren (tot 30 dagen voor rijdatum).

De consultatie- en publicatietermijnen voor grote capaciteitsbeperkingen in bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU verplichten de infrastructuurbeheerder ook tot het hebben en geven van een meerjaarlijks (detail)inzicht in de capaciteitsbeperkingen voor de deelmarkt beheer. Om een realistisch beeld te kunnen geven van deze nationale capaciteitsbeperkingen over meerdere jaren, zijn de benodigde beperkingen idealiter afgestemd met a) de meerjarige behoeften in andere deelmarkten, zijnde personen- en goederenvervoer en b) meerjarige capaciteitsbeperkingen en behoeften op Europees niveau. Waar bijlage VII verplicht tot inzicht in grote beperkingen alleen, is het dus wenselijk om dit inzicht gepaard te laten gaan met meerjaarlijks inzicht in de behoeften van het goederen- en personenvervoer op Europees niveau ofwel met TTR. Zo ontstaat ook een 'check' op de aanvragen van capaciteitsbeperkingen voor beheer: door capaciteitsbeperkingen op gelijke voet te laten meedingen naar capaciteit als de andere deelmarkten wordt de infrastructuurbeheerder aangezet om het natuurlijke monopolie dat spoorweginfrastructuur is efficiënt te beheren.

Momenteel proberen de initiatiefnemers van TTR Europese ook pilots op te zetten om met dit herontwerp van de dienstregeling te experimenteren. Dit verloopt moeizaam vanwege de diversiteit aan technische en juridische systemen tussen landen en het gebrek aan een regelgevend kader.

TTR, en de herinrichting van de dienstregeling die het voorstaat, heeft potentieel grote impact op het Besluit. Immers, in plaats van één geïntegreerd capaciteitsverdelingsproces voor alle aanvragers, zoals nu, is een **getrapt en ontkoppeld proces** nodig. Eerst verdelen infrastructuurbeheerders, in overleg met aanvragers, meerjaarlijks (naar verwachting 2-3-jaarlijks) capaciteit over de deelmarkten. Op dit niveau zijn dan (prioriteit)criteria nodig om te bepalen welke deelmarkt recht heeft op welke capaciteit. Vervolgens vindt per deelmarkt een capaciteitsverdeling naar individuele aanvragers plaats die aansluit op de planningsbehoefte van die deelmarkt. Ook op dit niveau zijn criteria of instrumenten nodig die conflicterende claims binnen deelmarkten kunnen beslechten. Deze criteria behoeven, naar verwachting, een mate aan Europese afstemming.

Gegeven de impact van TTR, is de verwachting van experts dat TTR niet zonder een wijziging van richtlijn 2012/34/EU en nieuwe harmoniserende, Europese regelgeving realiseerbaar is. Dit is dus een proces van de lange adem waarin veel nog onzeker is. Eventuele gewijzigde en nieuwe wetgeving zal, zo denkt men, niet voor 2024 klaar zijn. In de aanloop naar deze nieuwe regelgeving zal het systeem mogelijkwel al kantelen, zoals al te zien is bij de werking van de Rail Freight Corridors, bijlage VII maar ook TWAS.

4.3 Lange Termijn 2025-2030

Ordering van HRN

Per 2025 loopt de huidige hoofdrailnetconcessie van NS af. In 2021 vindt een tussentijdse evaluatie (mid-term review) van de HRN-concessie plaats. Tussen 2021-2025 dient de regering, mede naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie, te beslissen over de toekomstige ordening van het hoofdspoornet. Momenteel is nog niet duidelijk voor welke ordening wordt gekozen. Om een weloverwogen Besluit te nemen, geeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan aanvullende informatie nodig te hebben, naast de mid-term review.³⁸

Een aantal keuzes zijn bepalend in de ordeningsvraag.

- Exploitatie van het HRN en de vervoerconcessie. Hierbij gaat het om het vraagstuk of deze aanbesteed wordt dan wel onderhands gegund. Tot op heden zijn de vervoersdiensten op het HRN via een onderhandse concessie aan NS gegund.
- Reikwijdte van het 'nieuwe' HRN. Zoals in het Regeerakkoord staat, kan de nieuwe HRN-concessie beperkter van aard zijn dan de huidige. Het gaat dan in het bijzonder om de decentralisatie van een aantal spoorlijnen, als benoemd in het regeerakkoord, en de positie van de HSL- Zuid.
- Open access: Door het Europese Vierde Spoorwegpakket wordt de markt voor het binnenlandse personenvervoer per trein geopend. Met de introductie van het recht op toegang infrastructuur kunnen spoorvervoerders ook zonder concessie treindiensten uitvoeren per dienstregeling 2021. Momenteel ligt in de Tweede Kamer een wetsvoorstel ter implementatie van het vierde spoorpakket dat het HRN uitzondert van *open access* tot 2025. Als dit voorstel wordt aangenomen, geldt open access vanaf 2025 op het HRN.
- Bij open access hebben vervoerders het recht om, naast de concessie-houdende partij, bij ACM aan te geven ook op (delen van) het HRN te willen rijden. Zoals reeds toegelicht, kan ACM op verzoek een economische evenwichtstoets doen die de geïnteresseerde al dan niet in staat stelt naar capaciteit mee te dingen in de capaciteitsverdelingsprocedure. Open access op het HRN is anders van aard dan open access op de decentrale lijnen. Zo is het HRN als geheel aan trajecten winstgevend en daarmee aantrekkelijker. Waar decentrale vervoerders middelen ontvangen om hun concessies te rijden, betaalt NS het ministerie van IenW om de concessie te rijden. Vanwege de veelal hoge frequenties op het HRN, zal de toetreding van open access-vervoerders er in de meeste gevallen toe leiden dat deze frequenties in het geding komen. Gegeven de verwachting dat Nederland met concessies blijft werken, is ook hier de vraag of je de maatschappelijke en financiële risico's van het niet (volledig) kunnen uitvoeren van de concessie wil beperken via het Besluit. Dit vraagt inzicht in de effecten van open access en haar verhouding tot concessies, in het bijzonder bij

³⁸ Kamerbrief 29 984 Nr. 768

schaarste. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat gaat daartoe een onderzoek starten naar de gevolgen van het recht op toegang tot de infrastructuur op de spoorordering en de randvoorwaarden voor een gelijk speelveld.³⁹

4.4 Tussenconclusie

In de spoorsector schuift het op vele vlakken parallel. Deze ontwikkelingen hebben op korte tot langere termijn implicaties voor de inrichting en het functioneren van het Besluit. De implicaties zijn deels nog ongewis. In dit hoofdstuk hebben wij in die gevallen geprobeerd een inschatting te geven van de implicaties en de keuzes waar dit het ministerie en kabinet voor stelt.

Op korte termijn, zal het kabinet haar spoorse- en OV-ambities uit het Regeerakkoord proberen te realiseren. Helder is dat zowel het personen- als het goederenvervoer plek moeten hebben en houden op de hoofdspoorweginfrastructuur. Het personenvervoer moet bijdragen aan een OV dat overal in Nederland een goed alternatief is voor de auto. Het goederenvervoer moet bijdragen aan de *modal shift* van wegvervoer naar het meer duurzame spoorvervoer.

Binnen deze kabinetsperiode moet de omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan worden gerealiseerd. Dit betekent dat ProRail met openbaar gezag wordt bekleed. Dit gezag oefent ze uit door beslissingen te nemen die burgers eenzijdig beïnvloeden in hun rechten en plichten. De invulling van dit openbaar gezag kan onder meer haar beslag krijgen in haar rol als capaciteitsverdelers.

Door de omvorming ontstaat een meer verticale relatie tot de vervoerders dan nu het geval is. Zoals beschreven in *hoofdstuk 3*, pleit de meerderheid van belanghebbenden voor een regierol voor ProRail met – op punten – meer bevoegdheden. De omvorming naar zbo lijkt hiertoe mogelijkheden te bieden. Deze regierol moet wel blijven passen binnen de Europeesrechtelijke kaders. Het is echter moeilijk vast te stellen in hoeverre een publiekrechtelijk stelsel zich verhoudt tot richtlijn 2012/34/EU. De richtlijn is niet eenduidig over de verhouding tussen lidstaat, infrabeheerder en vervoerder. Nader onderzoek is nodig naar de verhouding tussen de richtlijn en een publiekrechtelijk stelsel.

Los van de omvorming, kan de wetgever ProRail in het Besluit de bevoegdheid geven om, net als in Duitsland en het VK, aanvragen van vervoerders binnen marges te wijzigen ten behoeve van de optimale benutting van de infrastructuur. Ook deze bevoegdheid verstevigt de positie van ProRail doordat haar alternatieve voorstellen, binnen (wettelijke) vastgestelde marges, een bindend karakter krijgen. Wij raden aan om nader te onderzoeken of deze bevoegdheid ProRail de gewenste regierol geeft in het capaciteitsverdelingsproces.

Het kabinet beslist in deze periode eveneens over de decentralisatie van de stoptreinen op een viertal spoorlijnen alsmede over het vernieuwd aanbesteden van de HSL-Zuid.⁴⁰ Meer regionalisering van het net kent het voordeel dat het spoorproduct voor de reiziger kan verbeteren maar kan ook leiden tot een complexere capaciteitsverdelingsprocedure, die het overlegmodel onder druk zet daar potentieel meer partijen meer aanvragen doen voor meer baanvakken en hogere frequenties.

³⁹ Kamerbrief 29 984 Nr. 768

⁴⁰ Contract loopt in principe tot 2031

Een belangrijke en impactvolle ontwikkeling is daarnaast de herinrichting van het werken aan het spoor op basis van bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU en het programma Toekomstbestendig Werken aan het Spoor (TWAS). Deze ontwikkelingen zetten in op het eerder inplannen van capaciteitsbeperkingen voor onderhoud. Dit plannen gebeurt dan (deels) voorafgaand aan de jaarlijkse capaciteitsverdeling. Dit betekent dat deze capaciteitsaanvragen niet pas worden aangevraagd in de capaciteitsverdeling, zoals nu gereguleerd in het Besluit.

Tot slot, speelt op de korte termijn de ambitie van dit kabinet om de Spoorwegwet en het bijbehorende systeem te moderniseren tot een minder gedetailleerd en toekomstvast geheel. Deze ambitie geldt ook voor het Besluit: deze moet worden herzien in lijn met de modernisering. De ambitie is om het Besluit te versimpelen zodat het minder vaak gewijzigd hoeft te worden. Dit kan door a) delegeren naar lagere regelgeving (ministeriële regeling of Netverklaring) en b) beleidsarmer implementeren.

Per 2021 is sprake van concurrentie op het spoor op de decentrale lijnen. Per 2025 op het hoofdrailnet (HRN). Bij open access hebben vervoerders het recht om, naast de concessiehoudende partij, treindiensten te rijden, als de economische evenwichtstoets van ACM dit toestaat. Open access bestaat straks naast de vervoersconcessies. *Open access* biedt daarmee kansen voor een beter reizigersproduct. Het kan ook de uitvoering van vervoersconcessies onder druk zetten, zeker bij winstgevendende lijnen en ook in het licht van de schaarste op het spoor. Het reguleren van de verhouding tussen concessiehoudende vervoerders en open access-vervoerders zou vorm kunnen krijgen in het Besluit.

Op langere termijn, staat TTR een herinrichting van de dienstregeling voor. Het vaststellen van de capaciteitsbehoefte per deelmarkt (personen, goederen, beheer) wordt losgetrokken van de toewijzing van capaciteit aan individuele aanvragers waarbij de toewijzing naar individuele aanvragers meer is toegespitst op de behoefte van de deelmarkt; voorspelbaar of juist flexibel. In TTR is de dienstregeling getrap en (deels) ontkoppelt per deelmarkten. Dit heeft aanzienlijke impact op de inrichting en werking van het Besluit. Deze effecten laten naar verwachting langer op zich wachten (2024-2026) daar het een aanpassing en aanvulling van Europese wetgeving vraagt.

Per 2025 loopt de hoofdrailnetconcessie van NS af. Tussen 2021-2025 dient het kabinet te beslissen over de toekomstige ordening van het HRN. Momenteel is niet duidelijk voor welke ordening wordt gekozen. Een aantal keuzes is bepalend. De concessie voor het HRN kan worden aanbesteed dan wel onderhands gegund. De HRN-concessie kan qua reikwijdte (aantal en type treindiensten) beperkter van aard worden dan de huidige concessie, onder meer gegeven verdere decentralisatie. Open access op het HRN per 2025 vraagt een keuze over de verhouding tussen de HRN-concessiehouder en open access-aanbieders en eventueel het reguleren daarvan, al dan niet middels het Besluit.

5 Besluit in Europa

Op basis van de vergelijking van inno-V staan we in dit hoofdstuk stil bij de capaciteitsverdeling in 3 Europese buurlanden, zijnde Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Per land beschrijven we kort de inrichting van de spoorsector waarna we stilstaan bij de capaciteitsverdeling. Vervolgens benoemen we lessen voor Nederland. In de tussenconclusie vatten we het algemene beeld over de lessen voor Nederland samen. In de *bijlage*, vindt u de Europese vergelijking door inno-V zelf.

5.1 Duitsland

Spoorsector	<p>We lichten de belangrijkste actoren in de spoorsector hieronder kort toe. Het figuur in de bijlage geeft een visueel overzicht van deze actoren en hun onderlinge verhoudingen.</p> <ul style="list-style-type: none">— Deutsche Bahn (DB), waarvan de federale overheid 100% van de aandelen bezit, verzorgt het langeafstandsvervoer (IC en ICE) zonder contract, concessie of subsidie. Formeel gezien geldt er een vrije markt (“open access”) waar het commerciële initiatief van de vervoerders leidend is. Op deze lange afstandsmarkt zijn er naast DB vrijwel geen toetreders met uitzondering van een enkele treindienst zoals Flixtrain tussen Hamburg en Keulen met slechts enkele lijnen, voornamelijk doordat de huidige markt goed wordt afgedekt.— Het regionale treinvervoer wordt door de deelstaten (Länder) geregeld. Deze diensten, die voorheen allen door DB tegen subsidie werden gereden, worden langzamerhand aanbesteed. Veel private partijen doen naast DB mee aan deze aanbestedingen. De wijze waarop contractering plaatsvindt verschilt per deelstaat. Vaak zijn <i>Verkehrsverbünde</i> (regionale OV-bureaus verantwoordelijk voor het openbaar vervoer) hierbij betrokken. Zij zorgen in de meeste gevallen voor geïntegreerde diensten en tarieven, ook met het lokale openbaar vervoer, en dragen daarbij vaak de opbrengstverantwoordelijkheid.— DB Netz, onderdeel van DB, is de feitelijke infrastructuurbeheerder en beheert meer dan 90% van al het spoor in Duitsland. De overige spoorweginfrastructuur wordt geëxploiteerd door bedrijven die niet in handen zijn van de Bondsregering.— Er vindt geen aansturing plaats in de vorm van een beheerconcessie, maar op basis van een meerjarig prestatiecontract “LuFV” (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung) tussen DB Netze en de federale overheid (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung). Dit contract bevat kwaliteitsindicatoren met een malusregeling.
--------------------	---

Verdeling van capaciteit	<p>In Duitsland wordt niet gewerkt met een basisuurpatroon en conflictoplossing op dat niveau, maar ontwerpt DB Netze de capaciteitsverdeling op basis van aanvragen voor individuele treinpaden. Vervoerders hebben geen inzicht in elkaars aanvragen. Consultatie vindt desgewenst per telefoon plaats. Zo ervaren Duitse vervoerders de capaciteitsverdeling soms als een ‘black box’; ze hebben weinig zicht waarom welk resultaat tot stand komt.</p> <p>DB Netze heeft in de Duitse spoorwegwet (Eisenbahnregulierungsgesetz) <i>flexing rights</i> om in de programmatiefase, zonder het informeren of overleggen met aanvragers, binnen marges met aanvragen te schuiven. Voor het personenvervoer geldt een marge van circa 3 minuten. Voor goederenvervoer een marge van circa 30 minuten. Wanneer de ontwerprijheid ertoe leidt dat wensen van aanvragers inzake de aansluiting van paden niet kunnen worden gerealiseerd, wordt overgegaan tot de coördinatiefase.</p> <p>Als coördinatie/onderhandeling niet tot een oplossing leidt hanteert Duitsland minder gedetailleerde prioriteringsregels dan in Nederland; Taktverkehr (zich ieder uur herhalend dienstregelingspatroon) gaat voor grensoverschrijdende paden en dat gaat voor paden voor goederenverkeer. Wanneer deze volgorde niet tot een prioriteit leidt (dit komt zeer weinig voor), dan geldt achtereenvolgens dat het pad met de hoogste opbrengst prioriteit krijgt. Indien de opbrengsten gelijk zijn, leidt het hoogste bod tot prioriteit.</p> <p>Sinds de nieuwe uitvoeringsverordening kaderovereenkomsten biedt DB Netze geen kaderovereenkomsten meer aan.</p>
Lessen	<ul style="list-style-type: none"> — Veel belanghebbenden in Nederland vinden het feit dat ProRail in de programmatie- en coördinatiefase alleen voorstellen kan doen niet volstaan en ambiëren de bevoegdheid voor ProRail om met aanvragen te schuiven ten gunste van de optimale benutting. Nederland kan van Duitsland leren hoe <i>flexing rights</i> werken en welke voor- en nadelen dit met zich meebrengt. DB Netze heeft <i>flexing rights</i> die haar de ruimte geven om in de programmatiefase met aanvragen te schuiven zonder overleg met vervoerders. Deze bevoegdheid kent heldere begrenzingen: het gebeurt binnen vastgestelde marges en alleen in de programmatiefase. Ook de UK hanteert deze <i>flexing rights</i>. — Nederland kan van Duitsland leren dat een regierol voor de beheerder voor- en nadelen kent. In Duitsland klagen partijen bijvoorbeeld over het gebrek aan transparantie en invloed en kijken zij voor inspiratie soms naar het Nederlandse ‘poldermodel’. Het voordeel van minder inzet van uren en expertise door aanvragers en een efficiënter proces moet worden afgewogen tegen het nadeel van minder transparantie en grip voor aanvragers.

5.2 Verenigd Koninkrijk

Spoorsector	<p>We lichten de belangrijkste actoren in de spoorsector hieronder kort toe. Het figuur in de bijlage geeft een visueel overzicht van deze actoren en hun onderlinge verhoudingen.</p> <ul style="list-style-type: none">– Het ministerie (Department for Transport, DfT) stelt de strategie vast voor de spoorwegsector, geeft aan wat de overheid van de sector verwacht voor periodes van 5 jaar (<i>Control Period</i>) en besteedt het treinvervoer aan vervoerders. “Open access” diensten zijn mogelijk en onderworpen aan de voorafgaande goedkeuring van de regulator, maar zijn schaars. De regionale vervoersoverheden worden door het ministerie betrokken bij de vormgeving van de contracten.– Een belangrijke rol wordt gespeeld door ORR, de regulator, dat als overheidsorgaan onafhankelijk van de centrale overheid opereert. ORR verstrekt een ‘<i>Network Licence</i>’ en ‘<i>Station Licence</i>’ aan Network Rail met algemene verplichtingen voor de beschikbaarheid en onderhoud van de spoorweginfrastructuur en de stations. Ook beoordeelt ORR de capaciteitsverdeling en toegangsovereenkomsten voor het spoor en verleent ze vergunningen aan spoorbedrijven– De spoorinfrastructuur is de verantwoordelijkheid van Network Rail, een overheidsorganisatie die de spoorweginfrastructuur in heel Groot-Brittannië beheert, onderhoudt en bouwt, en zijn inkomen herinvesteert in het spoor. Network Rail is ook verantwoordelijk voor het toedelen van de capaciteit, waarbij ze onderhevig zijn aan controle door de ORR. Network Rail is eigenaar van alle stations en beheert de grootste stations zelf. De overige stations worden beheerd door de vervoerders binnen hun concessies. Het ministerie betaalt een ‘<i>network grant</i>’ voor het beheer en onderhoud van de spoorweginfrastructuur.
Verdeling van capaciteit	<p>In het Verenigd Koninkrijk maakt men gebruik van kaderovereenkomsten. Kaderovereenkomsten zijn overeenkomsten waarin capaciteitsrechten (baanvakken en frequentie) van aanvragers voor 5 jaar – of langer – zijn vastgelegd. Alle aanvragers, inclusief de beheerder, kunnen kaderovereenkomsten aangaan. Aanvragers met een kaderovereenkomst genieten voorrang in de capaciteitsverdeling: een kaderovereenkomst vertaalt zich in <i>firm rights</i> die eerste prioriteit genieten in de prioriteitsvolgorde. Dit heeft het voordeel dat de focus zich automatisch richt op de middellange termijn. De jaarlijkse capaciteitsverdeling kent daardoor een hoge mate van voorspelbaarheid; zij vindt in feite al tijdens de aanbesteding plaats. Het nadeel daarvan is dat zij weinig flexibel is en door velen als ‘dichtgetimmerd’ wordt ervaren. Deze rigiditeit verhoudt zich beperkt tot de aard van het goederenvervoer. Ook kan ze ten koste gaan van een optimale benutting, zeker op een druk-bereiden net als het Nederlandse. Ook maakt deze werkwijze het tussentijds verhogen van frequenties lastig.</p> <p>De infrabeheerder heeft in het VK ‘flexing rights’: het staat hem in de programmatie en coördinatiefase vrij om treinpaden binnen een bepaalde bandbreedte van tijd te verschuiven, zolang de <i>firm rights</i> van aanvragers geborgd blijven. In het VK, geldt de bevoegdheid dus zowel in de programmatie- als de coördinatiefase, waar het in Duitsland alleen de</p>

programmatiefase betreft. De bevoegdheid wordt begrensd door de firm rights van vervoerders en niet door marges in minuten, zoals in Duitsland. Capaciteit voor onderhoud wordt vóór de start van de jaarverdeling vastgelegd in het *Engineering Access Statement* (EAS). Deze planning geldt als een *firm right* voor Network Rail.

Lessen

- Evenals bij Duitsland, kan Nederland van het VK leren hoe *flexing rights* voor de beheerder werken en welke voor- en nadelen dit met zich meebrengt. De koppeling met kaderovereenkomsten (fixed rights) zal in Nederland alleen niet benut kunnen worden.
 - Bij verdere decentralisatie van het Nederlandse spoor netwerk, kan Nederland van VK leren dat dit nauwe samenwerking tussen beheerder en vervoerders op regionaal niveau vraagt om optimaal te functioneren. Het VK, een land waar de splitsing tussen infrastructuur en vervoer het verst heeft plaatsgevonden, maakt nu een beweging naar intensievere coördinatie en samenwerking tussen vervoerder en beheerder om de prestaties te verbeteren. Na omvangrijke analyse van tekortkomingen van het huidige gesplitste systeem, is recent nieuw beleid vastgesteld ('A Strategic Vision of Rail') gericht op verregaande integratie tussen vervoerders en infrastructuurbeheerder. Er worden onder andere allianties gerealiseerd waarbij vervoerder en de betreffende regionale afdeling van Network Rail samenwerken in een gezamenlijk managementteam *-joint team-* voor aansturing van de franchise. Ook zijn er *deep alliances* mogelijk gemaakt waarbij in een bepaalde regio kosten en opbrengsten door vervoerder en Network rail worden gedeeld.
-

5.3 Zweden

Spoorsector

We lichten de belangrijkste actoren in de spoorsector hieronder kort toe. Het figuur in de bijlage geeft een visueel overzicht van deze actoren en hun onderlinge verhoudingen.

- Het staatsspoorbedrijf van Zweden (SJ) biedt het meeste langeafstandsvervoer en doet dit op commerciële basis, zonder contract, concessie of exclusiviteit (als open-accessdiensten). Enkele andere private spoorbedrijven bieden lange afstandsverbindingen aan (MTR Express, eigendom van metro van Hong Kong).
 - Regionale overheden (provincie, *Län* of samenwerkingsverbanden van overheden van provincie en gemeenten) ontwikkelen het regionale vervoersbeleid via een eigen OV-Bureau (soms als NV opgezet). Ze zijn verantwoordelijk voor de planning van de diensten, het bepalen van de tarieven en het aanbesteden van de vervoerdiensten (treindiensten los van overige OV-diensten), veelal op basis van kleinere bruto-contracten (5-10 jaar) en dragen dus ook meestal de opbrengstenrisico. Ze bieden in samenwerking met elkaar soms ook interregionale treindiensten aan die deels met de commerciële langeafstandsdiensten concurreren.
 - *Trafikverket* (Transport administratie) als onafhankelijk overheidsbedrijf onder het ministerie (*Näringsdepartementet*) voert
-

het overheidsbeleid uit. Het verzorgt (de coördinatie van) openbaar vervoer in heel Zweden en verzorgt, als infrastructuurbeheerder de langetermijnplanning, het beheer, onderhoud, en de aanleg van het gehele spoor netwerk *en ook* van het (nationale) wegennetwerk. Het is verantwoordelijk voor de toedeling van de capaciteit en het innen van de gebruiksheffing (tarieven door de overheid vastgesteld). Het is eigenaar van de perrons van alle stations en bezit een gedeelte van de stationsgebouwen. De stations zijn de verantwoordelijkheid van meerdere partijen, waaronder het staatsbedrijf (Jernhusen) voor de grotere stations, maar ook Trafikverket of vervoersoverheden.

- Het ministerie van Volkshuisvesting, ICT en innovatie, regionale ontwikkeling, landbouw en transport (*Näringsdepartementet*) draagt zorg voor het algehele beleid van de spoorwegsector en de nationale overheid als geheel stuurt *Trafikverket* en *Transportstyrelsen* (Transport Agency) aan via jaarlijkse 'regulatory letters' in aanvulling op de algemene taakomschrijvingen van deze instanties.

Verdeling van capaciteit

Zweden hanteert als een van de weinige landen een (uitgebreide) kwalitatieve weging: een fijnmazige versie van de prioriteitscriteria. Op basis van een toedeling naar deelmarkt, kenmerken van de aanvraag en economische waarde wordt bepaald wie prioriteit heeft bij een conflict. In de praktijk wordt de kwalitatieve weging amper toegepast en valt men met name over de complexiteit van het model. Ook kan de kwalitatieve weging de voorspelbaarheid voor reizigers en aansluitingen van de dienstregeling in een regelmatige uurdienstregeling voor personenvervoerders ondermijnen.

Ondanks de fijnmazigheid van de weging behoudt deze een mate van willekeur: welke aanvrager past in welke categorie en waarom? Tot slot borgt de weging de betrouwbaarheid van de dienstregeling niet. Als een goederenvervoerder een aanvraag met een hoge economische waarde heeft, kan deze in het model voorrang krijgen op een trein met een vaste dienstregeling. Al met al wordt de weging zeer weinig toegepast. Zweden denkt er daarom ook aan om haar kwalitatieve weging juist te combineren met de prioriteitscriteria zoals deze in Nederland of Duitsland worden toegepast.

Lessen

- Nederland kan van Zweden leren dat het ontwikkelen en gebruiken van een kwalitatieve weging complex kan zijn. Ze stelt in staat om individuele aanvragen te vergelijken in tegenstelling tot de Nederlandse prioriteitscriteria, die grofmazige prioriteiten toekennen. Echter, een nadeel is dat de Zweedse kwalitatieve weging dusdanig complex is dat de weging niet wordt toegepast. Ook is soms sprake van maatschappelijk onwenselijke uitkomsten bij toepassing van de weging, zoals verstoring van dienstregelingen, en een mate van willekeur. In Zweden bleek het moeilijk om alle relevante variabelen mee te nemen in het model.
-

5.4 Tussenconclusie

De Europese vergelijking van de capaciteitsverdeling door inno-V maakt inzichtelijk dat elk systeem voor- en nadelen kent. Daarbij presteert het Nederlandse systeem, in Europees opzicht, redelijk goed. Regelmatig kijken onze buurlanden voor lessen naar de Nederlandse capaciteitsverdeling, en naar het overlegmodel in het bijzonder.

Desalniettemin kennen de systemen van onze buurlanden interessante kenmerken die eventueel een oplossing kunnen bieden voor geïdentificeerde tekortkomingen. Zo kunnen de infrastructuurbeheerders in zowel Duitsland als het Verenigd Koninkrijk meer regie voeren over het inplannen van aanvragen en optimaliseren van de verdeling via *flexing rights*; de bevoegdheid om te schuiven met aanvragen, zonder overleg of overeenstemming met aanvragers. Deze bevoegdheid kent in beide landen een heldere begrenzing. In Nederland uitte veel belanghebbenden een behoefte aan een soortgelijke bevoegdheid. Nederland kan van Duitsland en het VK leren wat werkt qua *flexing rights*.

Daarnaast blijkt uit de Duitse situatie dat de heldere regierol van DB Netze ook nadelen kent, zoals hoofdzakelijk een ervaren gebrek aan transparantie en invloed door aanvragers. Ook in Nederland vragen veel belanghebbenden om meer regierol voor ProRail. Hierbij dient Nederland zich bewust te blijven van de voordelen van een systeem geënt op gelijkwaardigheid en deze af te wegen tegen de nadelen. Hierbij gaat het vanzelfsprekend ook over gradatie: de mate van regie vs. gelijkwaardigheid.

Tot slot laten de Britse situatie zien dat een gedecentraliseerd systeem nauwe samenwerking vereist tussen beheerder en concessie-vervoerder. Voor Nederland is dit een aandachtspunt bij verdere decentralisatie van spoorlijnen, in aanloop op een eventuele andere marktordening per 2025.

6 Conclusie en advies

In dit hoofdstuk zetten wij de hoofdbevindingen uit ons evaluatieonderzoek op een rij. Alle onderzoeksvragen worden daarmee beantwoord.

We schetsen eerst een algemeen beeld over de omgang met de capaciteitsverdeling in regelgeving en praktijk. Vervolgens staan we thematisch stil bij:

- Inrichting van het Besluit, waarbij we ingaan op de doelen van het Besluit en de mogelijkheden tot modernisering van het Besluit.
- Werking van het Besluit en de ervaring van belanghebbenden hiermee. We staan hier stil bij thema's zoals de eerste voorfase van de capaciteitsverdeling, de BUP-fase genoemd, en de (gewenste) rol van de infrastructuurbeheerder.
- Samenhang tussen het Besluit en andere wet- en regelgeving, (beleids)instrumenten en infrastructuur buiten de HSWI, waarbij we ingaan op het belang van integraliteit en de samenhang met beleid voor de leefomgeving.

Wij evalueren het Besluit en zijn uitwerking in de praktijk en doen – waar mogelijk – uitspraken over de doeltreffendheid hiervan. Ook staan we stil bij de relevante ontwikkelingen en hun implicaties. Daar waar behulpzaam vergelijken wij de capaciteitsverdeling met die in andere lidstaten. Tot slot doen we per thema aanbevelingen voor de (nabije) toekomst.

Figuur: Indeling van hoofdstuk 6 in paragrafen en thema's

Paragraaf	Onderdelen
Inrichting van het Besluit §6.2	Doelen van het Besluit
	Versimpeling van het Besluit
Werking van het Besluit §6.3	BUP-fase Time Table Redesign
	Formele capaciteitsverdelingsprocedure
	Inhoudelijke criteria Kwal. weging + open access
	Rol van de infrastructuurbeheerder
	Planning van onderhoud (Bijlage VII en TWAS)
Samenhang & integraliteit §6.5	

6.1 Algemeen beeld

6.1.1 Toenemende schaarste

Er is meer schaarste op het Nederlandse spoor dan ooit tevoren. Met 7.030 kilometer spoorrails, 3,2 miljoen ritten van reizigerstreinen en 10 miljoen kilometer goederenritten per jaar heeft Nederland het drukst bereiden spoorwegnet van Europa. In de komende jaren is een verdere toename van het aantal treinkilometers voor zowel personen- als goederenvervoer te verwachten. De prognose is dat het vervoer van personen en goederen tot 2040 bij een laag groeiscenario met respectievelijk 27% en 51% zal toenemen.

De drukte op het spoor doet tot op heden niet af aan de kwaliteit van het vervoer. In verhouding met zes vergelijkbare Europese landen rijden Nederlandse treinen vaker op tijd, terwijl het aantal storingen relatief laag is.⁴¹ Het huidige spoorstelsel functioneert behoorlijk goed, zo concludeert ook het rapport *Kiezen voor een goed spoor*.

De goede prestaties op het spoor zijn mede mogelijk dankzij het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI). De capaciteitsverdeling is juridisch ingekaderd in Europese wetgeving en vindt op Nederlands niveau haar beslag in het Besluit capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur (Besluit).

Gegeven de hoge benuttingsgraad van de Nederlandse spoorinfrastructuur is het van belang, zicht te hebben op de beschikbare én benodigde capaciteit. Dit geldt voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) op systeemniveau en voor ProRail en de personen- en goederenvervoerders op (vooral) uitvoeringsniveau. Dit is geen sinecure. De beschikbare spoorcapaciteit is afhankelijk van diverse variabelen. Denk hierbij aan wettelijke beperkingen aan het gebruik van de infrastructuur, zoals eisen op het vlak van veiligheid en milieu, kenmerken van de spoorinfrastructuur zoals het aantal sporen, wissels, kruisingen, overwegen, stations en beveiligingssystemen en kenmerken en voorkeuren van gebruikers, zoals routes en stops, rijtijden of lengte en gewicht van materieel.

De krapte en technische complexiteit maken het verdelen van de spoorcapaciteit over de diverse aanvragers tot een complexe exercitie. Daarbij vraagt de capaciteitsverdeling bij schaarste per definitie een afweging tussen belangen. Hoe meer schaarste, hoe meer in de capaciteitsverdeling afwegingen moeten worden gemaakt die bevoordeelde en benadeelde partijen creëren. Dit feit beïnvloedt in belangrijke mate het functioneren van het Besluit.

6.1.2 Diversiteit aan spelers op het spoor

Er zijn op hoofdlijnen drie type aanvragers (gerechtigden genoemd in de Spoorwegwet) van capaciteit te onderscheiden. Deze aanvragers hebben uiteenlopende kenmerken en (soms) conflicterende behoeften:

- Personenvervoerders (of hun concessieverleners) die een vaste dienstregeling rijden, veelal op basis van concessies. Zij hebben behoefte aan tijdigheid, voorspelbaarheid, zekerheid, samenhang en spitsaccommodatie.
- Goederenvervoerders (of verladers), die met elkaar én met het wegvervoer en de binnenvaart concurreren om het geliberaliseerde, internationale vervoer van

⁴¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/18/nederlands-spoor-presteert-goed-maar-welagen-veel-a1585464>

goederen. Zij hebben behoefte aan kwaliteit, flexibiliteit en efficiënte Europese coördinatie.

- De infrastructuurbeheerder heeft in het capaciteitsverdelingsproces een dubbelrol als capaciteitsverdeler en aanvrager van capaciteit voor onderhoud en aanleg. Onderhoud en aanleg wordt aanbesteed aan aannemers. Aannemers hebben behoefte aan capaciteit voor de uitvoering van werkzaamheden en het vervoer van mensen en materieel naar de onderhoudslocaties.

Het feit dat deze drie verschillende aanvragers geacommodeerd moeten worden op één net, is bepalend voor het functioneren van het Besluit. Het maakt het verdelen van de schaarse spoorse capaciteit complex en ligt ten grondslag aan veel van de ontevredenheid over het Besluit capaciteitsverdeling.

Naast de aanvragers spelen ook andere partijen een rol in de capaciteitsverdeling. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is als toezichthouder betrokken. Aanvragers kunnen klachten indienen bij de ACM. Het ministerie van IenW is stelselverantwoordelijk en wetgever, en stelt als zodanig de kaders op voor de capaciteitsverlening. Als concessieverlener voor de beheerconcessie van ProRail en de vervoersconcessie van het hoofdrailnet van NS heeft zij ook impact op de capaciteitsbehoefte; de aanvragen voor beheer en vervoer. De spoorprovincies zijn concessieverleners voor de decentrale vervoerders en hebben, als zodanig, invloed op de aanvragen voor vervoer. De besturen van de *Rail Freight Corridors* (RFC's) verdelen capaciteit voor goederenpaden op een aantal internationale corridors.

6.1.3 Formele en informele werking van capaciteitsverdeling

De capaciteitsverdeling kent procedureel formele en informele stappen die het proces structureren. Daarnaast zijn er instrumenten waarmee capaciteitsconflicten tussen en binnen vervoerstypen en vervoer en beheer kunnen worden beslecht. Dit gebeurt op basis van maatschappelijke waarde. Het gaat om twee instrumenten: de minimumbedieningsniveaus en de prioriteitscriteria. De minimumbedieningsniveaus geven per deelmarkt een minimumfrequentie per uur per baanvak. De prioriteitscriteria prioriteren de diverse deelmarkten in een lijst.

Het Besluit heeft een grote, structurerende impact aan de voorkant en tijdens het capaciteitsverdelingsproces. De inhoudelijk criteria – de minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria – werpen daarbij hun schaduw vooruit: aanvragers anticiperen gedurende het gehele verdeelproces op de minimumfrequentie en criteria die worden toegepast in het geval van conflict. Deze criteria hoeven daardoor slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk te worden toegepast. Het leidt er bovendien toe dat ProRail zeer beperkt overbelastverklaringen van de infrastructuur opstelt.

Het feit dat het Besluit zijn schaduw bij de capaciteitsverdeling op deze wijze vooruit werpt, draagt bij aan de effectiviteit van het capaciteitsverdelingsproces en de doeltreffendheid van het Besluit. Het relatief kleine aantal conflicten en overbelastverklaringen is daardoor echter niet representatief voor het werkelijk aantal conflicten: veel conflicten blijven voor buitenstaanders onzichtbaar, omdat deze vroegtijdig in overleg worden opgelost. Jaarlijks is er desondanks sprake van meerdere overbelastverklaringen. Het betreft conflicten waar aanvragers uiteindelijk toch niet tot overeenstemming komen.

Een nadeel van het beperkte aantal overbelastverklaringen is, dat capaciteitsknelpunten niet altijd tijdig inzichtelijk zijn. De link tussen de capaciteitsverdeling en investeringsplannen is

daarmee zwak, hoewel in de capaciteitsverdeling in principe wel alle ambities uit de diverse vervoersconcessies en goederenambities samenkomen en dus een goed beeld geven van ‘de vraag’. Het risico bestaat dat door de werking van het Besluit de schaarste aan capaciteit wordt onderschat.

6.1.4 Tevredenheid van partijen

De capaciteitsverdeling in Nederland verloopt, gegeven de schaarste en significante belangenverschillen, relatief effectief. Het Besluit draagt bij aan een hoge benutting van het spoornet. In Europees opzicht wordt Nederland regelmatig als voorbeeld gebruikt. Dit betekent niet dat alle belanghebbenden tevreden zijn óf dat geen verbeteringen mogelijk zijn.

Belanghebbenden verschillen van mening over het functioneren van het Besluit en kijken verschillend naar de toekomst. In het algemeen geldt dat goederenvervoerders relatief ontevreden zijn over het gebrek aan kwaliteit en flexibiliteit van paden en het tekort aan Europese afstemming. Personenvervoerders en reizigersorganisaties Rover zijn meer tevreden over het overlegmodel dat gehanteerd wordt, waarin zij samen tot compromissen komen. De meeste zien wel mogelijkheden voor meer optimalisatie. Ditzelfde geldt voor ProRail, als beheerder zelf. ACM en het ministerie van EZ zetten in op meer integraliteit en een gelijk speelveld. Het Kabinet in den brede zet in op het stimuleren van zowel personen- als goederenvervoer en modernisering van het Besluit waarbij de robuustheid wordt vergroot.

Hieronder bespreken we de ervaringen van belanghebbenden, de ontwikkelingen en onze adviezen per thema.

6.2 Inrichting van het Besluit

Het Besluit beschrijft de procedure en de inhoudelijke criteria voor de jaarlijkse verdeling van capaciteit op het spoor, zoals de infrastructuurbeheerder deze moet toepassen. De kern van het Besluit is sinds haar inwerkingtreding in 2005 overeind gebleven. Dat wil niet zeggen dat het Besluit tussentijds niet is gewijzigd. Sinds 2009 zijn er negen wijzigingsbesluiten geweest. De instrumenten zijn bijvoorbeeld aangevuld of aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en behoeften. Er is echter geen sprake geweest van fundamentele aanpassingen in de structuur of de werking van het Besluit.

Het Besluit is een invulling van én – op specifieke punten – een aanvulling op Europese wet- en regelgeving:

- Waar het de procedure en de rol van de infrastructuurbeheerder betreft, is het algemene beeld dat de Europese regels uit richtlijn 2012/34/EU grotendeels beleidsarm geïmplementeerd zijn.
- Waar het de capaciteitsverdeling van aanvragen voor beheer betreft, heeft Nederland de Europese regels aangevuld in artikel 9.
- Waar het de prioriteitscriteria betreft, heeft Nederland besloten tot het nader invullen van de Europese regels via de minimumbedieningsniveaus en diverse (prioriteit)criteria voor het oplossen van conflicten tussen aanvragen, in artikel 8-12 van het Besluit.

Hieronder staan we eerst stil bij de doelen van het Besluit, waarna we ingaan op de mogelijkheden tot versimpeling van het Besluit, conform de modernisering van de Spoorwegwet.

6.2.1 Doelstellingen van het Besluit capaciteitsverdeling

Om de doeltreffendheid van het Besluit capaciteitsverdeling te beoordelen, moeten de doelen van het Besluit helder zijn.

Doelen

Op basis van een analyse van Europese en Nederlandse wetgeving kan worden geconcludeerd dat capaciteitsverdeling een drieledig doel dient:

- Een **eerlijke en non-discriminatoire verdeling** van capaciteit. Zoals beschreven in richtlijn 2012/34/EU is het primaire doel van de capaciteitsverdeling een eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit. Hierbij is het doel vertaald in een voorschrift voor de beheerder. Het is daarmee niet alleen een streven maar een plicht. Dit doel heeft Nederland beleidsarm opgenomen in het Besluit.
- **Optimaliseren** van het gebruik van de spoorinfrastructuur. Daarnaast wijst Europa het optimaliseren van het gebruik van de infrastructuur aan als uitgangspunt. Dit doel is *niet* expliciet opgenomen in het Besluit. Impliciet kan wel uit het Besluit worden afgeleid dat ProRail naar optimalisatie moet streven, door de verwijzing naar bijvoorbeeld artikel 45, lid 1 en artikel 46, lid 1 van de richtlijn.
- Dienen van het **maatschappelijk belang**. In het geval wordt besloten tot toepassing van de prioriteitscriteria, bepaalt richtlijn 2012/34/EU dat deze in het maatschappelijk belang moeten zijn, ofwel een conflict moet worden beslecht op basis van een afweging over de maatschappelijke waarde. Het bevorderen van het maatschappelijk belang is hiermee verworden tot een subdoel van het Besluit. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt en minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria opgesteld. Het maatschappelijk belang is in het Besluit niet expliciet gedefinieerd dan wel ingekaderd. Wel verwijst de wetgever naar ‘het maatschappelijk en politiek debat’ om richting te geven aan dit maatschappelijk belang.

Maatschappelijke belang als subdoel

Het feit dat het begrip ‘maatschappelijk belang’ minimaal is gedefinieerd en in de nota van toelichting hiervoor wordt verwezen naar het ‘politiek en maatschappelijk debat’, heeft effect op de inrichting en werking van het Besluit. Het Besluit kent hierdoor een politieke dimensie.

Het maatschappelijk belang krijgt ten eerste richting door de inhoudelijke criteria, zijnde de minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria. Het belang krijgt aanvullend richting door het maatschappelijk en politiek debat, wat een politieke aangelegenheid is. De voorhang van het Besluit in de Tweede Kamer is daarmee in lijn.

De politieke dimensie van het Besluit heeft voor- en nadelen. Enerzijds kan de Tweede Kamer, als vertegenwoordigend orgaan, controleren of het Besluit het maatschappelijk belang borgt. Ook kan zij haar controlerende rol invullen gericht op het ministerie van IenW dat, vanuit meerdere rollen, betrokken is bij de capaciteitsverdeling. Anderzijds bestaat het risico dat de nadruk van het Besluit (te veel) komt te liggen bij het subdoel maatschappelijk belang en minder aandacht is voor de twee andere doelen van de capaciteitsverdeling: een eerlijke en non-discriminatoire verdeling en een optimale benutting. De huidige indeling van het Besluit illustreert de nadruk op het maatschappelijk belang. Zo beschrijven artikelen 8, 9, 9a, 10, 10a, 11 en 12 van het Besluit in detail de inhoudelijke criteria. De andere twee doelen zijn in het Besluit minimaal geïmplementeerd.

Het maatschappelijke belang kan als doel in het verlengde liggen van de andere doelen. Immers, oplossingen voor capaciteitsconflicten die het maatschappelijk belang dienen, kunnen ‘eerlijk’ en ‘optimaler’ zijn. Echter, de doelen kunnen ook tegen elkaar inwerken,

bijvoorbeeld waar een vervoerder zijn aanvraag een minuut kan verschuiven om een extra trein van een andere vervoeder te accommoderen, maar hiertoe niet bereid noch wettelijk verplicht is vanwege zijn hoge prioriteit in de prioriteitscriteria. In dat geval kunnen de criteria aanzetten tot een minder optimale benutting in naam van het maatschappelijk belang. Zowel ACM, EZ, ProRail, de goederenvervoerders als de vervoerders verenigd in FMN zijn kritisch over deze perverse werking van de inhoudelijke criteria. De meerderheid ambieert explicitering van de plicht tot optimalisatie in het Besluit en meer (bindende) handvatten voor ProRail om een optimale verdeling te realiseren.

Aanvullend heeft de beperkte definitie van maatschappelijk belang, gecombineerd met de politieke invloed, het effect dat het maatschappelijke belang tot op relatief hoog detailniveau wordt geregeld. Zo is sprake van een relatief gedetailleerde uitwerking van bijvoorbeeld de minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria bij conflicten, die deels is gekoppeld aan de concessies van personenvervoerders. Ook is het Besluit bijvoorbeeld gewijzigd omdat niet voldoende goederenpaden konden worden geherrouteerd via de Brabantroute gedurende de bouw van het Derde Spoor in Duitsland. De bovengenoemde uitwerkingen en aanpassingen zijn als het ware een invulling van de definitie van 'maatschappelijk belang'. Deze invulling beperkt de robuustheid van het Besluit: het Besluit moet regelmatig worden aangepast aan de verschuivingen van maatschappelijke belangen, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de concessies. De vraag is op welk detailniveau de politiek zou moeten willen sturen op het maatschappelijke belang en tegelijk in hoeverre de infrastructuurbeheerder in staat zou moeten zijn om het maatschappelijke belang in te vullen op basis van de kaders in het Besluit.

Tot slot maakt de beperkte definitie van het maatschappelijk belang het lastiger om de doelmatigheid van de inhoudelijke criteria te beoordelen. Doordat de onderlinge verhouding tussen de doelen onhelder is, is ook de doelmatigheid van het Besluit moeilijk te bepalen.

Heldere doelen en onderlinge verhouding

Naarmate de schaarste op het spoor verder toeneemt, komen de drie doelen van het Besluit meer onder druk te staan en wordt hun onderlinge verhouding complexer. Een doeltreffend Besluit vraagt om heldere doelen die zich inzichtelijk tot elkaar verhouden. Het capaciteitsverdelingsproces is zowel een proces voor de (politieke) afweging tussen (maatschappelijke) belangen als een technische exercitie door de beheerder om een eerlijke, non-discriminatoire en optimale verdeling te realiseren. Deze twee perspectieven dienen in balans te zijn. Het proces vraagt, zeker bij toenemende schaarste, soms een afweging van belangen van aanvragers. Dit is een *ultimum remedium*. In de eerste instantie, dient de beheerder, in overleg met vervoerders, te streven naar een eerlijke, non-discriminatoire en optimale verdeling van zoveel mogelijk aanvragen.

Advies: Definieer de doelen van het Besluit beter

Tot 2021

De effectiviteit van het Besluit is ermee gediend als de huidige drie doelen beter en eenduidiger gedefinieerd zijn, en het doel maatschappelijke belang in het bijzonder. Het is daarbij van belang om ook aandacht te besteden aan hoe de doelen zich onderling verhouden, daar ze ook tegen elkaar in kunnen werken. Het is hiertoe nodig inzicht te hebben in (1) wanneer de capaciteitsverdeling een (meer politieke) afweging van belangen vraagt en wat een politieke verantwoordelijkheid met zich meebrengt, en (2) wanneer het (meer) een technische exercitie is ter optimalisatie van de benutting, wat zoveel mogelijk aan ProRail overgelaten kan worden.

Heldere doelen stellen de Tweede Kamer in staat om de effectiviteit van het Besluit beter vast te stellen, als overheid meer doelgericht te sturen en als ProRail meer houvast te hebben. Ze bieden daarnaast mogelijkheden om het Besluit te versimpelen (zie vervolg).

Zoals hierboven beschreven, lijkt in het huidige Besluit primair het hoofddoel om het maatschappelijk belang te dienen. De wetgever dient zich wel bewust te zijn van het risico dat de andere twee doelen onderbelicht raken. Om de drie doelen meer in balans te brengen adviseren wij daarom verderop in dit hoofdstuk om:

- De infrastructuurbeheerder handvatten te geven om de verdeling te optimaliseren
- Het doel van eerlijke en non-discriminatoire verdeling aan te scherpen

6.2.2 Versimpeling

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zet in op de modernisering van de Spoorwegwet. Deze modernisering streeft naar “een helder, duidelijk en eenvoudig kader dat beter aansluit op de Europese wet- en regelgeving alsook op de belangrijkste beleidsdoelen van het spoor”.⁴²

In het kader van de modernisering van de Spoorwegwet is de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat ook voornemens om het Besluit te versimpelen. Dit om het Besluit robuuster te maken, zodat het bijvoorbeeld minder vaak gewijzigd moet worden. In het verleden zijn een nieuwe concessie of spoorwegonderneming, of een grote capaciteitsonttrekking aanleiding geweest voor het wijzigen van het Besluit. Een wijziging duurt minimaal een jaar om te realiseren.

Versimpelen kan – in theorie – op grofweg twee manieren:

- Delegeren van inhoud uit het Besluit naar een lager wetsniveau, zijnde een ministeriële regeling (MR) of – alternatief – de Netverklaring van ProRail.
- Beleidsarm(er) implementeren van Europese wetgeving.

Het nader definiëren van de doelen, zoals boven beschreven, is randvoorwaardelijk voor versimpeling. Het nader definiëren van het doel ‘maatschappelijke waarde’ is daarbij de eerste en belangrijkste stap. In bredere zin vraagt versimpeling een transitie van middelbepalingen naar doelbepalingen. In een dergelijke inrichting biedt het Besluit heldere doelen en kaders voor het vaststellen van het maatschappelijk belang en komt de (detail)invulling in een ministeriële regeling (MR) of de Netverklaring. Het Besluit dient kaderstellend te zijn, zodat de verantwoordelijkheid is belegd waar deze hoort.

Het delegeren naar lagere regelgeving is voor een deel van de inhoud van het Besluit mogelijk en kan toevoegen aan de robuustheid van het Besluit. Het vergt echter een zorgvuldige afweging van de gradatie waarin wordt gedelegeerd. De capaciteitsverdeling vraagt op onderdelen politieke afwegingen en legitimatie. Het Besluit dient dan in ieder geval kaderstellend te zijn. Ook lijkt het verstandig om te delegeren naar een MR en niet (direct) naar de Netverklaring. Een MR biedt meer sturingsmogelijkheden voor het ministerie als stelselverantwoordelijke, geeft meer rechtszekerheid en geniet meer draagvlak in de sector.

Wat betreft het beleidsarmer implementeren ter versimpeling van het Besluit, is een beleidsarme implementatie van de artikelen inzake de planning van onderhoud mogelijk en,

⁴² Kambrief 29 984 Nr. 763

in het kader van bijlage VII, wenselijk. Zie hiertoe *paragraaf 6.3.5* van dit hoofdstuk. Een beleidsarme implementatie van de inhoudelijke criteria is onwenselijk. Deze criteria dienen, gezien de schaarste op het Nederlandse spoor en het maatschappelijk belang dat zij borgen, te worden uitgewerkt en op hoofdlijnen hun beslag te vinden in het Besluit. Het beleidsarmer implementeren is potentieel wel een optie. Dit komt feitelijk neer op het versimpelen en/of delegeren van de inhoudelijke criteria. Mogelijkheden voor versimpeling van de inhoudelijke criteria komen aan bod in *paragraaf 6.3.3*. Delegeren is hierboven aan bod gekomen.

Advies: Versimpel het Besluit op basis van een helder kader

Tot 2021

De mate van detail maakt het Besluit nu minder robuust. AEF adviseert daarom om, in het kader van de modernisering van de Spoorwegwet, nader onderzoek te doen naar een combinatie van delegeren naar een ministeriële regeling en versimpelen van het Besluit, om de robuustheid én wendbaarheid van de capaciteitsverdeling te vergroten.

Dit is geen sinecure. Het goed definiëren van de doelen van het Besluit en hun onderlinge verhouding, conform de bovenstaande paragraaf, is randvoorwaardelijk. Het Besluit is en moet kaderstellend blijven. AEF adviseert om primair in te zetten op het delegeren naar een MR. Afhankelijk van de vormgeving van ProRail als zbo is te overwegen ook te delegeren naar de Netverklaring, die onder toezicht blijft staan van ACM.

Bij de inrichting van een versimpeld Besluit is aandacht nodig voor het feit dat sturing voor het ministerie van IenW als stelselverantwoordelijke, op basis van de doelen en kaders, mogelijk is. AEF adviseert het ministerie om deze versimpeling samen met ProRail vorm te geven. Vanaf de start is inzicht nodig in een aantal vragen: Wat heeft het ministerie van IenW nodig om invulling te geven aan haar stelselverantwoordelijkheid? Wat hebben het ministerie van IenW en de Tweede Kamer nodig om te kunnen (bij)sturen op de doelen en uitkomsten van het Besluit? Wat heeft ProRail (minimaal) nodig om effectief te kunnen optreden als capaciteitsverdeler? Dit traject dient in samenhang met de inrichting van ProRail als zbo vorm te krijgen.

Advies: Loop niet te veel vooruit met de herinrichting van het Besluit

Tot 2021

Er spelen in de spoorsector op het moment veel parallelle ontwikkelingen. Een deel van de effecten van deze ontwikkelingen is (op korte termijn) in beeld. Te denken valt aan de consequenties van bijlage VII of de ambities op het vlak van de modernisering van de Spoorwegwet.

Een ander deel van de effecten is echter nog ongewis. Het is moeilijk en onwenselijk nu op deze ontwikkelingen **vooruit te lopen** in het Besluit. Te denken valt aan de ontwikkelingen als de marktordening per 2025, verdere decentralisatie, *open access* en de omvorming van ProRail als zbo. Vooruitlopen op deze ontwikkelingen in het Besluit doet geen recht aan de status van het Besluit, dat volgend is aan Europese regelgeving en politieke keuzes. We bieden in dit hoofdstuk wel een vooruitblik op de mogelijke implicaties en proberen handreikingen te doen; manieren om er meer inzicht in te krijgen of – in voorkomend geval – op de ontwikkeling te anticiperen.

In het algemeen, adviseren we een trapsgewijze aanpassing van het Besluit, die wijzigingen inzet als de benodigde helderheid er is. Zo blijft de benodigde wendbaarheid behouden. De adviezen in dit hoofdstuk kennen daarmee **afhankelijkheden**. Zo is het vormgeven van een regierol voor ProRail afhankelijk van de inrichting van ProRail als zbo. Ook zijn de adviezen over bijlage VII afhankelijk van de uitkomsten van de uitwerking van de bijlage op Europees niveau.

6.3 Werking van het Besluit

In deze paragraaf staan we stil bij de informele voorfase van de capaciteitsverdeling, de BUP-fase en de implicaties van Time Table Redesign. Daarna bespreken we de formele procedure van de capaciteitsverdeling. Vervolgens komen de inhoudelijke criteria aan bod, die handreikingen bieden om conflicten te beslechten. In het kader van de criteria, worden ook de mogelijkheid van een kwalitatieve weging en de implicaties van *open access* besproken. Daarna staan we stil bij één van de kernonderwerpen van de evaluatie: de rol van de beheerder. De paragraaf sluit af met een bespreking van de planning van onderhoud en de implicaties van bijlage VII en TWAS.

6.3.1 Van basisuurpatroon-fase naar Time Table Redesign

De BUP-fase

In de Netverklaring, staat de Basisuurpatroon (BUP) fase benoemd als een voorfase in het capaciteitsverdelingsproces. De fase kent geen juridische basis in het Besluit. De infrastructuurbeheerder en aanvragers gaan vanaf 19 maanden voor inwerkingtreding van de dienstregeling op basis van vrijwilligheid samen aan tafel zitten om te komen tot een basisuurpatroon; de dienstregeling voor een uur in de spits. Deze BUP-fase geeft inzicht in de aanvragen en conflicten voor het komende dienstregelingsjaar en sorteert voor op oplossingen en compromissen. Alle vervoerders kunnen op basis van vrijwilligheid aan de BUP-fase deelnemen. Normaliter nemen personenvervoerders, DB Cargo en ProRail deel. ProRail tracht de belangen van niet deelnemende partijen (een aantal goederenvervoerders en de vervoerende aannemers) aan de BUP-fase te bewaken vanuit haar overall verantwoordelijkheid.

De **personenvervoerders** benoemen de BUP-fase als **één van de succesfactoren** van de Nederlandse procedure. Tijdig starten, inzicht in elkaars ambities en belangen en (daardoor) een wederzijdse bereidheid om water bij de wijn te doen maken dat – in onderling overleg – tot een zo optimale verdeling en tijdsligging wordt gekomen, vindt NS. De vervoerders verenigd in FMN zijn ook voorstander van de BUP-fase, maar zien deze wel gepaard gaan met een regierol voor ProRail om optimalisatie te realiseren. Dit komt in *paragraaf 6.3.4* uitgebreider aan bod. Personenvervoerders pleiten voor een formalisering van de BUP-fase in het Besluit, indien dit juridisch mogelijk is.

Goederenvervoerders zijn zeer **kritisch** over de inrichting en invloed van de informele BUP-fase. De fase sluit slecht aan op de logica van de goederenmarkt en hun behoeften:

- De BUP-fase gaat uit van de wenselijkheid van zekerheid en voorspelbaarheid in de dienstregeling en kan zo de flexibiliteit die het goederenvervoer behoeft om op de marktvraag in te springen beperken.⁴³
- Aanschuiven in de BUP-fase vraagt personele capaciteit en expertise, die kostbaar is en vooral de kleine goederenvervoerders niet in huis hebben.
- Deelname aan de BUP-fase vergt daarbij inzicht in de lange termijn capaciteitsbehoeften (1,5 jaar vooruit), die de goederenmarkt vaak beperkt heeft.

Het **concept van de BUP-fase** als overlegvorm, die aanvragers, voorafgaand aan de formele procedure, in staat stelt om bij elkaar te komen en – op hoofdlijnen – inzicht te krijgen in elkaars aanvragen, licht **in lijn met** de beweging die **Time Table Redesign** voorstaat om meerjarig inzicht te krijgen in de capaciteitsbehoeften per deelmarkt.

Time Table Redesign

Time Table Redesign (TTR) is een **initiatief om de capaciteitsverdeling/ jaardienstregeling** te herontwerpen. De inzet van TTR is om het bepalen van de capaciteitsbehoefte voor de deelmarkten personen-, goederenvervoer en beperkingen (zoals beheer) los te koppelen van de toekenning van capaciteit aan individuele aanvragers. Het bepalen van de capaciteitsbehoeften per deelmarkt zal, zo is de inzet, in de toekomst meerjaarlijks gebeuren, terwijl de toekenning van capaciteit aan individuele aanvragers juist wordt afgestemd op de behoeften van de deelmarkt. Kortom, TTR maakt de dienstregeling getrapd, omdat eerst capaciteit wordt toegewezen aan een deelmarkt en dan pas aan individuele aanvragers. Het ontkoppelt daarnaast de dienstregeling van de deelmarkten (deels) van elkaar.

We constateerden al eerder dat het feit dat drie sterk verschillende deelmarkten geacommodeerd moeten worden op één net, een aanzienlijk deel van de frictie inzake de capaciteitsverdeling veroorzaakt. Door de verschillende behoeften qua dienstregeling middels TTR beter te accommoderen, kan een deel van de ontevredenheid van aanvragers worden weggenomen.

De herinrichting naar een getrapte en ontkoppelde capaciteitsverdeling kan naar verwachting pas op de middellange termijn worden gerealiseerd (2024-2026), omdat deze (aanpassing van) Europese regelgeving vraagt. Het is lastig hier nu al op te anticiperen in het Besluit. Wat wel helder is, is dat het een ingrijpende wijziging zal betekenen.

We zien dat op punten al de beweging wordt ingezet naar de principes van TTR. Zo wordt op het vlak van capaciteitsbeperkingen voor onderhoud een stap gemaakt naar meerjarig inzicht in capaciteitstoedeling in het kader van bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU en het project Toekomstbestendig Werken aan het Spoor (TWAS). We beschrijven deze ontwikkeling en haar implicaties in meer detail in *paragraaf 6.3.5*. Ook op de *Rail Freight Corridors* werken Europese infrastructuurbeheerders al met een getrapte en ontkoppelde toedeling van capaciteit: eerst worden goederenpaden op de corridors Europees afgestemd en voor het goederenvervoer als geheel gereserveerd. Vervolgens kunnen individuele goederenvervoerders deze paden op een desgewenst tijdstip (tot 30 dagen voor rijdatum) daadwerkelijk reserveren volgens het principe *first come, first serve*.

Het meerjarig plannen van capaciteitsbeperkingen voor onderhoud, zoals bijlage VII en TWAS voorstaan, gaat idealiter gepaard met meerjarige capaciteitstoedeling naar de andere twee

⁴³ Het werken met pre-arranged paths op de RFC, ad hoc capaciteit en – in de toekomst – TTR ondervangen deze nadelen voor het goederenvervoer wel ten dele.

deelmarkten, het goederen- en personenvervoer. Idealiter is er meerjarig inzicht in de capaciteitsbehoeften van alle drie de deelmarkten. Dit is wat de TTR ook voorstaat.

Veel vervoerders hebben reserveringen bij het idee dat ProRail beperkingen verder vooruit gaat plannen. Het is voor ProRail, en ook andere infrastructuurbeheerders, vaak lastig om ver vooruit goed in te schatten wanneer en hoeveel capaciteitsbeperkingen nodig zijn om het onderhoud uit te voeren. Zo is de mutatiegraad voor incidentele beperkingen van ProRail momenteel 40% (waarbij in het kader van TWAS al wordt ingezet op het terugbrengen van deze mutatiegraad). Dit levert onnodige klanthinder op, waar vervoerders onder leiden. Dit voorkomen vraagt een zorgvuldige afweging tussen de belangen van onderhoud en vervoer, waarbij de infrastructuurbeheerder scherp wordt gehouden op het minimaliseren van klanthinder en kosten van de benodigde capaciteitsbeperkingen. In de situatie dat inzicht bestaat in de meerjarige behoeften van goederen- en personenvervoer, ontstaat op mesoniveau een integraal beeld van de capaciteitsbehoeften en kunnen zorgvuldige afwegingen worden gemaakt over de toedeling van capaciteit naar elke deelmarkt. Dit vergroot de kans dat capaciteitsbeperkingen efficiënt, zorgvuldig en met oog voor klanthinder zijn gemaakt.

Conceptueel ligt de BUP-fase in lijn met TTR. Er zijn echter ook verschillen. Waarin in de BUP-fase conflicten worden geïdentificeerd, maar nog niet worden opgelost (men werkt met een *agree to disagree*-lijst), zal de capaciteitstoedeling naar deelmarkt die TTR voorstaat grotendeels conflictvrij moeten worden gepland, omdat daarna per deelmarkt een dienstregeling wordt opgesteld. Ook is de BUP-fase nationaal gericht en de TTR gericht op Europese afstemming. Vooral deze verschillen maken dat goederenvervoerders niet tevreden zijn met de huidige opzet van de BUP-fase.

Advies: Gebruik de BUP-fase om te experimenteren met de principes van TTR

Tot 2025

Het verdelen van capaciteit over drie wezenlijk verschillende deelmarkten staat aan de basis van veel van de ervaren problematiek met het Besluit. TTR biedt hier op termijn een oplossing voor door herinrichting van de dienstregeling en het onderliggende proces. Dit vraagt een wijziging van Europese wetgeving en het Besluit. Op dit moment is het moeilijk om te anticiperen op deze wijziging. AEF adviseert de spoorsector daarom om te onderzoeken hoe de BUP-fase de komende jaren kan worden aangewend om te experimenteren met het getrapte en ontkoppelde model van capaciteitsverdeling die TTR voorstaat. Dit biedt kansen om de ontevredenheid van het goederenvervoer met de BUP-fase te verminderen en de capaciteitsverdeling meer integraal en lange termijn te bezien, waarmee de effectieve benutting van het spoor kan worden vergroot.

AEF ziet hiertoe een aantal mogelijkheden:

- Focus verder (ver)leggen naar deelmarkten in plaats van individuele aanvragers, vooral waar het onderhoud en goederenvervoer betreft. ProRail kan in de BUP-fase een beeld geven van de benodigde capaciteitsonttrekkingen voor onderhoud alsmede voor het goederenvervoer in het komende jaar én de komende jaren, zowel op als buiten de *Rail Freight Corridors*. Dit kan op basis van data uit verleden, extrapolaties, voorspellingen en input van vervoerders en verladers. Zo ontstaat op het aggregatieniveau van de deelmarkt een meerjarig beeld van de capaciteitsbehoefte en wordt hierop geanticipeerd in het basisuurpatroon. Dit vraagt een grotere regierol voor ProRail op het proces.

- Verder vooruit plannen door de BUP-fase eerder te laten starten of zelfs samen meerjaarlijks vooruit te kijken naar de capaciteitsverdeling op mesoniveau.
- Meer Europese afstemming met andere lidstaten zoeken in deze fase.

6.3.2 Capaciteitsverdelingsprocedure

De formele capaciteitsverdelingsprocedure bestaat uit door Europa voorgeschreven stappen van programmering, coördinatie en capaciteitsverdeling. In de programmering- en coördinatiefase verwerkt ProRail alle aanvragen tot een ontwerp capaciteitsverdeling. In de coördinatiefase, zoeken ProRail en aanvragers gezamenlijk naar oplossingen voor conflicten. ProRail heeft in deze fase de mogelijkheid om alternatieve voorstellen te doen. Deze kunnen worden geweigerd door aanvragers. Alle partijen kunnen het instrument geschilbeslechting inroepen om patstellingen in het proces te doorbreken. De uitkomst van de geschilbeslechting geeft dan weer richting aan de verdere coördinatie. ProRail kan afwijken van de uitkomst van de geschilbeslechting mits goed onderbouwd. Indien in de coördinatiefase geen consensus kan worden bereikt, neemt ProRail op basis van het Besluit een beslissing die leidt tot definitieve verdeling. Gerechtigden kunnen een klacht bij de ACM indienen indien zij geloven dat ProRail het proces niet goed gevoerd heeft. Na de capaciteitsverdeling sluiten ProRail en de aanvrager een (op dit moment) privaatrechtelijke toegangsovereenkomst over het capaciteitsgebruik tijdens het dienstregelingjaar.

De procedure ter verdeling van spoorse capaciteit in het Besluit wordt door partijen verschillend gewaardeerd. NS waardeert de gelijkwaardigheid met ProRail en het overlegmodel die de procedure kenmerken als positief. Personenvervoerders en één van de goederenvervoerders plannen hun aanvragen in de programmeringsfase veelal zelf in het planprogramma Donna. Dit creëert een mate van transparantie die, volgens personenvervoerders, optimaliserend werkt: iedere aanvrager is zich ervan bewust dat compromissen nodig zijn.

Het goederenvervoer verkiest een ‘efficiënter’ model, waarin ProRail het proces regisseert, hen werk uit handen neemt en de bevoegdheid heeft om aanvragen – binnen marges – zelf te wijzigen. De vervoerders verenigd in FMN bevinden zich tussen deze twee posities in. Zij waarderen het overlegmodel maar pleiten ook voor een grotere regierol voor ProRail waarin de beheerder, in de programmering- en coördinatiefase, binnen vooraf overeengekomen marges verdelingsbeslissingen kan nemen ter optimalisatie van de benutting. Ook ProRail pleit voor meer sturingsmogelijkheden op optimalisatie. Daarnaast identificeert zij, samen met ACM, een verruiming van de omgangsvormen in de procedure.

De toename van schaarste, onder andere door de implementatie van PHS, verdere decentralisatie en de introductie van *open access* per 2021 (en 2025?) dragen, naar verwachting, positief bij aan de dienstverlening voor reizigers en verladers. Daarentegen maken ze de capaciteitsverdeling complexer en potentieel conflictueuzer. Er is sprake van meer aanvragen, meer samenloop, meer spelers en meer grensoverschrijdend verkeer. Dit zet het overlegmodel dat de Nederlandse capaciteitsverdelingsprocedure nu is, onder druk. Vanuit Europa, ontstaat met de doorontwikkeling van de *Rail Freight Corridors* en de *Time Table Redesign*, meer en meer noodzaak om meerjarig en Europees af te stemmen. Deze ontwikkelingen zullen de procedure op lange termijn ingrijpend wijzigen, zoals wordt toegelicht in *paragraaf 6.3.1*. Op kortere termijn, vraagt deze context om heldere regie op het

proces en de procedure door ProRail. In *paragraaf 6.3.4* staan we stil bij de mogelijkheden voor een regierol voor ProRail.

6.3.3 Inhoudelijke criteria: minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria

De inhoudelijke criteria, zijnde de minimumbedieningsniveaus en de prioriteitscriteria, bieden een leidraad voor het beslechten van conflicten tussen aanvragen. De minimumbedieningsniveaus doen dit door voor deelmarkten een minimumfrequentie per uur voor bepaalde baanvakken te garanderen. De prioriteitscriteria geven een prioritering van deelmarkten, in het geval het niet lukt om een conflict tussen deelmarkten te beslechten op basis van de minimumbedieningsniveaus of een heffing. Daarnaast bestaan andere criteria om conflicten binnen deelmarkten en tussen aanvragen voor onderhoud en vervoer te beslechten.

Deze instrumenten worden pas toegepast nadat ProRail het betreffende deel van het spoor overbelast heeft verklaard. Dit gebeurt slechts een aantal keer per jaar. Echter, zoals gezegd hebben deze instrumenten vooral invloed door hun schaduw vooruit te werpen.

De inhoudelijke criteria beogen in het geval van conflict een uitkomst te realiseren die in het maatschappelijk belang is. Zoals vermeld, valt op dat beperkt is geëxpliciteerd wat dit maatschappelijk belang inhoudt. De invulling van het begrip kan slechts worden afgeleid uit het maatschappelijk en politiek debat en de resulterende beleidskeuzes. Ook kan de invulling van het begrip worden afgeleid aan de inhoud van de artikelen 8-12 en de toelichting van de artikelen in de nota van toelichting. Dit maakt het echter lastiger om op consistente wijze de doelmatigheid van deze instrumenten te beoordelen.

Het resultaat van de interactie tussen de minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria suggereert, dat de wetgever het maatschappelijk belang borgt door een 'minimumaccommodatie' van alle type aanvragers – de beheerder, het goederenvervoer en het personenvervoer – via de minimumbedieningsniveaus. Als aan de minimumaccommodatie is voldaan, wordt in de prioriteitscriteria, prioriteit toegekend aan het personenvervoer, in het bijzonder aan nationaal vervoer (zijnde intercity's) en internationaal personenvervoer. Dit ter accommodatie van de maatschappelijke belangen, als beschreven in de vervoersconcessies. De minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria zijn communicerende vaten: bij de bepaling van de mate van prioriteit houdt de wetgever rekening met de mate waarin de minimumfrequentie voorziet in de behoefte van de deelmarkt, zoals bij het goederenvervoer.

NS is als nationale personenvervoerder relatief tevreden over de werking van de criteria. De spoorprovincies en leden van de FMN vinden dat de prioriteitscriteria het nationaal en internationaal personenvervoer bevoordelen en dat de prioritering van deelmarkten in hun optiek niet correspondeert met de maatschappelijke waarde van de deelmarkten. De decentrale personenvervoerders pleiten voor het terugbrengen van het aantal categorieën deelmarkten en voor een hogere prioritering van het streekgewestelijk vervoer dan nu geldt. ACM en het ministerie van EZ wijzen vooral op de perverse werking die uit kan gaan van de minimumbedieningsniveaus en prioriteitsregels. Zij kunnen aanvragers aanzetten tot strategisch gedrag of achterover leunen.

De goederenvervoerders en ook de aannemers zijn relatief ontevreden. De inhoudelijke criteria zijn voor het goederenvervoer weinig doeltreffend in het krijgen van de kwaliteit van capaciteit die zij nodig hebben. Dit kent een aantal oorzaken:

- Op systeemniveau, stellen we vast dat de instrumenten zijn gestoeld op de logica van het personenvervoer, dat 94% van de totale spoorkilometers beslaat. Ze stellen daarmee de logica van een dienstregeling centraal terwijl voor het goederenvervoer ondernemerschap centraal staat. Dit betekent flexibel (last minute) kunnen inspelen op de vraag.
- De minimumbedieningsniveaus garanderen het goederenvervoer over het algemeen afdoende kwantiteit, maar niet (altijd) kwaliteit. Dat wil zeggen dat de kenmerken van het pad te beperkt of nadelig zijn. Zo passen bijzondere vormen van goederenvervoer, die langzamer of langer zijn dan een standaardpad, niet of is sprake van non-commerciële stops. Dit gebrek aan kwaliteit is deels het gevolg van de aard van de goederenmarkt. Omdat vervoerders ten tijde van de capaciteitsverdeling nog geen goed beeld hebben van de vraag, moeten de meeste vervoerders hun aanvragen na afloop van de procedure aanpassen. De flexibiliteit om aanvragen te schuiven is tegen die tijd beperkt omdat de dienstregeling van het personenvervoer inmiddels vastligt. Dit creëert volgens de spoorgoederenvervoerders een gebrek aan kwaliteit.
- De ad hoc paden, die vervoerders last minute kunnen aanvragen betreffen de minderheid van de paden terwijl de goederenmarkt hieraan de meeste behoefte heeft.
- De prioriteitscriteria geven het goederenvervoer nagenoeg de laagste prioriteit waardoor het lastig is om, boven de minimumbedieningsniveaus, capaciteit te krijgen.

Op de Betuweroute, waar het goederenvervoer exclusieve toegang heeft, gelden de ervaren beperkingen van de bovenstaande criteria niet.

Gegeven de werking de inhoudelijke criteria en de ervaringen van belanghebbenden, is de vraag hoe effectief de criteria zijn in het toedelen van capaciteit op een maatschappelijk wenselijke manier die de eerlijke, non-discriminatoire en optimale verdeling borgt. We doen hierover een aantal observaties:

- Wat opvalt is dat de **mate van detail** waarin de criteria zijn uitgewerkt, maakt dat het Besluit regelmatig geactualiseerd en daarmee gewijzigd moet worden. Dit zien wij als minder effectief. Zoals in *paragraaf 6.2.2* is besproken, is het mogelijk om de invulling van de criteria om het niveau van een ministeriële regeling te beleggen om de criteria robuuster en wendbaarder te maken. Er dient hierbij wel aandacht te zijn voor het feit dat politieke afwegingen op het niveau van het Besluit belegd moeten blijven.
- Zowel de minimumbedieningsniveaus als de prioriteitscriteria kunnen **perverse prikkels** creëren en aanzetten tot strategisch gedrag. Dit beperkt de effectiviteit van het Besluit. Dergelijk strategisch gedrag kan de optimale benutting in de weg staan:
 - Minimumbedieningsniveaus garanderen eerlijke en non-discriminatoire toegang voor verschillende aanvragers. Dit maakt dat, voor bepaalde baanvakken, goederenvervoerders recht hebben op een pad per uur buiten de spits, los van het feit of dit pad elk uur wordt benut. Dit standaardpad per uur kan onnodige beperkingen opleveren voor de frequentie en dienstregeling van de personenvervoerders, in de jaardienst én op ad hoc basis, bijvoorbeeld wanneer de NS tijdelijk wil halteren op Station RAI gedurende de huishoudbeurs. ProRail probeert in de praktijk maatwerk toe te passen als zij erop anticipeert dat een pad minder gebruikt zal worden. Hierbij is ze wel afhankelijk van de goede wil van de vervoerders.
 - De prioriteitscriteria kunnen hoog geprioriteerde aanvragers aanzetten tot inflexibiliteit en achteroverleunen. In het geval een aanvrager al ziet aankomen dat hij de capaciteit wint in het geval van een conflict, kan de bereidheid om te schuiven afnemen.

- De minimumbedieningsniveaus zijn voor het personenvervoer beperkt effectief. Voor het goederenvervoer, waar geen **concessies** gelden, hebben de niveaus een duidelijk nut. Personenvervoerders zijn echter contractueel gebonden aan de aanzienlijk hogere frequenties in hun concessies. Het ‘voldoen’ aan de minimumbedieningsniveaus volstaat dus niet. Zowel de minimumbedieningsniveaus als de concessies reguleren minimale frequenties op baanvakken vanuit de wens te voorzien in het maatschappelijk belang. De vraag is of op dit punt versimpeling of ontdebellen mogelijk is. De niveaus helpen overigens wel om de positie van regionale vervoerders ten opzichte van het nationaal vervoer te verstevigen. Bij hantering van de prioriteitsregels hebben de stoptreinen van regionale vervoerders geen hoge prioriteit.
- In artikel 10a van het Besluit is **geluidsproductie als criteria** opgenomen bij een conflict tussen vervoerders van dezelfde vervoerssoort: wie het minste geluid produceert, krijgt het pad. Dit stimuleert vervoerders soms echter om met een korte, lege trein te rijden. Dit is maatschappelijk onwenselijk. Het advies hierover is in *paragraaf 6.4* uitgewerkt.

Advies: Faciliteer het goederenvervoer beter in het capaciteitsverdelingsproces

Tot 2021

Het goederenvervoer staat onder druk. Haar behoeften passen beperkt in de logica van het huidige Besluit. Er bestaat reeds een sectorafspraken om aanzienlijk meer ad hoc capaciteit te reserveren dan het Besluit voorschrijft. AEF adviseert om, met de sector, in gesprek te gaan om dit percentage op te hogen. AEF denkt hierbij aan een methodiek à la de Rail Freight Corridors waarin vervoerders alle beschikbare paden kunnen reserveren wanneer zij willen, van maanden vooraf tot een aantal uur voor rijtijd. Het percentage van het totaal aantal paden dat conform deze methodiek wordt verdeeld, kan, in overleg met de vervoerders, worden overeengekomen, zoals nu ook al geldt. AEF gaat er vanuit dat het wenselijk is minimaal een meerderheid van de totale goederenpaden op deze manier te verdelen. Deze werkwijze komt de flexibiliteit en kwaliteit van de goederenpaden ten goede en reduceert het aantal mutaties na vaststelling van de jaardienst aanzienlijk.

Op de langere termijn kan worden ingezet op de verdere ontkoppeling van de capaciteitsplanning van goederen- en personenvervoer via de *Rail Freight Corridors* en de ontwikkelingen rond *Time Table Redesign*.

Advies: Onderzoek in welke mate de inhoudelijke criteria versimpeld en gedelegeerd kunnen worden

Tot 2021

AEF acht versimpeling van het Besluit mogelijk en tot een bepaalde mate wenselijk, in het kader van de modernisering van de Spoorwegwet. Waar het op de inhoudelijke criteria aankomt, kan het deels versimpelen en delegeren bijdragen aan de robuustheid van het Besluit en wendbaarheid van de capaciteitsverdelingsprocedure, zodat sneller op ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Dit laatste zal de komende jaren naar verwachting nodig zijn, gegeven *open access*, PHS, eventuele decentralisaties en de herziening van de ordening van het HRN. Anderzijds moet het Besluit afdoende kader bieden.

AEF ziet een aantal opties om de criteria te **versimpelen** én bij te dragen aan de effectiviteit van het Besluit. Deze moeten nader worden onderzocht.

- Delegeren van de invulling van de minimumbedieningsniveaus naar een ministeriële regeling zodat deze sneller zijn te wijzigen en het Besluit slechts het kader bevat.
- Minimumbedieningsniveaus voor het goederenvervoer per dag in plaats van per uur definiëren in ruil voor meer kwalitatieve ad hoc capaciteit (zie advies), zodat er geen perverse prikkel meer vanuit gaat.
- Minimumbedieningsniveaus en vervoersconcessies meer in lijn brengen.
- Terugbrengen van het aantal deelmarkten in de prioriteitscriteria.

Kwalitatieve weging

Een aanvullende vraag is of een kwalitatieve weging een alternatief biedt voor de huidige inhoudelijke criteria. GroenLinks gaf in 2017 in de Tweede Kamer aan een kwalitatieve weging een goede manier te vinden om een afweging te maken tussen twee vragen: “[...] Als voor een bepaald traject meerdere vervoerders strijden om dezelfde capaciteit, dient wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft een kwalitatieve weging gemaakt te worden. Welke vervoerder is in staat om het beste aanbod te leveren? De vervoerder die met een aanbod komt dat het beste voldoet aan de maatschappelijke vraag, het beste tegemoetkomt aan de behoeften van reizigers en vrachtvervoerders, zou die capaciteit moeten toegewezen krijgen.”⁴⁴ Een van onze onderzoeksvragen luidde daarom: *Hoe kan invulling gegeven worden aan een kwalitatieve weging bij capaciteitsconflicten (zoals toegezegd aan de Tweede Kamer) en wat zijn de voor- en nadelen daarbij? Wat zijn de voor- en nadelen van het oplossen van capaciteitsconflicten door kwalitatieve weging?*

De kwalitatieve weging is een model waarin conflicterende aanvragen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. De intentie is om de afweging in zekere mate te **kwantificeren** en zo te **objectiveren**. Een aanvraag wordt aan de hand van haar karakteristieken ingedeeld op bepaalde criteria waaraan een (numerieke) waarde is toegekend. De totaalscore op de criteria vertegenwoordigt de maatschappelijke of bedrijfseconomische waarde van de aanvraag. Als aanvraag A een hogere totaalscore heeft dan aanvraag B, krijgt aanvraag A de capaciteit toegekend.

Zweden kent zo een kwalitatieve weging. Deze is in *hoofdstuk 5* al besproken. Het is een **fijnmazig** model waarin de aanvragen een score krijgen toebedeeld aan de hand van kenmerken van de aanvraag (reisafstand, vervoerssoort, economische waarde etc.). Betrokkenen ervaren de Zweedse weging als complex én willekeurig en de uitkomsten als (soms) onwenselijk. In de praktijk wordt de weging daarom niet toegepast.

Hoewel de Zweedse weging slechts één voorbeeld is, geeft het wel inzicht in de potentiële voor- en nadelen in verhouding van de meer grofmazige prioriteitscriteria. De mate waarin deze nadelen en voordelen zich manifesteren is vanzelfsprekend afhankelijk van de specifieke invulling van de weging. De potentiële voor- en nadelen zijn hieronder in beeld gebracht:

⁴⁴ Kamerstuk 29 984 Nr. 722

Voordelen	Nadelen
Gedegen en genuanceerde afweging van belangen door relatieve in plaats van absolute criteria. Zo wordt het potentieel beter mogelijk om op casusniveau de (bedrijfseconomische) waarde van een aanvraag voor het vervoer van goederen af te wegen tegen die van een aanvraag voor reizigersvervoer.	Complexiteit om alle relevante criteria mee te nemen en een eerlijke weging toe te kennen. Ook is de waarde van een aanvraag niet enkel terug te herleiden tot karakteristieken van die aanvraag. Voor het personenvervoer geldt bijvoorbeeld dat beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de dienstregeling waarde hebben op zichzelf, evenals bijvoorbeeld hoogfrequent spoorvervoer tussen stadskernen.
Minder achterover leunen / strategisch gedrag door aanvragers	Onvoorspelbaarheid voor aanvragers omdat niet (goed) kan worden geanticipeerd op uitkomsten.
Werkt objectiverend /depolitiserend	Kenmerken van de aanvraag van goederenvervoerders zijn ten tijde van de capaciteitsverdeling vaak nog niet bekend: wanneer gereden wordt, met hoeveel lading etc. Dit maakt het in de praktijk complex en willekeurig om de waarde precies in te schatten.
	Potentieel arbeidsintensief (administratieve lasten) om toe te passen voor de beheerder

Op basis van een eerste analyse lijken de potentiële voordelen van de kwalitatieve weging niet op te wegen tegen de nadelen: minder voorspelbaarheid voor vervoerders, hogere administratieve lasten voor de infrastructuurbeheerder en complexiteit om alle relevante criteria mee te wegen. Empirisch bewijs voor deze analyse van voor- en nadelen is echter beperkt, mede omdat de meeste Europese landen voor een absolute prioritering kiezen naar maatschappelijk belang. Indien een toepassing van een (vorm van) kwalitatieve weging is gewenst, dan geven wij in overweging om hiervoor nader onderzoek te laten doen door een gespecialiseerd bureau.

Open access

Vanaf 2021 is *open access* voor binnenlands personenvervoer in principe een feit. *Open access* betekent dat het elke vervoerder vrijstaat om capaciteit aan te vragen op Nederlandse baanvakken. *Open access* blijft voorlopig parallel lopen aan het gebruik van **concessies**. Dit feit beïnvloedt de werking en effectiviteit van de inhoudelijke criteria potentieel aanzienlijk.

In het geval een vervoerder zonder concessie op één of meer Nederlandse baanvakken wil rijden, doet ACM op aanvraag van onder meer concessieverlener, concessiehouder of infrastructuurbeheerder, een economische evenwichtstoets om te kijken of de aanvraag het economisch evenwicht van een bestaande concessie verstoort. Is dit niet het geval, dan staat het partijen vrij om mee te dingen naar capaciteit. Of partijen ook daadwerkelijk de rechten op capaciteit krijgen, is afhankelijk van het Besluit.⁴⁵

⁴⁵ Momenteel bestaat in de wetgeving (Spoorwegwet of Besluit) nog geen haakje om ProRail, als capaciteitsverdelers, rekening te laten houden met de uitkomsten van de economische evenwichtstoets. AEF raadt aan dit haakje wel te implementeren.

In het geval open-access aanbieders mogen meedingen in de capaciteitsverdeling onder het huidige Besluit, bestaat het risico dat concessiehouders niet meer aan hun concessie kunnen voldoen. Het feit dat alle decentrale concessies verlieslatend zijn, beperkt de animo, maar er blijven risico's. Zo kan een vervoerder bepalen om winstgevende concessielijnen, zoals de intercitylijnen in de Randstad, door te trekken naar gedecentraliseerde lijnen. Het is op dit punt nog onduidelijk of het HRN tot 2025 van *open access* zal worden uitgezonderd. Open access op het HRN is anders van aard dan open access op de decentrale lijnen. Zo is het HRN als geheel aan trajecten winstgevend en daarmee aantrekkelijker voor vervoerders. Ook hier bestaat het risico dat de concessiehouder van het HRN minder goed tot niet aan de concessie-verplichtingen kan voldoen.

Gegeven het feit dat Nederland met concessies blijft werken, parallel aan *open access*, is de vraag of je de maatschappelijke en financiële risico's van het niet (volledig) kunnen uitvoeren van de concessie wil beperken via het Besluit. Dit vraagt inzicht in de effecten van open access en haar verhouding tot concessies, in het bijzonder bij schaarste.

Advies: Neem een verwijzing op naar de evenwichtstoets van ACM

Tot 2021

Neem in het Besluit of de Spoorwegwet een verwijzing op naar de economische evenwichtstoets van ACM zodat ProRail gevolg kan geven aan het Besluit van ACM om personenvervoerders al dan niet te laten meedingen in de jaarlijkse capaciteitsverdeling.

Advies: Onderzoek de kansen en risico's van open access

Tot 2021

De economische evenwichtstoets van ACM kent een enge focus, zijnde de vraag of het economisch evenwicht van een bestaande concessie (als geheel) wordt verstoord. Deze toets garandeert niet dat de door de concessieverlener gewenste frequenties (zoals gespecificeerd in de concessie) altijd gereden kunnen worden. Of een wijziging van het Besluit gewenst is, vraagt een afweging van de plichten en eventuele voordelen van *open access* (voor de reiziger) enerzijds en het maatschappelijk belang van de concessies anderzijds, in het bijzonder bij schaarste.

AEF adviseert u om op korte termijn onderzoek te doen naar de verhouding tussen open access en de decentrale als de landelijke concessies waarbij meer inzicht ontstaat in de kansen en risico's. AEF adviseert daarbij om de mogelijkheden te onderzoeken om de verhouding tussen *open access*-aanbieders en concessiehouders via het Besluit te reguleren. Zo kan worden ingeschat of en hoe het Besluit 'open access-ready' kan worden.

6.3.4 Rol van beheerder

Beslissingsbevoegdheid

In deze paragraaf vatten we samen welke rechten en plichten de infrastructuurbeheerder conform Europees en Nederlands recht heeft qua capaciteitsverdeling. We proberen te duiden waarom er verschillen zijn in de rollen van Europese infrastructuurbeheerders op basis van dezelfde wetgeving. We beschrijven de ervaringen van belanghebbenden met de huidige rol van ProRail. Tot slot bekijken we welke mogelijkheden bestaan voor een regierol voor ProRail. Hierbij houden we rekening met de implicaties van de omvorming van ProRail

naar een ZBO. We sluiten af met een aantal adviezen. Op deze wijze geven we antwoord op de onderzoeksvraag:

Wat zijn de mogelijkheden om ProRail met betrekking tot het capaciteitsverdelingsproces ten opzichte van gerechtigden een sterke(re) positie te geven, ook gezien de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en welke beperkingen gelden daarbij vanuit de (Europese) regelgeving?

Juridisch kader

Uit onze juridische analyse blijkt dat de rechten en plichten van de infrastructuurbeheerder, zoals Europees voorgeschreven in richtlijn 2012/34/EU, over het algemeen beleidsarm zijn geïmplementeerd in het Besluit. Dit betekent dat ProRail onder meer alternatieve voorstellen mag doen in de programmatie- en coördinatiefase ter optimalisatie. Voorstellen die de commerciële specificaties van aanvragers wijzigen, kunnen echter niet opgelegd worden. Wel kan ProRail conflicten beslechten door toepassing van de heffing of inhoudelijke criteria, als voorgeschreven in het Besluit. Op papier heeft ProRail daarmee dezelfde beslissingsbevoegdheid als beheerders in andere lidstaten, indien de richtlijn daar eveneens overwegend beleidsarm is geïmplementeerd.

Het Besluit kent een aantal uitzonderingen op beleidsarme implementatie:

- In de Nederlandse nota van toelichting bij het Besluit legt de wetgever meer nadruk op de **gelijkwaardigheid** tussen infrastructuurbeheerder en aanvragers. Dit komt niet zo expliciet naar voren in de (considerans van) richtlijn 2012/34/EU.
- Nederland heeft in artikel 6 en 9 van het Besluit meer voorwaarden gesteld aan de aanvragen voor onderhoud (capaciteitsbeperkingen) van de infrastructuurbeheerder. Dit benadrukt de gelijkwaardigheid, als benoemd in de Nederlandse nota van toelichting. Europa schrijft voor dat de beheerder **capaciteit voor beheer** (onderhoud) mag reserveren, rekening houdend met de belangen van vervoer. De Nederlandse wetgever verplicht ProRail de noodzaak, wettelijke basis of bedrijfseconomische waarde van de capaciteitsaanvragen voor onderhoud aan te tonen. Wanneer de bedrijfseconomische waarde van een aanvraag voor onderhoud lager is dan een conflicterende aanvraag voor vervoer dan kan ProRail het onderspit delven in de procedure, ofwel: ProRail concurreert in de Nederlandse situatie om capaciteit met vervoerders. Dit vloeit niet direct voort uit Europese wet- en regelgeving en is in veel andere lidstaten ook niet het geval. We staan verder stil bij deze keuze in de paragraaf over de planning van onderhoud.
- Nederland heeft gebruikgemaakt van de optie in richtlijn 2012/34/EU om **prioriteitscriteria** in te stellen om conflicten tussen aanvragen te beslechten. De richtlijn schrijft op dit vlak slechts voor dat deze in het maatschappelijk belang moeten zijn. De Nederlandse invulling is relatief gedetailleerd. Zij kent grofweg drie instrumenten: de minimumbedieningsniveaus die een minimumfrequentie voorschrijven per deelmarkt, de prioriteitscriteria die deelmarkten prioriteren ten opzichte van elkaar bij conflicten tussen deelmarkten en overige criteria om a) conflicten tussen beheer- en vervoersaanvragen en b) conflicten binnen deelmarkten te beslechten. De instrumenten worden getoetst door de Tweede Kamer. Hoewel deze criteria in principe alleen gelden bij conflicterende aanvragen, werpen zij, zoals eerder schreven, hun schaduw vooruit en beïnvloeden zo alle fases van de procedure: aanvragers anticiperen al op de uitkomsten in het geval van conflict.

Resumerend, hoewel de rechten en plichten van ProRail in het Besluit conform het Europese kader lijken te zijn, wordt de **gelijkwaardigheid** tussen beheerder en andere aanvragers in

Nederland wel benadrukt, waarbij de rechten en plichten van de beheerder in het licht van deze 'gelijkwaardigheid' worden geïnterpreteerd. Daarnaast hebben wetgever en Tweede Kamer via het Besluit de kans om te sturen op 'maatschappelijk wenselijke' uitkomsten.

Deze Nederlandse karakteristieken kennen een culturele en historische component. Zo past de nadruk op gelijkwaardigheid bij de Nederlandse invulling van de capaciteitsverdeling als overlegmodel, waarin gelijkwaardige partijen al polderend tot compromissen komen. Dit blijkt uit het hanteren van de informele **basisuurpatroon-fase**, een overlegtafel waarin ProRail als gelijke het gesprek aangaat met andere vervoerders. Ook is de sturing van de wetgever via de inhoudelijke criteria in het Besluit logisch gegeven de positionering van ProRail als 'gelijke': de wetgever stuurt, de beheerder coördineert en voert uit, in samenspraak met andere belanghebbenden. Het komt ook naar voren in het feit dat Nederlandse vervoerders aanvragen kunnen doen in het planprogramma Donna. Vervoerders hebben via de BUP-fase en Donna inzicht in elkaars aanvragen, zien waar de capaciteit knelt en waar compromissen nodig zijn. In andere lidstaten hebben vervoerders geen zicht op elkaars aanvragen. Kortom, deze karakteristieken van het Nederlandse systeem bestendigen de gelijkwaardigheid tussen ProRail en vervoerders en haar coördinerende rol in de capaciteitsverdelingsprocedure.

Ervaringen

De rol van ProRail was één van de belangrijkste thema's van de evaluatie en wordt, door het merendeel van de belanghebbenden, als een sleutel gezien tot een effectiever Besluit en een betere capaciteitsverdeling.

Belanghebbenden ervaren de rol van ProRail over de hele linie als coördinerend; een verdeler die tussen en niet boven de partijen staat. Over de wenselijkheid van deze coördinerende rol wordt verschillend gedacht. ProRail, goederenvervoerders, de vervoerders verenigd in FMN, ACM en de ministeries van EZ en IenW ambiëren – in meer of mindere mate – een stevigere rol voor ProRail als verdeler. Zij wensen dat ProRail meer regie voert en – op punten – meer bevoegdheden krijgt. Deze rol is vooral nodig om de toekomstbestendigheid van de capaciteitsverdeling te vergroten, gegeven de toename van de schaarste en ontwikkelingen als *open access*.

Wat houdt deze regierol concreet in? De voorstanders pleiten ervoor dat de bevoegdheid voor ProRail om voorstellen te doen ter optimalisatie van de benutting in de programmatie- en coördinatiefase wordt verstevigd. Zij vinden dat enkel voorstellen doen niet volstaat. ProRail zou, binnen overeengekomen marges, in staat moeten zijn om met aanvragen te schuiven zonder dat vervoerders deze wijzigingen kunnen weigeren. Zo is ProRail in staat sterker te sturen op optimale benutting. Ook biedt dit een kans om strategisch gedrag van aanvragers te beperken. Waar het risico nu bestaat dat partijen 'achterover gaan leunen' in afwachting van de toepassing van de inhoudelijke criteria, heeft ProRail nu de mogelijkheid om – binnen kaders – te optimaliseren voordat de inhoudelijke criteria in werking treden. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is daarnaast meer in de breedte op zoek naar mogelijkheden voor een regierol van ProRail en haar implicaties, mede in het kader van haar omvorming. Bij de mogelijkheden hiertoe staan we verderop in deze paragraaf stil.

Personenvervoerder NS en, in mindere mate, de spoorprovincies vinden een stevigere rol niet passen bij een uitvoeringsorganisatie en pleiten voor het behoud van een coördinerende rol. NS geeft aan dat de capaciteitsverdeling raakt aan hun primaire commerciële belang en dat zij hier zelf invloed op willen kunnen uitoefenen. In haar idee stelt het Besluit de kaders voor

een optimale verdeling in het maatschappelijk belang en dienen de minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria leidend te zijn bij conflict.

De discussie over de beslissingsbevoegdheid van ProRail om met aanvragen te schuiven, is gerelateerd aan de bovenstaande paragraaf over de inrichting van het Besluit. We beschreven daar dat het borgen van het maatschappelijk belang een dominante doelstelling van het Besluit is. We gaven aan dat aandacht moest zijn voor de balans met de andere doelen: eerlijke en non-discriminatoire verdeling én optimalisatie van de benutting. De gewenste bevoegdheid van ProRail zou een manier zijn om het doel 'optimale benutting' in te vullen.

Versteving van de rol van ProRail en omvorming naar zbo

We staan nu stil bij de mogelijkheden voor een versteving van de rol van ProRail en hoe deze zich verhoudt tot de omvorming naar een zelfstandig bestuursorgaan. Hierbij is het goed om stil te staan bij het onderscheid tussen beslissingsbevoegdheid en beslissingsvrijheid. Het eerste heeft betrekking op het recht om een handeling te verrichten, waarbij de manier waarom gedetailleerd omschreven kan staan en begrensd wordt in wetgeving of juridische instrumenten. Het tweede heeft betrekking op de discretionaire ruimte om zelf invulling te geven aan de beslissingsbevoegdheid. Dit onderscheid geldt ook los van de zbo-vorming.

We staan stil bij de mogelijkheden voor het vergroten van de beslissingsbevoegdheid.

- De Nederlandse wetgever kan het recht van ProRail om in de programmatie- en coördinatiefase alternatieve voorstellen te doen ter optimalisatie versteven, zodat zij binnen marges aanvragen kan wijzigen. Deze '**flexing rights**' die de infrastructuurbeheerder in Duitsland en het VK heeft, zijn een manier om deze versteving invulling te geven. Dit is conform de wens van een groot deel van de belanghebbenden. Het biedt kansen voor minder strategisch gedrag en een meer optimale capaciteitsverdeling. Deze verstevige bevoegdheid voor ProRail kan gepaard gaan met een meer expliciete implementatie van optimale capaciteitsverdeling als doel en het verder definiëren van wat optimale benutting inhoudt. Deze verstevige bevoegdheid kan gepaard gaan met de omvorming van ProRail naar zbo en kan los ervan worden gerealiseerd.
- In het kader van de omvorming naar zbo verandert de formele, juridische relatie van ProRail met vervoerders. Dit biedt meer mogelijkheden voor een regierol voor ProRail. Als zbo is ProRail in staat om óf privaatrechtelijk contracten te sluiten (horizontaal) of publiekrechtelijke besluiten (verticaal) te nemen. Zo kan de toegangsovereenkomst straks ook **publiekrechtelijk** vorm krijgen, als besluit (beschikking) waartegen bezwaar en beroep openstaat. ProRail hoeft dan niet in onderhandeling over de toegang maar neemt, gehorende de vervoerder, een besluit om toegang te verlenen op bepaalde baanvakken, tijdstippen en met bepaalde karakteristieken. De vraag is echter in hoeverre een publiekrechtelijk stelsel zich verhoudt tot de Europese wetgeving. Zoals toegelicht in *hoofdstuk 2* wordt in artikel 28 van de richtlijn bepaald dat de infrastructuurbeheerder een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke **overeenkomst** sluit met aanvragers. Hoewel de richtlijn dus aangeeft dat beheerder en vervoerder de capaciteitsverdeling zowel privaats als publiekrechtelijk overeen mogen komen, suggereert de term 'overeenkomen' een vorm van wederkerigheid, wat niet het geval is bij het eenzijdige karakter van een besluit. Er is meer onderzoek nodig naar de betekenis van de term 'overeenkomen' en de mogelijkheden en implicaties van het publiekrechtelijk vormgeven van de toegang tot capaciteit om hierover een uitspraak te kunnen doen. Er is in dit onderzoek ook niet onderzocht hoe partijen tegenover een wijziging van de toegangsovereenkomst staan.

- In het kader van bijlage VII krijgt ProRail de bevoegdheid om bij grote capaciteitsonttrekkingen (beheer) **omleidingsroutes** aan te wijzen waarbij zij ook bestaand verkeer mag herverdelen. Dit is een versterking ten opzichte van haar huidige bevoegdheid. Nu mag zij slechts omleidingsroutes in de restructuur aanwijzen. Gezien het feit dat grote onttrekkingen voorafgaand aan de jaarlijkse capaciteitsverdeling worden geconsulteerd en gepubliceerd en daarmee in feite buiten de scope van het Besluit gaan vallen, lijkt het opnemen van deze omleidingsbevoegdheid in het Besluit onlogisch. We raden aan de bevoegdheid wel elders expliciet vast te leggen.

AEF acht een versteviging van de rol van ProRail op punten en binnen grenzen wenselijk voor de effectiviteit en toekomstbestendigheid van de capaciteitsverdeling. Deze versteviging ligt ook in lijn met landelijke en Europese ontwikkelingen. De toename van schaarste onder andere door PHS, de verdere decentralisatie en de introductie van *open access* per 2021 (en 2025?) maken de capaciteitsverdeling complexer en potentieel conflictueuzer. Er is sprake van meer aanvragen, meer samenloop, meer spelers en meer grensoverschrijdend verkeer. Dit zet het huidige overlegmodel van de Nederlandse capaciteitsverdelingsprocedure onder druk. Vanuit Europa, ontstaat met de doorontwikkeling van de Rail Freight Corridors en Time Table Redesign, meer en meer noodzaak om meerjarig en Europees af te stemmen. Deze context vraagt om heldere regie op proces en inhoud van het capaciteitsverdelingsproces die de infrastructuurbeheerder, vanuit zijn rechten, plichten en expertise, bij uitstek kan uitvoeren.

ProRails omvorming naar ZBO, waarin zij bekleed wordt met openbaar gezag en eenduidig beslissingen mag nemen die de rechten en plichten van burgers beïnvloeden, geeft daarbij desgewenst handvatten voor een versterking van haar positie als capaciteitsverdelers. Hieronder vindt u een aantal adviezen inzake de versteviging van de rol van ProRail.

Advies: Verstevig de bevoegdheid van ProRail om voorstellen te doen

AEF adviseert om de bevoegdheid van ProRail om in de programmatie- en coördinatiefase alternatieve voorstellen te doen, te verstevigen. De huidige bevoegdheid geeft ProRail te weinig gelegenheid om te optimaliseren, één van de kerndoelen van de (Europese) wet- en regelgeving. Binnen vooraf bepaalde marges, zou ProRail de bevoegdheid moeten hebben om met aanvragen te schuiven. De *flexing rights* in Duitsland en Groot-Brittannië kunnen als inspiratie gelden.

AEF adviseert een algemene bevoegdheid voor de beheerder ter vervanging van de huidige bevoegdheid. Deze wijziging dient te worden gezien in het licht van de inrichting van de instellingswet voor ProRail als zbo.

Omdat de capaciteitsverdeling raakt aan het primaire belangen van vervoerders, adviseert AEF de wetgever om in overleg met de sector te verkennen welke randvoorwaarden voor vervoerders moeten zijn geborgd om deze bevoegdheid in te stellen, ofwel: tot hoever de verandering reikt. Dit vraagt een afweging tussen de grip van individuele aanvragers en hun individuele commerciële belangen enerzijds en de optimalisatie van het totale spoorstelsel anderzijds. Eventueel kan gewerkt worden met een experimenteerfase om te bezien hoe de bevoegdheid en marges in de praktijk uitwerken.

Advies: Heroverweeg het accent op ‘gelijkwaardigheid’

AEF adviseert om te overwegen om in de nota van toelichting van het Besluit de nadruk op gelijkwaardigheid tussen beheerder en vervoerders (deels) los te laten. Hoewel deze wijziging de beslissingsbevoegdheid niet materieel vergroot, kan deze het licht waarin de beslissingsbevoegdheden wordt gezien, veranderen. Bovendien lijkt deze verschuiving in lijn met bredere ontwikkelingen, zoals de omvorming van ProRail naar zbo en de noodzaak om de onderhandelbaarheid van capaciteitsaanvragen voor onderhoud te verkleinen als gevolg van bijlage VII (zie onder). Anderzijds verbinden vooral personenvervoerders, en NS in het bijzonder, voordelen aan het overlegmodel en de gelijkwaardigheid die dit model veronderstelt. Ook andere lidstaten kijken ter inspiratie naar ons overlegmodel. Het is dus zaak een goede afweging te blijven maken waar ‘gelijkwaardigheid’ en waar ‘regie’ meer van belang is.

Advies: Heb aandacht voor de regierol van ProRail als organisatorische opgave

Het realiseren van een stevigere rol voor ProRail is niet enkel een juridisch vraagstuk over formele bevoegdheden. Het hebben van regie is ook een organisatorische en cultuuropgave. Deze opgave stelt eisen aan de beheerder: zij moet met expertise kunnen optreden en haar nieuwe bevoegdheden claimen en uitoefenen. Dit vraagt ook een cultuuromslag in de sector, waar de overlegcultuur de norm is en daarmee alles onderhandelbaar.

Dit is een veranderopgave die draagvlak vraagt van alle betrokkenen. De meeste partijen ondersteunen een meer regisserende rol. De spoorse ontwikkelingen bieden een aanleiding voor deze regierol. De omvorming tot zbo biedt momentum. Het is van belang om samen met de sector te kijken hoe de regierol werkenderwijs tot stand kan komen en of de voordelen van het huidige overlegmodel (deels) kunnen worden behouden.

Onafhankelijkheid

De toewijzing van capaciteit is in de huidige richtlijn 2012/34/EU gekwalificeerd als een essentiële taak die bepalend is voor een **eerlijke** en **niet-discriminerende toegang** tot de infrastructuur.⁴⁶ Daarom is ook bepaald dat de capaciteitstoewijzing moet worden belegd bij een **‘onafhankelijke’ entiteit**. Met de nieuwe richtlijn 2016/2730/EU worden nog extra voorschriften ter waarborging van deze onafhankelijkheid geïntroduceerd.

Nederland dient bij omvorming, vanzelfsprekend te blijven voldoen aan de Europese regelgeving op het vlak van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder onder meer als capaciteitsverdeler.⁴⁷ Het ministerie van IenW haalt ProRail met de omvorming dichterbij naar zich toe. IenW draagt straks ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van ProRail. In de keuze tot **omvorming** naar een **zbo** is hier door het ministerie van IenW rekening mee gehouden.⁴⁸ Zo kan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in de Instellingswet voorschriften opnemen die de onafhankelijkheid van ProRail als zbo borgen, bijvoorbeeld door het niet van toepassing verklaren van artikel 22 van de Kaderwet zbo's.

⁴⁶ Richtlijn 2012/34/EU, artikel 7. In richtlijn 2016/2370/EU wordt in dit verband gesproken van een essentiële functie. De strekking blijft echter hetzelfde.

⁴⁷ Richtlijn 2016/2370/EU, considerans, overweging 7.

⁴⁸ Kamerbrief van 9 december, Kamerstuk 2016 25 268/29 984, nr. 139

6.3.5 Planning van onderhoud

Dubbelrol infrastructuurbeheerder

De infrastructuurbeheerder heeft in het capaciteitsverdelingsproces een dubbelrol als capaciteitsverdelers en aanvrager van capaciteit voor onderhoud en aanleg. Als aanvrager, besteedt ProRail al het onderhoud aan. De aannemers hebben behoefte aan spoorcapaciteit voor de uitvoering van werkzaamheden en het vervoer van materieel.

Onderhoudswerk betreft circa 2% van de totaal beschikbare capaciteit. Er zijn grofweg twee soorten onderhoud: **regulier** en **incidenteel onderhoud**:

- Voor het reguliere onderhoudsrooster worden in de capaciteitsverdeling standaard buitendienststellingen (BDS) conflictvrij gepland. Het betreffen over het algemeen (twee)wekelijkse nachtslots.
- Incidenteel onderhoud valt uiteen in voorspelbaar en niet-voorspelbaar onderhoud. Soms is voorafgaand aan de jaarlijkse capaciteitsverdeling bekend waar en wanneer onderhoud of aanleg plaatsvinden. Een groot deel van deze beperkingen worden voorafgaand aan de start van de jaardienstverdeling al met aanvragers overeengekomen. Wanneer het onderhoud nog niet bekend is, vindt consultatie na verdeling van de jaarlijkse capaciteitsverdeling plaats.

Belanghebbenden over de breedte ervaren de planning van onderhoud en aanleg als weinig doeltreffend en doelmatig. Dit kent een aantal oorzaken:

- Reserveringen voor onderhoud en aanleg vinden regelmatig geen doorgang. Dit is vooral het geval met grote projecten. Ook geldt dat de aangevraagde capaciteit niet ten volle wordt benut. Vervoerders zijn hierdoor minder geneigd om beperkingen voor onderhoud zomaar te accepteren in de capaciteitsverdeling.
- Aannemers geven aan dat ProRail hen te laat op de hoogte stelt van de planning van projecten waardoor het moeilijker is tijdig mensen en materieel te realiseren én onderhoudswerkzaamheden slim te combineren. Daarbij is de capaciteit voor de toevoer van mens en materieel op dat punt moment lastig te realiseren en van lage kwaliteit.
- De planning van onderhoud en aanleg wordt te weinig integraal bekeken, zowel intern bij ProRail als in het veld. Vervoerders en aannemers vinden dat er meer oog moet zijn voor de belangen van vervoerders, aannemers en de beheerder. Personenvervoerders en aannemers pleiten voor meer consultatie en samenwerking in de planning en voorbereiding van capaciteitsbeperkingen. Zo kunnen capaciteitsbeperkingen meer gericht zijn op het beperken van hinder voor vervoerders. Ook intern bij ProRail kan de afstemming tussen afdelingen als *asset management* en verkeer en vervoer beter.

In andere Europese landen worstelt men met soortgelijke problematiek, zo blijkt uit de Europese vergelijking. Het goed plannen van beperkingen is geen sinecure.

Bijlage VII

Bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU en het project Toekomstbestendig Werken aan het Spoor (TWAS) beogen de bovenstaande knelpunten weg te nemen door:

- onderhoud eerder te gaan consulteren, plannen en publiceren
- slim te combineren
- meer Europees af te stemmen.

De voorschriften van bijlage VII en de ambities van TWAS suggereren een gedeeltelijke **ontkoppeling** van de planning van capaciteitsbeperkingen van de jaarlijkse

capaciteitsverdeling. De gewijzigde bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU bevat het tijdschema voor capaciteitstoewijzing voor capaciteitsbeperkingen. Er worden op hooflijnen drie categorieën van capaciteitsbeperkingen (o.a. onderhoud) onderscheiden met verschillende voorschriften voor publicatie en raadpleging van aanvragers. Voor grotere beperkingen moet de beheerder 24 tot 12 maanden van tevoren consulteren en publiceren in welke weken en op welke baanvakken capaciteitsbeperkingen gelden. De capaciteit nodig voor beperkingen is daardoor reeds verdeeld ten tijde van de start van de jaardienst.

De implementatie van bijlage VII vraagt naar alle waarschijnlijkheid een (beperkte) **wijziging** van het Besluit. De specifieke interpretatie van bijlage VII is echter nog enigszins ongewis daar deze nu in Europees verband wordt uitgewerkt. In het huidige Besluit staat beschreven dat capaciteit voor voorzienbare en planbare werkzaamheden in de jaardienst wordt verdeeld. Deze aanvragen voor beperkingen concurreren om capaciteit met vervoersaanvragen, conform artikel 6 en 9 van het Besluit. Het betreft al het onderhoud, zowel regulier als incidenteel.

Gegeven het type capaciteitsbeperkingen dat bijlage VII benoemt, is aannemelijk dat de grote(re), incidentele beperkingen buiten de scope van het Besluit moeten gaan vallen. Dat wil zeggen dat **artikel 6** en 9 niet op deze onttrekkingen van toepassing moeten zijn. Deze incidentele onttrekkingen dienen als 'gegeven' te worden meegenomen. Het reguliere onderhoudsrooster kan, conform bijlage VII, naar verwachting onderdeel blijven van de jaarlijkse capaciteitsverdeling.

Bijlage VII stelt ProRail bij grote capaciteitsbeperkingen ook in staat om vervoer her te verdelen om **omleidingsroutes** mogelijk te maken. Momenteel komt ProRail al omleidingsroutes overeen maar kan zij deze alleen aanwijzen in de capacitaire restruimte. De bijlage geeft de bevoegdheid om ook verkeer (binnen de jaardienstregeling) te herverdelen ten behoeve van omleidingen. Dit is wenselijk omdat vervoerders, op basis van de huidige situatie, weinig prikkel hebben herrouteringen vrijwillig te accommoderen. De bevoegdheid om verkeer te herverdelen ten behoeve van omleidingsroutes moet in lijn worden gebracht met Nederlandse wet- en regelgeving. Gegeven het feit dat grote capaciteitsbeperkingen waarschijnlijk buiten de scope van het Besluit gaan vallen, is het onlogisch om deze omleidingsbevoegdheid in het Besluit zelf op te nemen. Deze bevoegdheid zal elders haar beslag moeten vinden. AEF geeft daarom op dit onderwerp geen advies.

TWAS

TWAS is een initiatief om het spoor betrouwbaar te houden via onderhoud met zo min mogelijk hinder en een efficiënte omgang met financiële middelen. TWAS zet daartoe in op meerjarig vooruit plannen, intensiever samenwerken met aannemers en capaciteit voor onderhoud vooraf vrijmaken. In het kader van TWAS, bestaat ook voor het reguliere onderhoudsrooster de ambitie om beperkingen eerder te gaan plannen en meer te combineren, vooruitlopend op de jaarlijkse capaciteitsverdeling. In dat kader, onderzoeken het ministerie van IenW en ProRail om ook het reguliere onderhoud te ontkoppelen van de jaarlijkse capaciteitsverdeling. Capaciteitsbeperkingen voor onderhoud zouden in dat geval geheel niet meer concurreren met vervoersaanvragen in de jaardienst, zoals in het huidige Besluit wel geldt. Deze capaciteitsbeperkingen worden wel geconsulteerd.

Als de wetgever deze ambitie wil waarmaken, is een wijziging van het Besluit nodig waarin regulier onderhoud in de capaciteitsverdeling niet meer concurreert met aanvragen voor vervoer, zoals in het huidige artikel 9 staat voorgeschreven. Aangezien artikel 9 een Nederlandse kop op Europese wetgeving betreft, is het in die zin mogelijk om dit artikel te

verwijderen. Dit is in lijn met de gewenste versimpeling van het Besluit. Een aandachtspunt en zorg in de sector is wel dat, als de infrastructuurbeheerder onderhoud verder vooruit gaat plannen en onttrekken, zij meer capaciteit claimt dan zij uiteindelijk benut. De ervaring is dat ProRail zover vooruit niet goed kan inschatten hoeveel werk het onderhoud vraagt en wanneer dit onderhoud door aannemers kan worden uitgevoerd. Dit aandachtspunt is in het programma TWAS in beeld.

Personenvervoerders, en NS in het bijzonder, geven aan dat de nieuwe werkwijze die TWAS voorstaat zich nog moet bewijzen en pleiten voor een fase van experimenteren alvorens de regelgeving wordt aangepast. Zo kunnen de ervaringen worden meegenomen in de invulling van deze ambitie. Deze wensen liggen in lijn met de afspraken binnen TWAS.

Advies: Pas het Besluit aan ter implementatie van bijlage VII

Tot 2021

AEF adviseert om, na nadere uitwerking vanuit de EU, het Besluit zo aan te passen dat grote capaciteitsonttrekkingen, conform de definities van bijlage VII, niet meer onder de scope van artikel 6 en 9 van het Besluit vallen.

AEF adviseert om inzake TWAS, nader te onderzoeken hoe de ambities van TWAS geacommodeerd kunnen worden in het Besluit en welke voor- en nadelen dit heeft. Indien wordt besloten om het reguliere onderhoudsrooster uit de jaardienst te halen en niet meer te laten 'meeonderhandelen' in de jaardienst, adviseert AEF om in eerste instantie met een pilot of experimenteerartikel te werken met deze nieuwe werkwijze die ook het capaciteit voor regulier onderhoud eerder en apart consulteert en publiceert (naast de grotere incidentele onttrekkingen). Deze werkwijze geeft gelegenheid om vertrouwen op te bouwen in de sector en gaandeweg te leren en verbeteren. AEF adviseert daarbij om in principe vast te houden aan de werkwijze met nachtslots voor het reguliere onderhoud. Deze slots kunnen eventueel wel in een eerder stadium worden vastgelegd dan nu het geval is. Op deze manier is de dienstregeling voor vervoer leidend en kan het onderhoud toch ver vooruit en slim worden gecombineerd binnen de gegeven slots. Het werken met vaste nachtslots creëert voorspelbaarheid voor vervoerders en een beperkte hoeveelheid hinder.

6.4 Samenhang en integraliteit

Het Besluit handelt over de capaciteitsverdeling op de hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI). Daarmee zijn andere sturingsinstrumenten niet meegenomen en vallen specifieke onderdelen van de infrastructuur buiten de scope van het Besluit. Deze beïnvloeden de verdeling van de capaciteit echter sterk. Hieronder staan we kort stil bij zowel de instrumenten als de overige infrastructuur.

Andere wet- en regelgeving en instrumenten beïnvloeden de capaciteit op twee manieren:

- Nader specificeren, zoals vervoersconcessies, Netverklaring en verkeersleiding doen.
- (Potentieel) beperken, zoals geluidproductieplafonds en risicoplafonds doen.

Hieronder geven we een overzicht van de instrumenten per categorie.

Specificeren	Beperken
Beheerconcessie	Rail Freight Corridors
Vervoersconcessies	Geluidproductieplafonds

Netverklaring	Risicoplafonds
Verkeersleiding	Veiligheidsvoorschriften
	Ongepland onderhoud
	Opstelcapaciteit

Ook infrastructuur buiten de HSWI maakt geen onderdeel uit van het Besluit. Zo worden terminals, opstel terreinen en dienstvoorzieningen niet meegenomen in de capaciteitsverdeling evenmin als spoorwegen die door andere (private)beheerders dan ProRail beheerd worden. De capaciteit op deze infrastructuur is echter wel verbonden met de HSWI en van invloed op het gebruik ervan. Immers, als de laatste trein naar Amsterdam CS niet opgesteld kan worden op een opstel terrein nabij Amsterdam moet deze trein over het HSWI naar een ander opstel terrein.

De capaciteitsverdeling die het Besluit voorschrijft, is daarmee niet integraal en niet alomvattend. Zowel ACM als goederenvervoerders identificeren deze beperkte 'scope' van het Besluit als beperkend. Goederenvervoerders geven aan dat zij graag een integraal spoorproduct zouden kunnen 'kopen' bij ProRail, van opstellen, rangeren tot rijden, een one-stop-shop. ACM denkt dat het verbreden van de scope van het Besluit een optimalere sturing en capaciteitsverdeling mogelijk zou maken. De capaciteit voor de verschillende onderdelen van de infrastructuur functioneren immers als communicerende vaten. Zo acht zij het van groot belang dat begin- en eindpunten van treinritten (*last mile*, opstel terreinen of dienstvoorzieningen) worden meegenomen in de capaciteitsverdeling. Als de capaciteit daar ontbreekt, hoeft er ook geen capaciteit op de HSWI te worden toegekend.

In het verlengde hiervan ervaren vervoerders, aannemers en toezichthouder een gebrek aan integrale visie en sturing. Het ministerie van IenW redeneert soms vanuit de interne 'silo's' van bijvoorbeeld vervoerconcessie of omgeving of vanuit het perspectief van goederenvervoer of personenvervoer, maar niet altijd integraal. Zo merken belanghebbenden op dat de (juridische) sturingsinstrumenten, zoals boven genoemd, niet altijd op elkaar zijn afgestemd en soms tegen elkaar inwerken.

Wat betreft het Besluit, is de neiging om het vanuit de eigen silo te bezien. Dat wil zeggen als middel om een variëteit aan beleidsdoelen te realiseren. Een voorbeeld betreft de wens om omgevingsfactoren in het Besluit te betrekken, wat heeft geleid tot artikel 10a dat voorschrijft dat, in het geval van een conflict tussen aanvragen binnen dezelfde deelmarkt, de aanvrager die het minste geluid produceert voorrang krijgt. Dit bevoorrecht de vervoerder met het kortste en leegste treinstel, ofwel een trein die maatschappelijk minder waarde toevoegt. Het gebrek aan integrale sturing kan de beschikbare capaciteit op het spoor zo onnodig beperken en de effectiviteit van het Besluit verminderen.

Gegeven de groeiende schaarste en beperkingen aan de investeringen in de infrastructuur, wordt de noodzaak om de diverse instrumenten op elkaar af te stemmen en de capaciteitsbeperkingen tot een minimum te beperken alleen maar groter. Gelet op kabinetsambities inzake hoogfrequent spoorvervoer, concessieverplichtingen of bijvoorbeeld onderhoud is een meer integrale visie gewenst. Nu en in de toekomst, is goed management van de spoorse schaarste essentieel voor efficiënt en effectief spoorgebruik, die reiziger en verlader maximaal accommodeert. Dit zal bij tijd en wijlen een afweging van belangen vragen, tussen meer kwaliteit van leefomgeving of een betere dienstregeling, tussen meer economische waarde of maximale veiligheid via de risicoplafonds. Het gaat er hier om de juiste afweging en gradatie te vinden. Vooral goederenvervoerders pleiten voor integraal capaciteitsmanagement. Dit betekent onder meer dat de geluidproductieplafonds en de

risicoplafonds meer in lijn wordt gebracht met de capaciteitsverdeling. Het betekent ook dat de visie op goederenvervoer en reizigersvervoer zich meer tot elkaar verhouden. Integraal capaciteitsmanagement betekent eveneens dat instrumenten zuiver worden benut om te sturen op hun doelen.

Advies: Geef vorm aan integrale sturing, waar mogelijk via het Besluit

Het Besluit is maar één van de vele sturingsinstrumenten die invloed heeft op de capaciteit. Breng het effect van alle instrumenten, in samenspraak met ProRail, de provincies en ILT, in kaart en **zet een interdisciplinair programma op om de integraliteit van de instrumenten aan te brengen en te borgen** met het oog op de toekomstige toename van schaarste. **Integraler capaciteitsmanagement** zal soms pijnlijke en politieke afwegingen van belangen vragen: goederen vs. personen, omgeving vs. vervoer. Het kan ook deregulering vragen.

Onderzoek en overweeg in dit verband welke verschillende onderdelen van de infrastructuur (*last mile*, opstel terreinen of dienstvoorzieningen) op welke wijze onder de scope van het Besluit kunnen worden gebracht. Deze onderdelen hebben impact op de beschikbaarheid van de capaciteit op de HSWI. Het verbreden van de scope van het Besluit kan leiden tot een optimalere sturing op en verdeling van capaciteit.

Advies: Stuur via andere wegen dan het Besluit op kwaliteit van leefomgeving

AEF adviseert, uit oogpunt van integraliteit en effectiviteit, tegen het sturen op omgevingsfactoren in het Besluit. Het Besluit is daartoe in onze optiek niet het instrument: het zal de sturing op kwaliteit van leefomgeving noch de effectiviteit van het Besluit dienen. Dit heeft meerdere redenen:

- Het Besluit heeft drie doelen. Gegeven de schaarste en de diversiteit van de karakteristieken en behoeften van aanvragers, is het realiseren van deze drie doelen een complexe opgave. Sturing op een aanvullend doel als kwaliteit van leefomgeving, dat niet in het verlengde ligt van en op punten indruist tegen andere doelen, kan afdoen aan de effectiviteit van het Besluit.
- Op het moment dat de capaciteitsverdeling wordt gemaakt, is vaak onduidelijk welk materieel of welke lading wordt ingezet. Dit maakt toedelen aan de hand van omgevingsfactoren lastig.
- Omgevingsfactoren kunnen maar in een klein deel van de capaciteitsconflicten worden toegepast om het conflict te beslechten, zijnde conflicten binnen deelmarkten. Deze conflicten doen zich amper voor.

Advies: Wijzig artikel 10a uit het Besluit

Tot 2021

Het huidige artikel 10a hanteert geluid als criterium bij een conflict tussen aanvragers uit dezelfde deelmarkt. Door te prioriteren op stillere treinen, kan deze bepaling netto het ongewenste effect hebben dat korte treinen met weinig reizigers of lading voorrang genieten boven lange treinen met veel reizigers of lading, ofwel het criterium zorgt dat de trein met minder maatschappelijke waarde voorrang heeft. Gegeven de schaarste op het Nederlandse spoor en het feit dat absolute normen bestaan voor het hanteren van de geluidproductieplafonds, lijkt sturing op geluid via het Besluit onwenselijk. AEF adviseert het artikel te vervangen door een criterium dat de maatschappelijke waarde weerspiegelt.

Bijlage I: Interviewlijst

Overzicht van de organisaties en personen die AEF in het kader van het onderzoek sprak.

Organisatie	Personen	Hoofdonderwerp
ACM	Coen Timmerman	Overall
Arriva	Frank van Setten Bas van Weele	Overall
DB Cargo	Jelle Rebbers Michiel Graafland Theo Kramer	
Legal Rail	Viola Suto	Overall
Ministerie van EZK	Henkjan Oomen	
Ministerie van IenW	Bart Stolte	Opstelcapaciteit
	Jeroen Mauritz	Luchtvaart
	Jasmijn Willemsen Inge van der Leij Joost Kolkman	TWAS
	Jolle van der Harst Geert Buijs Aimée Verhulsdonck Joost	HRN concessie
	Jan Koeman Heike Schröter	ZBO-vorming ProRail
	Marinke van der Kroon Sylvia Koolmees Menno Langeveld	Omgeving (geluid en gevaarlijke stoffen)
	Rob Morsink Hinne Groot Natasia de Gama	Goederenvervoer / EU
NS	Wiebo Drost Joost de Waal	

ProRail	Sjaak Heijstek Robert Degenhart	Overall Onderhoud
ProRail en Rail Net Europe (RNE)	Guus de Mol	
Spoorprovincies Gelderland (ook namens Overijssel) Groningen (ook namens Friesland) Limburg Zuid-Holland	Jean-Pierre de Jong Herman Sinnema Lennart van Damme Arne Heijman	Overall / regionale lijnen
RailGood (namens goederenvervoerders)	Hans-Willem Vroon	Overall / goederenvervoer
Rover (namens reizigers)	Freek Bos	Overall / reizigersvervoer
Strukton en Volker (namens de aannemers)	Aad Onderwater Nico van Zandwijk	Onderhoud en aanleg
Syntus (Keolis groep)	Gosse Veenstra	