

Besluit van

tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met het versterken van de rol van de beheerder en aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen

(KetenID WGK026984)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van , nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 61, eerste lid, van de Spoorwegwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van , nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef, wordt "derde lid" vervangen door "vierde lid".
2. In onderdeel d wordt "onderdeel d" vervangen door "onderdeel c".

B

Artikel 4c komt te luiden:

Artikel 4c

Tijdens de coördinatie kan de beheerder ten aanzien van concurrerende capaciteitsaanvragen, met het oog op het doelmatig gebruik van de capaciteit, de reistijd voor de reiziger en rekening houdend met de gerechtvaardigde belangen van gerechtigden binnen redelijke grenzen capaciteit voorstellen, die afwijkt van de aangevraagde capaciteit. De redelijke grenzen worden bekendgemaakt in de netverklaring en bedragen in tijd maximaal 3 minuten.

C

Aan artikel 7 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Indien de beheerder de infrastructuur overbelast heeft verklaard op grond van het tweede lid, hij op grond van artikel 4c een voorstel heeft gedaan en de gerechtigde met dat voorstel niet heeft ingestemd, wordt met betrekking tot de aanvraag van die gerechtigde, geen toepassing gegeven aan de artikelen 8 tot en met 10.

D

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8

1. Indien concurrerende capaciteitsaanvragen betrekking hebben op vervoer en de infrastructuur overeenkomstig artikel 7, tweede lid, overbelast is verklaard, is het minimale niveau:

a. voor stadsgewestelijk, nationaal en streekgewestelijk openbaar vervoer, met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie per richting, voor de op kaart 2 behorende bij dit besluit aangeduide baanvakken:

1°. tussen de grote stations: van 2 paden per uur gedurende de dagperiode;

2°. 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 dagperiode.

b. voor nationaal hogesnelheidspersonenvervoer, met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie:

1°. op het baanvak Amsterdam – Schiphol – Rotterdam Centraal van 5 paden per richting per uur, met een minimum van 80 paden per richting per dag;

2°. op het baanvak Rotterdam Centraal – Breda van 4 paden per richting per uur, met een minimum van 64 paden per richting per dag.

c. voor internationaal openbaar vervoer, met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie:

1°. op het baanvak Amsterdam – Utrecht Centraal – Arnhem – Zevenaar grens van 8 paden per richting per dag, met een maximum van één pad per uur per richting;

2°. Op het baanvak Amsterdam – Deventer – Oldenzaal grens van 16 paden per richting per dag, met een maximum van één pad per uur per richting.

d. voor internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer, een bedieningsfrequentie:

1°. op het baanvak Amsterdam – Schiphol – Rotterdam Centraal – Belgische grens van 16 paden per dag, met een maximum van één pad per uur per richting;

2°. op het baanvak Rotterdam Centraal – Breda – Belgische grens van 16 paden per dag, met een maximum van één pad per uur per richting;

3°. met spoorvoertuigen die een snelheid van ten minste 300 kilometer per uur kunnen bereiken, op het baanvak Amsterdam – Schiphol – Rotterdam Centraal – Belgische grens van 32 paden per richting per dag gemiddeld over het dienstregelingsjaar, met een maximum van twee paden per uur per richting.

e. voor standaard goederenvervoer een bedieningsfrequentie van in iedere richting:

Van/naar	Via	Naar/van	Paden/uur buiten de spits	Paden/uur in de spits
Amersfoort	Deventer	Oldenzaal grens	1	1
Amersfoort	Zwolle	Groningen	1	0,5
Beverwijk/Amsterdam Westhaven	Breukelen	Geldermalsen	2	1
Haarlem	Den Haag	Kijfhoek	1	0,5
Utrecht		Zevenaar	0	0
Kijfhoek		Roosendaal grens	2	1
Kijfhoek	Breukelen	Amersfoort	1	1
Kijfhoek	Boxtel	Eindhoven	1	1
Geldermalsen		Boxtel	1	0,5
Boxtel		Eindhoven	1	0,5
Sloe	Roosendaal	Tilburg	1	1
Tilburg		Geldermalsen	1	0,5
Zevenaar		Zevenaar grens	4	4
Eindhoven	Maastricht	Eijsden grens	2	1
Eindhoven		Venlo	1	0
Overige baanvakken			1	0

f. in afwijking van onderdeel e, voor goederenvervoer gedurende perioden dat er vanwege de aanleg van een derde spoor tussen Zevenaar en Oberhausen verminderde capaciteit beschikbaar is op het baanvak Kijfhoek – Zevenaar – Duitse grens, een bedieningsfrequentie in iedere richting

Van/naar	Via	Naar/van	Paden/uur buiten de spits	Paden/uur in de spits
-----------------	------------	-----------------	----------------------------------	------------------------------

Kijfhoek	Boxtel	Eindhoven	4	4
Eindhoven		Venlo	4	4
Deventer		Oldenzaalse grens	2	2

2. De beheerder streeft met betrekking tot de paden voor het nationaal en internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b en d, naar een redelijke verdeling over het uur.

3. De minimale niveaus, bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, zijn niet van toepassing op de in de bijlage behorende bij dit besluit aangeduide baanvakken voor goederenbestemmingsverkeer, indien het standaard goederenvervoer niet een aan die baanvakken gelegen herkomst- of eindbestemming heeft.

E

Artikelen 10a en 11 vervallen.

F

In artikel 12, eerste lid, aanhef, wordt "10a" vervangen door "10".

G

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "onderdelen f en g" vervangen door "onderdelen e en f".
2. In het derde lid wordt "derde lid" vervangen door "tweede lid".
3. Na het derde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. De beheerder bepaalt in de netverklaring welk deel van de voorbehouden capaciteit bestemd is voor goederenvervoer in opdracht van Onze Minister van Defensie en neemt in de netverklaring de procedure voor deze aanvragen op.

H

In de bijlage wordt het opschrift "Overzicht van baanvakken en zijtakken: behorende bij artikel 8, vierde lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur" vervangen door "Overzicht van baanvakken en zijtakken behorende bij artikel 8, derde lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur".

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT-OPENBAAR VERVOER EN MILIEU,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Aanleiding en noodzaak

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: Besluit) bevat de regels op basis waarvan infrastructuurbeheerder ProRail de capaciteit op het spoor verdeelt. Spoorwegondernemingen en andere gerechtigden¹, ProRail² en de toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) hebben aangegeven problemen te zien met het Besluit zoals dat gold voor deze wijziging. Deze problemen zullen naar verwachting toenemen vanaf dienstregelingsjaar 2027, omdat spoorwegondernemingen en andere gerechtigden dan naar verwachting meer capaciteitsaanvragen zullen doen voor treindiensten in open toegang. Hieronder wordt eerst toegelicht wat de aanleiding is voor deze wijziging. Vervolgens wordt de inhoud van de wijziging toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de gevolgen voor de capaciteitsverdeling en het toezicht hierop. Ook wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen deze wijziging en hoger recht.

Onder het besluit zoals dat gold voor deze wijziging heeft de beheerder, als onafhankelijk verdeler van de capaciteit op het hoofdspoor, onvoldoende houvast voor de verdeling van capaciteit tussen verschillende open toegang aanvragers die binnen dezelfde deelmarkt opereren. Dit komt doordat in een dergelijke situatie als eerste criterium wordt gekeken naar de hoeveelheid geluid die een trein produceert. De formulering van het betreffende artikel in het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat gold voor deze wijziging had ertoe kunnen leiden dat de kortste trein voorrang zou hebben gekregen. Daarnaast leidden de criteria in artikel 10a en 11 in veel gevallen niet tot een prioritering, omdat concurrerende aanvragen vergelijkbaar scoorden op deze criteria.

Vanuit het goederenvervoer, dat nagenoeg onderaan in de prioritering staat bij de verdeling van capaciteit tussen verschillende deelmarkten, bestaat al langer de wens voor meer flexibiliteit in de verdeling. Nu ook internationaal personenvervoer in open toegang zal gaan rijden komt deze wens van meerdere kanten. Meer flexibiliteit in de verdeling kan helpen het Nederlandse spoorwagennet doelmatiger te benutten. Dat is nodig, aangezien het Nederlandse spoorwagennet intensief gebruikt wordt. Deze flexibiliteit wordt in eerste plaats geïntroduceerd door de beheerder meer mogelijkheden te geven om de beschikbare capaciteit efficiënt te verdelen. Dit wijzigingsbesluit biedt de beheerder daarom de mogelijkheid om tijdens de coördinatiefase van het verdelingsproces van de jaardienstverdeling aanvragers van concurrerende capaciteit te bewegen om in deze fase mee te werken aan een doelmatige capaciteitsverdeling.

De capaciteit voor verkeer op het spoor wordt via twee processen verdeeld. Ten eerste wordt capaciteit verdeeld via de jaardienstverdeling. Spoorwegondernemingen en andere gerechtigden vragen capaciteit aan om treindiensten volgens een bepaalde dienstregeling te kunnen rijden. Als er concurrerende aanvragen zijn, is het niet mogelijk om alle capaciteit voor de treindiensten conform aanvraag in te passen. In dit geval kan de beheerder in de coördinatiefase voorstellen doen die afwijken van de aangevraagde capaciteit, met als doel om de beschikbare capaciteit doelmatig te benutten. Aanvragers kunnen deze voorstellen echter afwijzen. Hierna kan de beheerder in overleg met de betreffende aanvrager een schaarsteheffing overeenkomen.³ Als deze niet wordt toegepast of niet tot een bevredigend resultaat leidt, verklaart de beheerder de infrastructuur overbelast. De beheerder verdeelt dan eerst op basis van de in artikel 8 beschreven minimumbedieningsniveaus. Deze borgen dat er voor alle deelmarkten een bepaalde ruimte is op het spoor. Daarna past de beheerder de prioriteitsvolgorde in artikel 10, eerste lid, toe en verdeelt als eerste capaciteit aan de partij met de hoogste prioriteit. Vervolgens gelden de criteria binnen

¹ Onder gerechtigden worden op grond van artikel 57, tweede lid, van de Spoorwegwet verstaan spoorwegondernemingen, concessieverleners als bedoeld in artikel 20 van de Wp2000, ten behoeve van openbaar vervoer per trein, of natuurlijke personen of rechtspersonen die om commerciële redenen aantoonbaar belang hebben bij de verwerving van spoorwagennetinfrastructuurcapaciteit.

² In het Besluit en de Spoorwegwet, en daarom ook in deze toelichting, wordt de term 'beheerder' gebruikt.

³ Op grond van artikel 11a van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese Spoorwegruimte stelt de beheerder de hoogte van deze heffing vast.

een deelmarkt die in de netverklaring zijn opgenomen op basis van artikel 10, vierde lid, zoals hiervoor besproken.

Er zijn ook partijen die na het proces voor de jaardienstregelgeving pas capaciteit (kunnen) aanvragen. Voor dergelijke aanvragen bestaat de ad hoc fase. De beheerder reserveert bij de jaardienstverdeling capaciteit voor spoorwegondernemers of gerechtigden die pas kort van tevoren weten wanneer zij een trein willen laten rijden. Op deze manier is er in de ad hoc fase nog capaciteit beschikbaar voor dit type vervoer. Hiervan wordt voornamelijk door het goederenvervoer gebruik gemaakt.

Door ontwikkeling in de geopolitieke situatie is de verwachting dat vaker in opdracht van het Ministerie van Defensie capaciteit op het spoor wordt aangevraagd voor vervoer van militair materieel. Om te borgen dat er ook voor deze transporten ruimte is, wordt een aanpassing van het huidige besluit voorgesteld.

Ten slotte is gebleken dat niet alle verwijzingen meer kloppen. Met deze wijziging is dit gecorrigeerd.

De wijzigingen die het onderhavige besluit invoert, zijn:

- Het introduceren van schuifruimte voor de beheerder.
- Het ophogen van het minimumbedieningsniveau voor internationaal personenvervoer op de verbinding HSLZuid en de corridor Amsterdam-Oldenzaal grens.
- Het schrappen van criteria voor prioritering binnen deelmarkten.
- Het mogelijk maken van het inpassen van vervoer in opdracht van het Ministerie van defensie.

2. Hoofdpijnen van de wijziging

Schuifruimte

De beheerder had onder het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat gold voor deze wijziging de mogelijkheid om een alternatief treinpad voor te stellen wanneer aanvragen van verschillende partijen met elkaar concurreren.⁴ Soms is het mogelijk beide treinen te laten rijden als beide aanvragers bereid zijn hun trein een paar minuten eerder of later te laten vertrekken. Een aanvrager kon dit voorstel afwijzen, zeker als een aanvrager wist dat hij op basis van de prioriteringscriteria in het besluit het aangevraagde treinpad toch toegewezen zou krijgen. Dit leidde tot suboptimale benutting van de beschikbare infrastructuur omdat er een mogelijkheid was om een extra pad te creëren voor een aanvraag maar dit niet heeft plaatsgevonden.

Door de beheerder schuifruimte te geven, ontstaat een prikkel voor partijen die hoog in de prioriteringsvolgorde staan om mee te werken aan een doelmatige verdeling van de beschikbare capaciteit. Door de schuifruimte kan dan een extra pad gecreëerd worden dat anders niet gerealiseerd kon worden. Schuifruimte zorgt daarmee voor een meer doelmatige benutting van het net.

Hoe werkt schuifruimte?

Voordat de beheerder van deze mogelijkheid gebruik maakt moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet er sprake zijn van concurrerende aanvragen: de aanvragen van twee (of meer) gerechtigden kunnen niet tegelijk worden toegekend omdat ze niet passen. In dat geval start de coördinatiefase (die voorafgaat aan de fase waarin formeel overbelast wordt verklaard en waarbij de prioriteringsregels worden toegepast). In de coördinatiefase doet de beheerder voorstellen om te schuiven zodat zoveel mogelijk aanvragers een pad kunnen krijgen dat in hun behoefte voorziet.

Net als in de situatie voorafgaand aan dit wijzigingsbesluit zal de beheerder in de coördinatiefase proberen overeenstemming te bereiken met de concurrerende aanvragers. De beheerder kan

⁴ Artikel 4c van het Besluit.

tijdens de coördinatie verschillende oplossingen aandragen teneinde het conflict op te lossen. Deze oplossingsrichtingen kunnen anders zijn dan het verschuiven van een treinpad of kunnen een verschuiving inhouden van meer dan 3 minuten, zoals genoemd in artikel 4c. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over een oplossing van de beheerder (of van spoorwegondernemingen zelf) dan kan door toepassing van de schaarsteheffing tot overeenstemming worden gekomen. Als dit geen resultaat oplevert dan wordt de infrastructuur overbelast verklaard en wordt de capaciteit verdeeld met inachtneming van artikel 8 en 10 van het besluit. Door dit wijzigingsbesluit verleent de beheerder een aanvrager geen prioriteit als hij niet meewerkt aan de voorgestelde verschuiving van het treinpad, zoals bedoeld in artikel 4c. Dit zorgt ervoor dat alle aanvragers zich zo constructief en flexibel mogelijk opstellen tijdens de coördinatiefase. Wanneer aanvragers het niet eens zijn met toepassing van deze schuifruimte door de beheerder, kunnen aanvragers op grond van artikel 71 van de Spoorwegwet een klacht indienen bij de ACM.

Het artikel over schuifruimte biedt de beheerder de mogelijkheid om een aangevraagd treinpad in de tijd te verschuiven. De beheerder had ook voor deze wijziging op grond van de SERA-richtlijn⁵ en de netverklaring al de mogelijkheid om een alternatief aankomst- of vertrekperron toe te wijzen, als dat nodig is voor de doelmatige benutting van de capaciteit op een station. Met dit wijzigingsbesluit wordt daaraan niets veranderd.

Hoe worden de mogelijk ongewenste effecten gemitigeerd?

In dit wijzigingsbesluit is, zoals hiervoor toegelicht, opgenomen dat het niet instemmen met een voorstel van de beheerder tot verschuiven van de aanvraag tot gevolg heeft dat de aanvraag geen prioriteit krijgt (schuifruimte). Dit kan negatieve consequenties hebben voor de spoorwegondernemingen en andere gerechtigden wiens treinpaden worden verschoven. Denk aan het vertragen van ritten, het missen van aansluitingen en het niet meer halen van keertijden. Dit geeft aanleiding om de schuifruimte te beperken. Tegelijkertijd geeft schuifruimte de beheerder juist de gelegenheid om de capaciteit doelmatiger te benutten, zoals hierboven beschreven. Om de eventuele ongewenste effecten te mitigeren, krijgt de beheerder de opdracht om de volgende twee aspecten mee te nemen in de uitwerking van de netverklaring: de reistijd voor de reiziger en het gerechtvaardigde belang van de gerechtigde. Bij het gerechtvaardigde belang van de aanvrager gaat het bijvoorbeeld om de materieel- en personeelsinzet, die kunnen veranderen als treinpaden worden verschoven. Dit kan leiden tot hogere kosten. Uitwerking van deze randvoorwaarden kan naar het idee van de regering het beste aan de beheerder worden overgelaten, om te voorkomen dat de regelgeving te gedetailleerd en te star wordt.

Minimumbedieningsniveaus

Het Besluit bevat al vele jaren minimumbedieningsniveaus voor verschillende deelmarkten. Deze zijn sinds 2015 (vrijwel) ongewijzigd. Omdat een aantal van deze niveaus niet meer actueel is, wordt artikel 8 aangepast. Dit betreft voornamelijk het internationaal (hogesnelheids)personenvervoer. Internationaal personenvervoer per spoor wordt uitgevoerd in zowel open toegang als op grond van verleende concessies. Door de benodigde afstemming over de grens heen is internationaal personenvervoer vanuit het oogpunt van capaciteitsverdeling complex. Om te borgen dat internationale personenvervoerders of andere gerechtigden die capaciteit willen aanvragen uitzicht hebben op kwalitatief goede treinpaden, wordt een minimumbedieningsniveau toegekend op een aantal baanvakken. Er wordt per deelmarkt van het spoorvervoer een minimaal aantal paden per uur of per dag bepaald waarop de deelmarkten recht hebben. Bij concurrerende aanvragen dient de beheerder na overbelastverklaring altijd eerst artikel 8 in acht te nemen. Pas als aan de frequentie in deze bepaling wordt voldaan, wordt artikel 10 toegepast.

Personenvervoerders hebben de afgelopen jaren een groot aantal opentoeegangmeldingen bij de ACM gedaan voor internationaal personenvervoer. De minimumbedieningsniveaus waren voorafgaand aan dit wijzigingsbesluit het laatst gewijzigd ten behoeve van de HRN-concessie 2015-2024. Doordat concessievervoer bovenaan in de prioritering staat, is het niet nodig om

⁵ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32).

minimumbedieningsniveaus te gebruiken om de concessie te kunnen rijden. Door minimumbedieningsniveaus voor internationaal opentoeegangvervoer te verhogen wordt gezorgd dat bepaalde capaciteit beschikbaar is voor het internationale opentoeegangvervoer. Hieronder worden de verschillende wijzigingen toegelicht.

Verhoging minimumbedieningsniveaus

Op het baanvak Amsterdam– Deventer – Oldenzaal wordt het minimumbedieningsniveau verhoogd om ruimte te maken voor meer (internationaal) personenvervoer. In uren dat internationale treinen rijden, is het concessievolume volgens afspraken gemaakt in de Concessie voor het Hoofdrailnet 2025- 2033 (hierna: hoofdrailnetconcessie), verlaagd.

Op de hogesnelheidslijn worden daarnaast 32 treinpaden per dag gereserveerd voor hogesnelheidstreinen met een snelheid van minimaal 300km/u. Hiermee is voor internationale personenvervoerders of andere gerechtigden duidelijk dat er ruimte is voor minimaal 32 van dergelijke treinen. Dit borgt dat de infrastructuur doelmatig wordt benut.

Naast de verhoging van deze minimumbedieningsniveaus, is in artikel 8 opgenomen dat deze zijn gemaximeerd tot maximaal 1, resp. 2 pad(en) per richting per uur. Dit zorgt ervoor dat het minimumbedieningsniveau goed over de dag verdeeld wordt en dat concessievervoer naast het minimumbedieningsniveau uitvoerbaar is. Zonder deze bepaling kan een situatie ontstaan waarin de beheerder bijvoorbeeld 3 of 4 internationale paden in één uur *moet* verdelen, omdat het totale aantal aanvragen onder voor internationale paden onder het minimumbedieningsniveau van 32 treinen blijft, dat is geregeld in artikel 8. De derde of vierde internationale trein zou dan ten koste gaan van binnenlandse treinen.

Artikel 8, eerste lid, sluit niet uit dat de beheerder meer internationale paden *kan* verdelen, als dit inpasbaar is naast deelmarkten die een hogere prioriteit hebben op grond van artikel 8. Het maximum dat hier wordt aangegeven geldt dus niet als het maximale aantal internationale treinen dat op het betreffende deel van de infrastructuur mag rijden, maar geeft weer dat ProRail niet op grond van artikel 8 gedwongen is om meer dan één of twee internationale paden per richting per uur te verdelen.

Bediening Amsterdam

Een andere wijziging betreft het niet langer expliciet in het Besluit opnemen vanaf welk specifiek Amsterdams station het minimumbedieningsniveau geldt. Er zijn verschillende routes naar/door Amsterdam. De minimumbedieningsniveaus gelden ongeacht het specifieke station dat wordt aangevraagd.

Overige baanvakken

Verder is het minimumbedieningsniveau voor internationaal hogesnelheidspersonenvervoer via Den Haag Hollands Spoor verwijderd, omdat internationale hogesnelheidstreinen gebruik kunnen maken van de hogesnelheidslijn tussen Amsterdam en de Belgische grens.

Bij deze aanpassing wordt rekening gehouden met de minimumbedieningsniveaus van goederenvervoer en het volume van de hoofdrailnetconcessie. Daardoor blijven de afspraken in de hoofdrailnetconcessie realiseerbaar, en zijn voor goederenvervoerders kwalitatief goede paden beschikbaar.

Verwijderen verouderde bepalingen reistijden en minimumsnelheden

In de Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025 werden afspraken gemaakt over minimale reistijden en minimale snelheden. De beheerder diende de capaciteit zodanig te verdelen dat de concessiehouder deze afspraken kon realiseren. Omdat de hoofdrailnetconcessie 2025-2033 geen minimale reistijden of snelheden vastlegt, zijn deze bepalingen verwijderd. Wel is in artikel 8, eerste lid, onderdeel d, onder 3°, vastgelegd dat bepaalde paden zijn bestemd voor spoorvoertuigen die een snelheid van ten minste 300 kilometer per uur kunnen bereiken.

Schrappen wettelijke criteria voor prioritering binnen deelmarkten

Schrappen/Aanpassen geluidscriterium

Na toepassing van de minimumbedieningsniveaus geldt een prioriteitsvolgorde waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende deelmarkten. De deelmarkt internationaal concessievervoer

heeft hierin de hoogste prioriteit. De deelmarkt goederenvervoer heeft de laagste prioriteit. Als er binnen een deelmarkt, bijvoorbeeld internationaal personenvervoer in open toegang, meerdere aanvragen zijn voor dezelfde capaciteit bepaalt het besluit zoals dat gold voor deze wijziging op grond van artikel 10a dat prioriteit wordt gegeven aan het vervoer dat het minste geluid produceert. Het geluid van een trein wordt vooral bepaald door de wielen of bij hogere snelheid door de pantograaf, dus een kortere trein maakt minder geluid dan een langere trein. Deze regel had kunnen leiden tot een ongewenste uitkomst voor reizigers, doordat mogelijk materieel zou worden ingezet dat kort is, maar niet passend bij de vervoersbehoefte. De regering is daarom van mening dat dit criterium niet gewenst is als eerste criterium voor prioritering binnen een deelmarkt. Daarom is artikel 10a geschrapt. De beheerder heeft op grond van artikel 10, vierde lid, de mogelijkheid in de netverklaring aanvullende prioriteitscriteria op te nemen. De beheerder kan daarom in de netverklaring aanvullende criteria opnemen waarbij de geluidsproductie een rol speelt.

Schrappen artikel 11

Als tweede criterium bij conflicten binnen deelmarkten gold het zoveel mogelijk minimaliseren van de reistijd van de betrokken reizigers in Nederland, gewogen naar reizigersaantallen. Aangezien bij een concurrerende aanvraag binnen een deelmarkt vaak (bijna) hetzelfde pad wordt aangevraagd, was dit criterium onvoldoende onderscheidend en zou dit artikel niet hebben geholpen bij het oplossen van een conflict. Daarom is het artikel geschrapt. Zoals hierboven genoemd kan de beheerder op grond van het huidige artikel 10, vierde lid, in de netverklaring aanvullende prioriteitscriteria opnemen en doet dat ook.

Het voordeel van het opnemen van deze criteria in de netverklaring is dat het makkelijker is om deze criteria aan te passen als blijkt dat aanpassing of aanvulling van de criteria nodig is om conflicten binnen deelmarkten op te lossen. De beheerder beschikt over de nodige kennis om aanvullende criteria te ontwikkelen die uitvoerbaar zijn, leiden tot een effectief gebruik van het netwerk (artikel 26 van de SERA-richtlijn) en zullen resulteren in een verdeling die rekening houdt met het maatschappelijk belang (artikel 47, vierde lid, van de SERA-richtlijn). Dat maatschappelijke belang is daarnaast ook reeds geborgd in het besluit door de artikelen 8 en 10. In de SERA-richtlijn en de Spoorwegwet⁶ zijn procedurele eisen opgenomen voor de totstandkoming van de netverklaring. Daarmee is geborgd dat de beheerder bij het opstellen van deze aanvullende criteria rekening houdt met de belangen van alle betrokken partijen. Indien gerechtigden het niet eens zijn met de netverklaring staat bovendien de mogelijkheid open om een klacht in te dienen bij de ACM.

Kaderovereenkomsten

Op dit moment biedt de beheerder geen kaderovereenkomsten aan. Het Besluit zoals dat gold voor deze wijziging, bevatte met de artikelen 10a en 11 namelijk prioriteringscriteria tussen en binnen deelmarkten, waarmee de beheerder jaarlijks de beschikbare capaciteit verdeelt. In die criteria in artikelen 10a en 11 was geen bijzondere plaats opgenomen voor aanvragen van capaciteit die voortvloeien uit een kaderovereenkomst. Gevolg daarvan was dat de beheerder meerjarige capaciteit niet kon garanderen en daarmee ook geen zekerheid kon bieden dat meerjarig capaciteit beschikbaar is voor de aanvrager van een kaderovereenkomst. Met het schrappen van de prioriteringscriteria binnen deelmarkten, zou de beheerder kaderovereenkomsten binnen deelmarkten kunnen prioriteren. Het gebruik van kaderovereenkomsten blijft echter zeer complex.

De Europese uitvoeringsverordening over kaderovereenkomsten regelt de voorwaarden waaronder beheerders ervoor kunnen kiezen om kaderovereenkomsten af te sluiten.⁷ Tegelijk is beoogd te zorgen dat de via kaderovereenkomsten toegewezen capaciteit niet een te groot deel van de beschikbare capaciteit beslaat. Om dat te waarborgen moet de beheerder berekenen hoeveel kaderovereenkomsten op een bepaald baanvak in een bepaald tijdvak kunnen worden verstrekt. Het Nederlandse net wordt intensief gebruikt. Als naast het concessievervoer kaderovereenkomsten worden verstrekt, blijft er onvoldoende ruimte beschikbaar voor nieuwe

⁶ Spoorwegwet, hoofdstuk 4, paragraaf 2

⁷ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/545 van de Europese Commissie van 7 april 2016 betreffende procedures en criteria voor kaderovereenkomsten tot toewijzing van spoorinfrastructuurcapaciteit (PbEU 2016, PB L 94).

aanvragers. Wel zal de komende jaren worden gezien hoe kaderovereenkomsten een plek kunnen krijgen binnen de Nederlandse capaciteitsverdelingsinstrumenten, omdat er met name vanuit internationale opentoeegangvervoerders behoefte aan is.

Militair transport

Aan artikel 13 is een lid toegevoegd, zodat er ruimte gereserveerd kan worden voor militair transport over het spoor. Er komen, vanwege de huidige geopolitieke situatie, vaker verzoeken van het Ministerie van Defensie om op een specifiek moment capaciteit beschikbaar te stellen voor militair transport per spoor. Deze verzoeken worden altijd kort voordat het vervoer moet plaatsvinden bij de beheerder ingediend. Voor dit vervoer is dan alleen de ad hoc capaciteit, die overblijft na het verdelen in de jaardienstverdeling, beschikbaar. Hierdoor zijn deze verzoeken soms moeilijk inpasbaar en is het vervoer afhankelijk van de medewerking van vervoerders, die dan aan hun toegewezen capaciteit inleveren.

Artikel 13 bepaalt de capaciteit die moet worden voorbehouden voor ad hoc aanvragen met betrekking tot standaard goederenvervoer en besloten personenvervoer. De beheerder en het Ministerie van Defensie maken voor de jaardienstverdeling een inschatting van de benodigde capaciteit. De beheerder bepaalt vervolgens welk deel van de voorbehouden capaciteit bestemd is voor goederenvervoer voor defensiedoelinden. Als Defensie deze paden niet nodig heeft, kunnen andere partijen in de ad hoc fase een aanvraag indienen voor deze paden. Deze procedure kan de beheerder op grond van artikel 13, vierde lid, uitwerken in de netverklaring.

3. Verhouding tot hoger recht

Het Besluit vindt zijn grondslag in artikel 61 van de Spoorwegwet. Op grond van dat artikel worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de verdeling van capaciteit. In het tweede lid van artikel 61 is expliciet bepaald dat minimumbedieningsniveaus worden opgenomen in dit Besluit. Ook de wijziging van deze niveaus is een invulling van die grondslag.

De eerder toegelichte schuifruimte is zodanig vormgegeven dat dit een prioriteitscriterium is. Daarmee past deze maatregel binnen artikel 61 van de Spoorwegwet en artikel 47 van de SERA-richtlijn. De richtlijn laat immers een grote mate van vrijheid aan lidstaten om deze prioriteitscriteria nader in te vullen. De invulling leidt tot een versterking van de positie van de beheerder in het capaciteitsverdelingsproces en een benadrukking van het belang van de daarvan deel uitmakende coördinatiefase. Zoals het Europees Hof van Justitie eerder heeft overwogen is die coördinatiefase een essentieel onderdeel van het capaciteitsverdelingsproces.⁸ Het verbinden van een gevolg aan het niet instemmen met een redelijk voorstel van de beheerder past in de doelstelling van de richtlijn, namelijk het zo doelmatig mogelijk gebruik maken van de beschikbare infrastructuurcapaciteit.⁹

In Europees verband wordt – naar aanleiding van een door de Europese Commissie opgesteld voorstel – ook verder gewerkt aan een nieuw Europeesrechtelijk kader voor de capaciteitsverdeling op het spoor. Hoe deze voorgestelde verordening komt te luiden is echter nog niet bekend en deze zal naar verwachting pas over enkele jaren in werking treden.

4. Gevolgen, uitvoering, toezicht en handhaving

Met dit besluit krijgt de beheerder meer mogelijkheden tot zijn beschikking om te komen tot een doelmatige verdeling van de capaciteit voor verkeer op het spoor die rekening houdt met het maatschappelijk belang. Door schuifruimte te creëren en door het schrappen van de regels voor de verdeling van capaciteit binnen deelmarkten kan ProRail haar wettelijke taak effectiever uitvoeren.

Op grond van artikel 70 van de Spoorwegwet is de ACM belast met het toezicht op onder andere dit besluit. Deze wijziging van het besluit bevat geen nieuwe taken voor de ACM, maar kan, zeker in de eerste jaren na inwerkingtreding, wel leiden tot meer of andersoortige klachten. Dat kan gaan om klachten tegen de netverklaring, waarin delen van dit besluit worden uitgewerkt. Maar ook om

⁸ HvJ EU 28 september 2023, C-671/21.

⁹ Ook het arrest van het HvJ EU(C-671/21, r.o. 69 – 73) en de conclusie van de Advocaat-Generaal in die zaak wijzen erop dat deze consequentie in artikel 7, zesde lid, van het Besluit, in lijn is met de richtlijn.

bezwaren over het niet toekennen van capaciteit als gevolg van het toepassen van de artikelen 4c en 7, zesde lid.

De administratieve lasten nemen als gevolg van deze wijziging niet toe. Voor gerechtigden geldt dat zij – net als voorafgaand aan deze wijziging – deelnemen aan het capaciteitsverdelingsproces waarvan de coördinatiefase een belangrijk onderdeel is.

5. Advies, consultatie, uitvoeringstoetsen en voorhang

5.1 Advies en consultatie

P.M.

5.2 Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

P.M.

5.3 Voorhangprocedure

P.M.

CONCEPT

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (artikel 3)

Dit betreft een wetstechnische aanpassing van verwijzingen.

Onderdelen B en C (artikelen 4c en 7)

In het algemeen deel is reeds uitgebreid toegelicht op welke wijze de aanpassing van de artikelen 4c en 7 gezamenlijk leiden tot een meer dwingende mogelijkheid voor de beheerder om constructieve medewerking in het coördinatieproces af te dwingen. Belangrijk daarbij is dat artikel 4c geclausuleerd is, waar het oude artikel 4c dat niet was. Deze clausuring houdt verband met het gevolg dat eraan gekoppeld is in artikel 7, zesde lid. Dat betekent dat dit gevolg alleen intreedt wanneer het voorstel van de beheerder past binnen die voorwaarden van artikel 4c. Dat laat uiteraard onverlet dat de beheerder ook andere voorstellen kan doen in de coördinatiefase. Dat is immers het wezen van de coördinatiefase; er worden voorstellen gedaan om te komen tot een goede verdeling. Wanneer de beheerder in die fase dus een voorstel doet dat buiten de voorwaarden van artikel 4c valt, is daaraan niet het gevolg gekoppeld van artikel 7, zesde lid, maar geldt evengoed dat de deelnemers aan de coördinatie geacht worden die voorstellen serieus te overwegen om tot een goede verdeling te komen.

Het nieuwe zesde lid van artikel 7 is dwingend geformuleerd. Wanneer dus niet wordt ingestemd met een verzoek als bedoeld in dat lid, komt aan die aanvraag van rechtswege geen prioriteit toe.

Onderdeel D (artikel 8)

De wijziging van de in artikel 8 opgenomen minimumbedieningsniveaus is reeds in het algemeen deel van de toelichting gemotiveerd.

Onderdeel E (schrapping artikelen 10a en 11)

In het algemeen deel van de toelichting is reeds aangegeven om welke redenen de artikelen 10a en 11 zijn geschrapt. Het wegvallen van deze artikelen betekent dat in het Besluit capaciteitsverdeling geen dwingende bepalingen meer zijn opgenomen die voorschrijven op welke wijze een conflict tussen concurrerende aanvragen binnen eenzelfde deelmarkt door de beheerder moeten worden beslecht. Met andere woorden, wanneer de prioriteringsregels van de artikelen 7 tot en met 10, eerste lid, niet hebben geleid tot een oplossing, moeten de door de beheerder op grond van artikel 10, vierde lid, vastgestelde aanvullende criteria de doorslag geven. De beheerder heeft daardoor de flexibiliteit om – ook naar gelang de omstandigheden wijzigen – jaarlijks te bezien welke prioriteitscriteria aanvullend moeten gelden. Dat betekent ook dat het mogelijk is om bij conflicten binnen deelmarkten prioriteit toe te kennen aan een gerechtigde die voor de bedoelde aangevraagde capaciteit met de beheerder een kaderovereenkomst heeft gesloten.

Onderdeel G (artikel 13)

In het algemeen deel van de toelichting is reeds aangegeven om welke redenen het vierde lid aan dit artikel wordt toegevoegd. De wijzigingen in het eerste en derde lid van artikel 13 zorgen ervoor dat de verwijzingen na de overige aanpassingen in het besluit correct zijn.

Onderdeel H (Opschrift Bijlage)

De baanvakken opgenomen in het overzicht in de bijlage behoorden bij artikel 8, vierde lid, maar dit is na dit wijzigingsbesluit artikel 8, derde lid geworden. Het opschrift van het overzicht is vanwege de verwijzing aangepast.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2026. Dat betekent dat deze wijziging in werking treedt voordat de aanvragen voor dienstregelingsjaar 2027 door de gerechtigden moeten worden ingediend. Als gevolg daarvan is bij het doen van die aanvragen – en de daaropvolgende verdeling van de capaciteit door de beheerder – duidelijk welke regels gelden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT-OPENBAAR VERVOER EN
MILIEU,

C.A. Jansen

CONCEPT