

Andersson Elffers Felix

Capaciteitsverdeling op het spoor

Utrecht, 2 september 2013

GI25/eindrapport capaciteitsverdeling_definitief

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Werkwijze	6
1.2	Leeswijzer	6
2	Juridisch kader	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Europese regels	7
2.2.1	Richtlijn 2001/14/EG en richtlijn 91/440/EG	7
2.2.2	Richtlijn 2012/34/EU – één Europese spoorwegruimte	8
2.2.3	Verordening (EU) 913/2010	10
2.2.4	Spoorwegwet	11
2.2.5	Beheerconcessie ProRail	11
2.3	Overige wetgeving	12
2.3.1	Geluidproductieplafonds – Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer	12
2.3.2	Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Basisnet)	13
3	Capaciteit en capaciteitsverdeling	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Belanghebbenden	14
3.3	Capaciteitsverdeling	14
3.4	Capaciteitsverdeling – de procedure	15
3.4.1	Fase 0: De Netverklaring	15
3.4.2	Fase I: De BUP-fase	15
3.4.3	Fase II: Programmatiefase.	15
3.4.4	Fase III: Coördinatiefase	16
3.4.5	Fase IVa: Conflictbemiddeling	16
3.4.6	Fase IVb: Gebruiksvergoeding en overbelastverklaring	16
3.4.7	Fase IVc: Minimumbedieningsniveaus	17
3.4.8	Fase IVd: Prioriteitscriteria	17
3.4.9	Onderhoud versus vervoer	18
3.4.10	Prioriteitscriteria tussen vervoerssoorten	18
3.4.11	Prioriteitscriteria binnen vervoerssoorten	19
3.4.12	Fase V: Toegangsovereenkomst.	20
3.4.13	Kaderovereenkomsten	20
3.4.14	Ad hoc aanvragen voor treinpaden	21
3.5	Toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten (TDVLD)	21
4	Ervaringen capaciteitsverdelingsproces	23
4.1	Capaciteitsverdeling in de praktijk	23
4.2	Ervaringen vervoerders	25
4.3	Conclusies capaciteitsverdeling (hoofdstuk 2, 3 en 4)	26
5	Gebruiksvergoeding	29
5.1	Vaststellen gebruiksvergoeding	29

5.2	Nieuwe methodiek basisgebruiksvergoeding	30
5.3	Effecten van verhoging gebruiksvergoeding	30
5.3.1	Verhoging van de gebruiksvergoeding en de verdeling over vervoerdersgroepen	30
5.3.2	Effecten voor de personenvervoerders	31
5.3.3	Effecten voor de goederenvervoerders	31
5.4	Prijssturing	32
6	Beleid en ontwikkelingen	34
6.1	Algemene beleidsontwikkelingen	34
6.1.1	Spoor in beweging	34
6.1.2	Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)	35
6.1.3	Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor (Commissie Kuiken)	36
6.1.4	Lange Termijn Spooragenda (2012)	37
6.2	Specifieke ontwikkelingen	37
6.2.1	Toename aanleg en onderhoud	37
6.2.2	Geluid	38
6.2.3	Vervoer gevaarlijke stoffen	38
6.2.4	Goederenvervoer	39
6.2.5	ERTMS	39
6.2.6	Decentralisatie	40
6.2.7	Internationaal personenvervoer	40
6.3	Conclusies	41
7	Internationale vergelijking	42
7.1	Procedure capaciteitsverdeling	42
7.2	Overzicht van interessante instrumenten in het buitenland	42
7.2.1	Aanwijzen bepaalde paden voor bepaalde vervoerssoorten	42
7.2.2	Kaderovereenkomsten	43
7.2.3	Differentiatie in gebruiksvergoeding	44
7.2.4	Prestatieprikkel	44
7.2.5	Prioriteit voor gedefinieerde vervoersketen	45
7.2.6	Socio-economisch model	45
8	Samenvattende conclusies	47
9	Advies over regelgevend kader	51
9.1	Opzet advies	51
9.2	Uitwerking strategische agenda voor capaciteitsverdeling	52
9.2.1	Te faciliteren vervoersvolume	53
9.2.2	Gewenste capaciteit en kwaliteit van de railinfrastructuur	54
9.2.3	Verdeling van vervoersstromen over het net	55
9.3	Opfrissen regelgevend kader	56
9.4	Regelgevend kader in scenario 'beter benutten'	57
9.4.1	Regelgevend kader op tactisch niveau	57
9.4.2	Operationele niveau	60
9.4.3	Samenvattend overzicht	60
9.5	Scenario 'Strakkere regelgeving'	62
9.5.1	Aanscherping regelgeving	62

9.5.2	Timing van aanpassingen	63
10	Bijlagen (separaat bijgevoegd)	64
10.1	Beschrijving relevante ontwikkelingen capaciteit	64
10.2	Beschrijving toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten (TDVLD)	64
10.3	Internationale benchmark	64
10.4	Toelichting nieuwe systematiek gebruiksvergoeding	64

1 Inleiding

Het spoor in Nederland is een van de drukst bereden spoornetten ter wereld. Het is van belang dat de minister van Infrastructuur en Milieu op systeemniveau zicht heeft op de beschikbare en de benodigde capaciteit evenals de verdeling hiervan over de marktpartijen. Hetzelfde geldt voor ProRail op uitvoeringsniveau. Dat is geen gemakkelijke opgave daar de capaciteit van baanvakken en emplacementen geen absoluut gegeven of hard juridisch concept is. Zij is afhankelijk van vele variabelen waaronder:

- de spoorinfrastructuur (aantal sporen, wissels, kruisingen, overwegen, beveiligingssystemen, stroomvoorziening en stations)
- wettelijke beperkingen die aan het gebruik worden gesteld, bijvoorbeeld eisen op het terrein van veiligheid (remafstanden, beveiligingssysteem, seinafstanden, normtijden), eisen op het terrein van leefomgeving en milieu (geluid- en externe veiligheidseisen), e.d.
- wensen en kenmerken van gebruikers, zoals rijtijden, routes van gewenst gebruik (dienstregeling), snelheid, remvertraging, lengte en gewicht van materieel en type locomotief.

De capaciteit op het spoor is voortdurend onderhevig aan verandering door wijzigingen in de spoorinfrastructuur.¹ In het afgelopen decennium vonden de volgende veranderingen plaats:

- Tussen 2000-2011 is het spoorwegnet uitgebreid met 230 kilometer; een toename van bijna 5%.
- Het treinenaanbod is tussen 2000-2010 toegenomen: 17% meer treinkilometers, vooral het treinenaanbod op het decentraal spoor is sterk uitgebreid.
- De gemiddelde afstand tussen de stations is afgenomen waardoor de treinen gemiddeld 2% langzamer zijn gaan rijden.

De afgelopen jaren heeft de minister van Infrastructuur en Milieu op basis van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging' de verbeteragenda van het kabinet op een aantal punten uitgevoerd. De komende jaren zal worden verder gewerkt aan het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en wordt de concessieverlening van drie trajecten gedecentraliseerd (Roermond-Maastricht Randwyck, Heerlen-Sittard, Enschede-Zwolle). De ambitie is verder om op de railinfrastructuur ruimte te bieden om een verdere groei van het goederenvervoer mogelijk te maken en om te komen tot een aantrekkelijker spoorproduct voor het goederenvervoer.²

De benutting van capaciteit is niet alleen afhankelijk van de hoeveelheid infrastructuur, maar ook van de verdeling ervan. Het verdelen van capaciteit geschiedt in een proces dat de capaciteitsverdeling wordt genoemd. Dit proces is juridisch vastgelegd in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdwegspoorinfrastructuur (hierna: Besluit capaciteitsverdeling). De minister heeft een onderzoek aan de Tweede Kamer toegezegd over de capaciteitsverdeling en ook over de gebruiksvergoeding die vervoerders betalen om op de verkregen capaciteit te rijden.

¹ Monitor Infrastructuur en Ruimte 2012 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

² Brief van Staatssecretaris Mansveld aan Tweede Kamer, 30 november 2012.

Dit onderzoek moet, vanuit een samenhangende toekomstvisie op de capaciteitsverdeling en de gebruiksvergoeding, een onderbouwde reactie bevatten op de eerdere toezeggingen aan en de vragen van de Tweede Kamer. Hierbij staat de volgende vraag centraal: of het huidige regelgevende kader ten aanzien van de capaciteitsverdeling op het spoor en de gebruiksvergoeding toekomstbestendig is. Dit rapport bevat de uitkomsten van het toegezegde onderzoek.

1.1 **Werkwijze**

Voor uitvoering van het onderzoek heeft AEF de volgende activiteiten verricht:

- gesprekken gevoerd met de relevante dossierhouders bij het ministerie van I&M
- gesprekken gevoerd met de materiedeskundigen bij ProRail
- gesprekken gevoerd met overige stakeholders: NS, FMN, KNV, KeyRail, ACM en IPO
- relevante documenten bestudeerd over Europese en nationale wet- en regelgeving
- relevante documenten bestudeerd over nationale spoorbeleid
- relevante documenten en onderzoeken bestudeerd over ontwikkelingen in het spoor die van invloed zijn op de capaciteit
- gesprekken gevoerd met ambtenaren werkzaam bij en documenten bestudeerd van infrastructuurbeheerders en toezichthouders in andere Europese landen
- workshops gehouden met vertegenwoordigers van de belangrijkste stakeholders (ministerie, ProRail, NS, KNV, ACM en IPO)
- conceptrapportage getoetst bij de deelnemers aan de workshops.

1.2 **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader geschetst. Daarin komen de Europese richtlijnen, de nationale spoorwegwetgeving en de wetgeving met betrekking tot gevaarlijke stoffen en geluidsproductie aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt het proces van capaciteitsverdeling geschetst en worden de daarbij horende instrumenten uiteen gezet. In hoofdstuk 3 wordt ook nog kort ingegaan op de gebruiksvergoeding en de toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten (zie ook bijlage 10.2). Hoofdstuk 4 gaat in op de ervaringen van de stakeholders met het capaciteitsverdelingsproces. Hoofdstuk 5 geeft een nadere toelichting op de gebruiksvergoeding op het spoor. In bijlage 10.4 staat meer achtergrondinformatie. Hoofdstuk 6 behandelt de relevante beleidsontwikkelingen, waarbij onderscheid wordt gemaakt in algemeen spoorbeleid en meer specifiek beleid dat van invloed is op de capaciteitsverdeling. In bijlage 10.1 staat de achtergrondinformatie. Hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de lessen voor de capaciteitsverdeling die de internationale vergelijking heeft opgeleverd. In bijlage 10.3 wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van de uitkomsten uit de internationale vergelijking. In hoofdstuk 8 staan de samenvattende conclusies, in hoofdstuk 9 het advies over het regelgevend kader voor de toekomst.

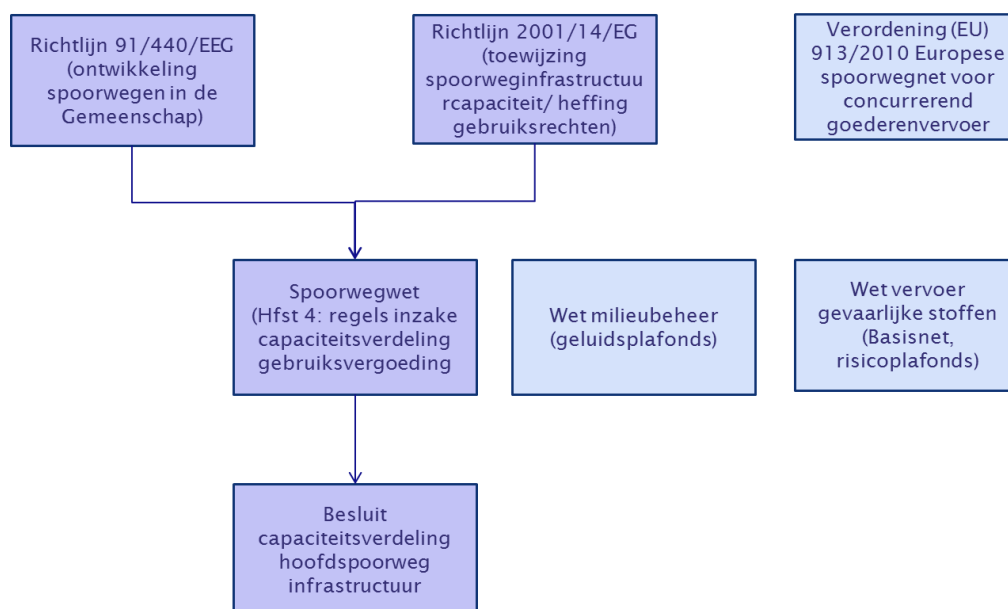
2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het regelgevend kader met betrekking tot de capaciteitsverdeling en de gebruiksvergoeding op het spoor (zie figuur 1). Er is een aantal Europese richtlijnen dat regels stelt voor de toedeling van de capaciteit en het vaststellen van de gebruiksvergoeding. Deze zijn geïmplementeerd in de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (AMvB)

Daarnaast is er een aantal regels dat randvoorwaarden stelt aan het vervoer op het spoor voor wat betreft de geluidsbelasting en externe veiligheidsrisico's. Deze regels zijn neergelegd in de Wet milieubeheer (geluidproductieplafonds) en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Basisnet).³

Figuur 1 Juridisch kader inzake het spoor



2.2 Europese regels

2.2.1 Richtlijn 2001/14/EG en richtlijn 91/440/EG

Sterkere integratie van de communautaire spoorwegsector is blijkens richtlijn 2001/14/EG⁴ een 'wezenlijk element van de voltooiing van de interne markt en het streven naar het

³ Ook hieraan liggen richtlijnen ten grondslag, die in dit rapport buiten beschouwing worden gelaten.

⁴ Overweging 1 bij Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering

bereiken van duurzame mobiliteit'. Deze richtlijn vult de regels aan die in richtlijn 91/440/EG⁵ op hoofdlijnen zijn gesteld. De richtlijn heeft verschillende wijzen waarop de sterkere integratie van de communautaire spoorwegsector wordt bereikt:

- Het vergroten van de transparantie en het garanderen van niet-discriminerende toegang tot de spoorweginfrastructuur door het uitgeven van een netverklaring, waarin alle informatie staat die nodig is om van het recht op toegang gebruik te maken (Hoofdstuk I van richtlijn 2001/14/EG).
- Een eenduidige procedure voor het vaststellen van de gebruiksrechten en de gebruiksvergoeding (Hoofdstuk II van richtlijn 2001/14/EG).
- Het vaststellen van een eenduidige procedure voor de verdeling van capaciteit (Hoofdstuk III van richtlijn 2001/14/EG).
- Het garanderen van toezicht op de naleving van de regels door het aanwijzen van toezichthoudende instanties en de samenwerking tussen toezichthouders (Hoofdstuk IV van richtlijn 2001/14/EG).

Uitgangspunt van het Europese spoorbeleid is dat vervoerders⁶ vrijheid hebben om zelf hun treinpaden te kiezen. In de richtlijn worden verschillende instrumenten gehanteerd die lidstaten de mogelijkheid geven om de vervoersstromen over het net te verdelen, als niet alle keuzes verenigbaar zijn. Het gaat om:

- beprijzen van verschillende paden, door het geven van kortingen of extra heffingen, bijvoorbeeld in relatie tot de kwaliteit van een bepaald pad of het leveren van bepaalde prestaties
- de mogelijkheid om bepaalde infrastructuur aan te wijzen voor gebruik door bepaalde typen verkeer en dus andere soorten vervoer niet toe te laten indien er geen voldoende capaciteit is (art 24 van de richtlijn)
- het stellen van eisen aan vervoerders op grond van milieu- en geluidsregels.

Het instrument van routedwang - waarbij bepaalde soorten vervoer verplicht worden om een bepaalde route te rijden - is geen onderdeel van het sturingsinstrumentarium. Op basis van de richtlijn kan niet met zekerheid worden gesteld of deze desalniettemin ruimte laat voor nationale regelgeving op dit punt. Omdat niet-discriminerende toegang tot spoorcapaciteit een belangrijk uitgangspunt is van de richtlijn, is de vraag of routedwang daarmee verenigbaar is.

2.2.2 Richtlijn 2012/34/EU – één Europese spoorwegruimte⁷

De herziening van het eerste spoorpakket heeft geleid tot de totstandkoming van richtlijn 2012/34/ EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte. De richtlijnen 91/440/EG, richtlijn 95/18/EG en 2001/14/EG gaan hier in op. Deze richtlijn moet uiterlijk in juni 2015

⁵ Richtlijn van de raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (91/440/EEG)

⁶ Waar in het rapport wordt gesproken over vervoerders worden de goederen- en personenvervoerders maar ook de spooraanemers bedoeld. In het rapport is de term 'vervoerders' inwisselbaar voor de term gerechtigden.

⁷ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking)

in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd zijn.⁸ Deze herziening richt zich op de vereenvoudiging, codificatie en integratie van de verschillende spoorpakketten. Uitgangspunt is vergroting van de concurrentie in het internationale personen- en goederenvervoer. Verder scherpt de richtlijn de scheiding tussen het beheer van de infrastructuur en de exploitatie ervan aan. Ook het toezicht wordt versterkt – zowel op het niveau van de lidstaten als door de samenwerking tussen de lidstaten.

Voor de capaciteitsverdeling is een tweetal wijzigingen van belang. In de eerste plaats stimuleert de richtlijn de verdere ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur hetgeen bijdraagt aan de vergroting van de capaciteit.⁹ Na overleg met betrokken partijen stellen de lidstaten een indicatief meerjarenplan op voor de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur. Op basis van het meerjarenplan stelt de infrastructuurbeheerder een bedrijfsplan vast dat ook investerings- en financiële programma's bevat. De lidstaten kunnen besluiten deze investeringen met private middelen te financieren. In de tweede plaats geeft de richtlijn aanvullende regels voor de gebruiksvergoeding (afdeling 2 van hoofdstuk IV). De tarifieringsbeginselen worden door de infrastructuurbeheerder of de lidstaat zelf opgesteld op grond van de bepalingen in afdeling 2. Daarbij is op grond van artikel 30 van belang dat de infrastructuurbeheerder probeert deze kosten zo laag mogelijk te houden. De heffing mag alleen de kosten bevatten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien. De rechten kunnen wel worden gedifferentieerd naar verschillende vervoerssegmenten. Artikel 31 geeft aan de commissie de opdracht om de systematiek voor de heffing nader vast te stellen, zowel voor wat betreft de gebruiksvergoeding als voor de diensten. Deze systematiek zal de komende tijd nader worden uitgewerkt. De kosten van milieueffecten van de treinexploitatie en de geluidsbelasting kunnen desgewenst worden doorberekend in de heffing. Ook kan een opslag worden ingesteld voor het capaciteitsgebrek met dien verstande dat dit om gespecificeerde infrastructuursegmenten waarvoor overbelasting is vastgesteld.

Voor de toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten (TDLVD) wordt een aantal aanpassingen gedaan. In de eerste plaats verschuift een aantal diensten en dienstvoorzieningen tussen de categorieën. Daarnaast regelt de richtlijn in artikel 13, tweede lid, dat exploitanten van dienstvoorzieningen – niet zijnde infrastructuurbeheerders - alle spoorwegondernemingen op een niet-discriminerende wijze toegang verlenen tot de dienstvoorzieningen die zijn gedefinieerd in bijlage II, punt 2, behorende bij de richtlijn en ook de daarbij behorende diensten. Het gaat dan bijvoorbeeld om toegang tot passagiersstations en vrachterminals.

Vanwege het opgaan van de richtlijnen 91/440/EG, 95/18/EG en 2001/14/EG in de herschikte richtlijn 2012/34/EU verwijst het huidige rapport enkel naar richtlijn 2012/34/EU.

⁸ Op 12 december 2012 is de exacte datum nog niet bekend.

⁹ Artikel 8 regelt dat de lidstaten de nationale spoorweginfrastructuur (door)ontwikkelen, waarbij zij ook kijken naar de behoeften binnen de Europese Unie als geheel en in het bijzonder die van de naburige landen.

Op 31 januari 2013 heeft de Europese Commissie voorstellen voor het 4^{de} spoorpakket gepubliceerd. Deze bestaan uit drie pijlers:

- 1 Voorstellen betreffende de marktopening nationaal personenvervoer (open toegang vanaf 2019 en verplichte aanbesteding van openbare dienstcontracten vanaf 2023);
- 2 Voorstellen betreffende de governance van de infrastructuurbeheerder;
- 3 Voorstellen ten aanzien van interoperabiliteit en veiligheid en de taken voor het European Railway Agency.

2.2.3 Verordening (EU) 913/2010

Verordening (EU) 913/2010 regelt dat infrastructuurbeheerders nauw samenwerken bij de toewijzing van internationale treinpaden voor goederentreinen. De verordening legt een aantal internationale spoorwegcorridors vast die ervoor moet zorgen dat goederentreinen in probleemloos kunnen doorrijden. Een corridor doorsnijdt ten minste drie lidstaten. De procedure voor aanvragen van capaciteit is al van toepassing als in het treinpad ten minste één grensovergang ligt (art. 13, eerste lid). Daarvoor is het volgende geregeld:

- (Internationale) goederentreinen moeten toegang hebben tot goede en betrouwbare paden. Wanneer een pad eenmaal is aangewezen als goederencorridor is de capaciteit niet meer bruikbaar voor nationale personenvervoerders en andere gerechtigden (art. 14).
- Invoering van het one-stop-shopprincipe: vervoerders kunnen bij één loket hun aanvraag voor de gehele route indienen (art. 8). One-stop-shop 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.
- Er komt per corridor een raad van bestuur met een vertegenwoordiging uit de lidstaten die het kader van capaciteitstoewijzing bepaalt. Verder komt er een beheersraad per corridor bestaande uit nationale afgevaardigden van de infrastructuurbeheerder (art. 8).
- De verordening verplicht het gebruik van ERTMS verplicht op verschillende corridors per 2020.

In de bijlage bij verordening 913/2010 worden negen goederencorridors aangewezen. Voor Nederland zijn de volgende corridors relevant:

- Zeebrugge/Amsterdam – Genua (per 10 november 2013)
- Rotterdam- Lyon (per 10 november 2013)
- Rotterdam - Warschau (per 10 november 2015).

Op grond van artikel 14, vierde lid, worden de treinpaden eerst toegewezen aan goederentreinen die ten minste één grens overschrijden. De beheersraden streven voorts naar een coördinatie van de voorrangsregels met betrekking tot de toewijzing van de capaciteit op de goederencorridor (zesde lid). Dit komt overeen met de voorrangsregels, zoals vastgelegd in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. De infrastructuurbeheerders werken samen bij het vaststellen van de paden voor internationale goederentreinen die op de corridor rijden. Deze houden zij beschikbaar voor ad hoc aanvragen tot zestig dagen voor de voor de geplande tijd ervan. Daarna kan de capaciteit gebruikt worden voor andere doeleinden. Een toegewezen treinpad kan - behoudens noodgevallen- niet korter dan twee maanden van te voren worden ingetrokken.

De verantwoordelijke lidstaten leggen per corridor aanvullende afspraken vast voor operationalisering in een kaderbesluit (Memorandum of Understanding (MoU)). In het in ons land vastgestelde Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zal een verwijzing worden opgenomen naar de verordening 913/2010/EC die aanvullende regels stelt aan het proces van capaciteitstoewijzing voor het internationale spoorgoederenvervoer op de corridor. De verordening en het kader vullen met name het proces van

capaciteitsmanagement aan maar doen geen uitspraken over de omvang van de toe te kennen capaciteit aan de corridor one stop shops.¹⁰ Artikel 13 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur regelt dat internationaal overeengekomen paden zijn voorbehouden ten behoeve van dit gebruik.

2.2.4 Spoorwegwet

De Europese regels zijn geïmplementeerd in de Spoorwegwet en het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. De Spoorwegwet neemt de met de richtlijn beoogde (bestuurlijke) onafhankelijkheid van de spoorwegondernemingen als uitgangspunt. Een aantal regels is niet letterlijk overgenomen. De nationale regelgeving verwijst ernaar.

De Spoorwegwet regelt de volgende zaken:

- de kring van gerechtigden die een toegangsovereenkomst en een kaderovereenkomst kunnen sluiten, te weten spoorwegondernemingen en hun samenwerkingsverbanden, concessieverleners alsmede overige bij AMvB aan te wijzen gerechtigden (art. 57)
- eisen aan de netverklaring, waarbij de Spoorwegwet verwijst naar artikel 27 en bijlage IV van richtlijn 2012/34/EU
- eisen aan de toegangsovereenkomst en de kaderovereenkomst die tussen beheerder en gerechtigde worden gesloten (art. 59 en 60)
- grondslag voor het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, waarin de minimale bedieningsniveaus, de definitie van de deelmarkten en de prioriteitscriteria zijn vastgelegd (art. 61)
- regels ten aanzien van de gebruiksvergoeding en de mogelijkheid om verhogingen en kortingen toe te passen. De wet biedt de mogelijkheid om bij AMvB nadere regels te stellen. Van deze mogelijkheid wordt op dit moment echter geen gebruik gemaakt (art. 62). De gebruiksvergoeding is ten aanzien van diverse, maar niet alle aspecten onderhandelbaar. De ACM is op de hoogte van de onderhandelingen (art. 63).
- de toegang tot dienstvoorzieningen en diensten, zoals beschreven in bijlage II bij richtlijn 2021/34/EU, die regelt dat een vervoerder recht heeft op een redelijk aanbod voor de betreffende diensten. Deze worden tegen kostengeoriënteerde tarieven ter beschikking gesteld onder voorwaarde dat de mededinging niet wordt beperkt (art 67 en 68)
- De ACM is belast met het toezicht op de naleving van de regels over de capaciteitsverdeling, de netverklaring, kaderovereenkomsten, toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten (TDLVD) en de gebruiksvergoeding (art. 70 ev.).

2.2.5 Beheerconcessie ProRail

Op basis van de spoorwegwet wordt aan ProRail de beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur verleend. In de concessie zijn onder meer de reikwijdte van de concessie, de zorgplicht en de verlangde prestaties opgenomen. In de concessie 2005-2015 is hierover het volgende opgenomen:

- In artikel 2 wordt de reikwijdte van de concessie beschreven. Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur omvat de zorg voor kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid (lid 2a), eerlijke en niet-discriminerende verdeling van de capaciteit (lid 2b) en het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur

¹⁰ Kamerbrief 21-501 33, nr. 400, 20 december 2012

- In artikel 3 wordt de zorgplicht nader gedefinieerd. Zo moet de hoofdspoorweginfrastructuur in goede staat verkeren (lid a), veilig en doelmatig bereden worden zonder overmatige schade (lid b), maatregelen worden genomen om de veiligheid te borgen (lid c) en de beschikbaarheid van wettelijke vereiste minimale bedieningsniveaus te garanderen (lid d).
- In artikel 6 worden onder meer de prestatie-indicatoren voor de kwaliteit van de hoofdinfrastructuur en het beheer daarvan geformuleerd. Relevant zijn de eisen van beschikbaarheid en betrouwbaarheid (lid 1a), de kwaliteit van de bijsturing (lid 1c) en de kwaliteit van de capaciteitsverdeling (lid 1d).
- In artikel 15 staat de verplichting dan ProRail eens in de vier jaar een benchmark uitvoert naar de onderwerpen in artikel 3 (lid 1b en c), aangevuld met een analyse over de kosten, de organisatie, de beheerprestaties (lid 1a) en productiviteitsontwikkeling (lid 1d).

2.3 Overige wetgeving

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

2.3.1 Geluidproductieplafonds – Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer

Hoofdstuk 11 van de Wet Milieubeheer (Basisnet) legt regels vast met betrekking tot de maximale geluidsniveaus op de hoofdspoorweginfrastructuur. 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. In totaal zijn dit 60.000 referentiepunten. Deze niveaus moeten permanent worden nageleefd. Voor bestaande spoorwegen is het geluidproductieplafond vastgesteld op het referentieniveau driejaarsgemiddelde (2006/2007 en 2008) + 1,5 dB óf op het Tracébesluit óf op een plafond van 52 dB (in geval van een dunne lijn). Het plafond werkt collectief: het gemiddelde geluidsniveau per jaar op een baanvak mag het plafond niet overschrijden. De beheerder is de normadressant voor de naleving van de geluidproductieplafonds (artikel 11.20). Indien blijkt dat er nieuwe woningen met een te hoge geluidbelasting zijn, kunnen niet-doelmatige geluid beperkende maatregelen worden getroffen, zoals hogere schermen, tunnels e.d. Rekening houdend met deze doelmatige maatregelen en de prognoses wordt een nieuw plafond vastgesteld.

Als een beheerder het geluidproductieplafond niet kan naleven met toepassing van in aanmerking komende maatregelen (artikel 11.29), kan een verhoging 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 d, staat 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 e, dwingende aanwijzingen geven aan de gerechtigde bij dreigende overschrijding van de in onderdeel d bedoelde grenswaarden. De infrastructuurbeheerder ProRail heeft deze bepaling opgevat als de plicht om tijdens de jaarlijkse capaciteitsverdeling slechts capaciteit toe te delen die binnen de geluidsruimte past. Jaarlijks doet de beheerder verslag aan de minister van Infrastructuur en Milieu over de naleving van de plafonds. De minister kan op verzoek van de beheerder in verband met

bijzondere omstandigheden maximaal vijf jaar ontheffing verlenen van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond (artikel 11.24 Wmb).

2.3.2 Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Basisnet)

In de Wet vervoer gevaarlijke stoffen zijn de regels neergelegd die toezien op het vervoer van gevaarlijke stoffen. In juni 2012 heeft de Tweede Kamer een wetswijziging vastgesteld, waardoor het zogenaamde 'Basisnet vervoer gevaarlijke stoffen' is opgenomen in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De wetswijziging is medio 2013 goedgekeurd door de Eerste Kamer; verwacht wordt dat deze per 1 januari 2014 van kracht zal worden.

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. Deze keuze is gemaakt om innovatie en veiligheid in het vervoer van gevaarlijke stoffen te stimuleren.

De minister van Infrastructuur en Milieu is volgens de gewijzigde Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) verantwoordelijk voor het instellen van de Basisnet-ricicoplafonds. Tevens is zij normadressant voor de handhaving ervan. Wanneer deze risicoplafonds zijn vastgesteld onderzoekt de minister periodiek of het omgevingsrisico per baanvak binnen de gestelde normen blijft. De beheerder van de spoorlijn is verplicht gegevens over het vervoer van gevaarlijke stoffen te verstrekken aan de minister (artikel 15). 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). Dit routeverbod kan ook voor een bepaalde periode in het jaar of voor bepaalde tijdstippen gelden (artikel 20, eerste lid). De minister vaardigt een routeverbod uit wanneer de risicoplafonds overschreden (dreigen te) worden en er geen ander middel voor handen is (artikel 20, tweede lid). 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. Artikel 3, onderdelen d en e, zoals hierboven genoemd, zijn ook van toepassing op overschrijding van de risicoplafonds in de Wet gevaarlijke stoffen.

De risicoplafonds die onder Basisnet zullen gelden bieden op het gemengde spoorwegnet (in verband met de daarlangs aanwezige bebouwing) minder vervoersruimte dan op de Betuweroute.

3 Capaciteit en capaciteitsverdeling

3.1 Inleiding

ProRail verdeelt de capaciteit op het spoor elk jaar over de verschillende aanvragers. De verdeling is de uitkomst van een onderhandelproces, waarvan de stappen in richtlijn 2012/34/EU en in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn vastgelegd. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de procedure juridisch en procesmatig in elkaar zit.

3.2 Belanghebbenden

Het capaciteitsverdelingsproces is ingericht als een onderhandelingsproces tussen gelijkwaardige partijen. De volgende partijen zijn betrokken bij het capaciteitsverdelingsproces:

- ProRail is via een beheerconcessie als infrastructuurbeheerder verantwoordelijk voor het leiden van het verkeer, het verdelen van de capaciteit en het beschikbaar stellen van infrastructuur voor onderhoud en aanleg. Deze drie taken zijn binnen ProRail over verschillende organisatieonderdelen verdeeld. Daarnaast komt ProRail een gebruiksvergoeding overeen met de vervoerders.
- NS is concessiehouder voor het hoofdrailnet (HRN), de HSA (die zal worden geïntegreerd in het HRN) en is juridisch en/of economisch eigenaar van de stations. NS legt voor naleving van de concessie verantwoording af aan de minister.
- De regionale vervoersbedrijven en NS zijn houder van verschillende concessies voor enkele regionale treindiensten. Zij leggen verantwoording af aan de provincie of stadsregio die de concessie verleent. Op basis van de concessie hebben zij capaciteit nodig voor het rijden van de dienstregeling. ProRail toetst de haalbaarheid van de afspraken in de concessie op de beschikbare capaciteit al voordat de concessie wordt afgegeven.
- Goederenvervoer en internationaal personenvervoer is geliberaliseerd. Vervoerders hebben geen concessie nodig om deze diensten aan te mogen bieden maar vragen wel om capaciteit voor regulier en ad hoc goederenvervoer en voor internationale personenvervoerdiensten. Vervoerders hebben een toelatingcertificaat van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport nodig. Hierin staan onder ander de eisen aan materieel vermeld.
- De ACM houdt toezicht op het proces van capaciteitsverdeling.

3.3 Capaciteitsverdeling

De verdeling van capaciteit is een kwestie van passen en meten (technisch) en geven en nemen (bestuurlijk). Dit gebeurt in een onderhandelproces met alle vervoerders en de infrastructuurbeheerder. Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (AMvB) stelt de kaders voor dit onderhandelproces vast. De netverklaring, die jaarlijks door de infrastructuurbeheerder wordt uitgegeven, specificereert deze kaders nader.

Er zijn drie typen regels met betrekking tot de verdeling van capaciteit:

- De regels die *beperkingen* stellen aan het gebruik van de infrastructuur op grond van milieu- en veiligheidseisen of geluidsnormen. (Basisnet en de Wet milieubeheer) Deze zijn in paragraaf 2.4.1 en 2.4.2 beschreven.
- De regels die de *procedure(s)* vastleggen waarmee de capaciteit wordt verdeeld over de aanvragers. (Besluit capaciteitsverdeling en Netverklaring)
- De regels die *een prioritering* aanbrengen tussen de verschillende typen vervoer aan de hand van maatschappelijke waarde. Dit is van toepassing wanneer conflicterende aanvragen tot een overbelastverklaring leiden. In het Besluit capaciteitsverdeling zijn de

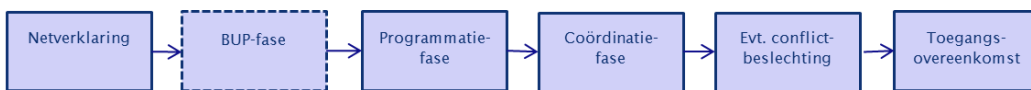
minimumbedieningsniveaus en de prioriteitscriteria als instrumenten bij conflictbeslechting vastgelegd.

De laatste twee type regels komen in dit hoofdstuk aan bod.

3.4 Capaciteitsverdeling – de procedure

Het onderhandelingsproces is verdeeld in een aantal stappen. In het onderstaande schema zijn alle stappen, zoals voorgeschreven in Europese en Nederlandse wetgeving, voorafgaand aan de toegangsovereenkomst en de vaststelling van de jaardienstregeling opgenomen. Dit staat stapsgewijs in onderstaand schema opgenomen.

Figuur 2 Fasen in de capaciteitsverdeling



De verschillende fasen zijn de volgende:

3.4.1 Fase 0: De Netverklaring

ProRail stelt jaarlijks, na overleg met alle vervoerders, een netverklaring op (Sww art. 58, rl. art. 3). De netverklaring bevat de belangrijkste voorwaarden en informatie voor de capaciteitsverdeling. Daarnaast wordt ook de methodiek van de gebruiksvergoeding in de netverklaring opgenomen.

3.4.2 Fase I: De BUP-fase

De BUP fase is een vrijwillige fase, die niet in de regelgeving is vastgelegd maar eraan vooraf gaat.¹¹ De BUP-fase bestaat uit een BUP- en een programmeertafel. In de BUP-fase, ofwel de basisuurpatroon-fase, doen vervoerders, in samenwerking met ProRail, een eerste poging hun aanvragen passend te maken en kunnen zij gewenste treinpaden laten registreren en worden deze vertaald naar een basisuurpatroon (BUP). Dit is één standaarduur in de spits waarin alle aanvragen zoveel mogelijk passend worden gemaakt. De aanvragen worden door de vervoerders en ProRail in Donna, het onderliggende computersysteem, conflictvrij ingepland.¹² De BUP wordt vervolgens vertaald naar een 7x24uur-patroon van basisdagen (BD). De BUP-fase begint al vroeg en loopt door tot aan de programmatiefase. Tussentijds wordt de Netverklaring uitgebracht, zoals ook in figuur 2 te zien is.

3.4.3 Fase II: Programmatiefase.

In de programmatiefase maakt ProRail in overleg met de vervoerders een ontwerpcapaciteitsverdeling. Bij de start van de programmatiefase (9 maanden voor het

¹¹ In de Nota van Toelichting van het Besluit Capaciteitsverdeling wordt de BUP-fase wel genoemd als een fase waarin gerechtigden overeenkomsten kunnen sluiten over de in te dienen jaardienstaanvragen.

¹² In Donna zijn allerlei technische normen opgenomen die van invloed zijn op de capaciteit. Deze normen worden extern gevalideerd door Lloyds. De kleinere goederenvervoerders plannen niet zelf in Donna in, maar huren diensten in bij OSS

begin van de dienstregeling) moeten alle jaardienstaanvragen zijn ingeleverd. In de programmatiefase wordt gekeken of de vervoersaanvragen technisch passen op het net, waarbij ook de aanvragen voor onderhoud worden betrokken (artikel 6 Besluit ProRail is bevoegd de aanvragen in beperkte mate aan te passen om ze passend te maken. Zo'n 90% van de capaciteitsaanvragen wordt in deze fase gehonoreerd. Dit percentage is mede zo hoog, omdat vervoerders bij hun aanvraag al rekening houden met de beschikbare capaciteit en ook anticiperen op de spelregels in de fase van conflictbeslechting. Op basis van de uitkomsten van dit proces ontstaat een ontwerpdienstregeling.

3.4.4 Fase III: Coördinatiefase

ProRail en vervoerders zoeken samen naar (creatieve) oplossingen voor de resterende conflicterende aanvragen bijvoorbeeld door herrotering, een andere tijdligging of een andere haltering. In een groot deel van de gevallen (99,7% van alle aanvragen in 2011) bereikt men in deze fase overeenstemming.

3.4.5 Fase IVa: Conflictbemiddeling

Indien er voor conflicterende aanvragen geen oplossing gevonden kan worden, kan het geschil worden beslecht in de conflictbemiddeling. Het conflict wordt dan door een commissie bekeken, die wordt voorgezeten door ProRail (bij verkeer/verkeer conflicten) of door een onafhankelijk voorzitter (bij verkeer/onderhoudsconflicten). De procedure is er op gericht om het conflict binnen maximaal tien dagen op te lossen door in de diepte te bekijken of er mogelijk oplossingen zijn door aanpassing van de aanvragen.

3.4.6 Fase IVb: Gebruiksvergoeding en overbelastverklaring

Wanneer de coördinatiefase en de geschilbeslechtingsprocedure geen oplossing bieden, schrijft de AMvB voor hoe ProRail de conflicterende aanvragen moet behandelen. De eerste stap is om te kijken of de verhoging van de gebruikskosten een oplossing biedt (art.7 AMvB). Een verhoging is 'niet bevredigend' (art.7, lid.3) wanneer ten gevolge van de verhoging niet wordt voldaan aan de minimale bedieningsniveaus (voor uitleg minimale bedieningsniveaus zie 3.4.7). Dit betekent dus dat de minimale bedieningsniveaus indirect al eerder in het proces hun werking hebben. Als een verhoging van de gebruikskosten voor het betreffende pad *geen* oplossing biedt, wordt het spoor overbelast verklaard (richtlijn 2012/34/EU, artikel 47, eerste lid).

Bij overbelastverklaringen dient ProRail een capaciteitsanalyse en vervolgens een capaciteitsvergrotingsplan te maken (artikel 47, tweede lid van de richtlijn). Het capaciteitsvergrotingsplan moet binnen zes maanden bij de minister en vervoerders bekend zijn. Voor onder meer kleine aanpassingen heeft ProRail een budget van 55 miljoen beschikbaar. Over grote aanpassingen worden aparte budgetafspraken gemaakt.

Een wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur die per 1 december 2012 in werking is getreden, breidt het gebruik van de overbelastverklaring uit naar toekomstige gevallen van overbelasting. Dit houdt in dat de infrabeheerder per december ook een overbelastverklaring dient te publiceren wanneer, na raadpleging van o.a. de normale dienstregeling, nieuw verleende concessies en op te stellen verkeers- en vervoersprognoses, blijkt dat het in de navolgende jaren 'niet mogelijk is om verwachte

capaciteitsaanvragen van gerechtigden adequaat te verdelen'.¹³ De infrastructuur kan vervolgens voor maximaal vijf jaar overbelast worden verklaard.

3.4.7 Fase IVc: Minimumbedieningsniveaus

Indien verhoging van de gebruiksvergoeding geen oplossing biedt dan treden de minimale bedieningsniveaus in werking (art.8 AMvB).

De minimale bedieningsniveaus geven aan hoeveel paden er in ieder geval beschikbaar moeten worden gesteld op een bepaald baanvak voor de verschillende vervoerscategorieën. Op hoofdlijnen de volgende minimale bedieningsniveaus van toepassing:

- Personenvervoer (per richting per uur): 2 paden in de spits en daarbuiten(de grote stations) en 2 paden in de spits en 1 daarbuiten (de overige stations)
- Hogesnelheidspersonenvervoer: 6,5 paden per richting per uur¹⁴
- Goederenvervoer (per richting per uur, afhankelijk van de route): in de spits 0, 0,5 of 1, buiten de spits: 0, 1 of 2¹⁵.

Wanneer twee aanvragen 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.

In het geval van het hogesnelheidspersonenvervoer worden de minimale bedieningsniveaus voor de internationale en nationale routes apart genoemd (zie voetnoot 13). Het is niet duidelijk of in het geval van een conflict tussen een *internationale* hogesnelheidsaanvraag en een *nationale* hogesnelheidsaanvraag rekening wordt gehouden met dit onderscheid.

- Het verschil tussen een nationale en internationale hogesnelheidsvervoerder is nergens in de AMvB gedefinieerd.
- Het is niet helder of een internationale hogesnelheidspersonenvervoerder gebruik kan maken van de minimale bedieningsniveaus van het nationale hogesnelheidspersonenvervoerder; ofwel of een nieuwe internationale hogesnelheidspersonenvervoerder aanspraak kan maken op de nationale hogesnelheidspaden van NS.

Wanneer aan de minimum bedieningsniveaus is voldaan, treedt artikel 10 (prioriteitscriteria) in werking.

3.4.8 Fase IVd: Prioriteitscriteria

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 vervoer en tussen vervoer/vervoer. Binnen de conflicterende aanvragen voor vervoer kunnen twee typen

¹³ Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur sinds 16 oktober 2012

Zie: http://wetten.overheid.nl/BWBR0017627/geldigheidsdatum_16-10-2012

¹⁴ Amsterdam CS - Schiphol - Rotterdam - Belgische grens 2

Amsterdam CS - Schiphol - Rotterdam CS 2

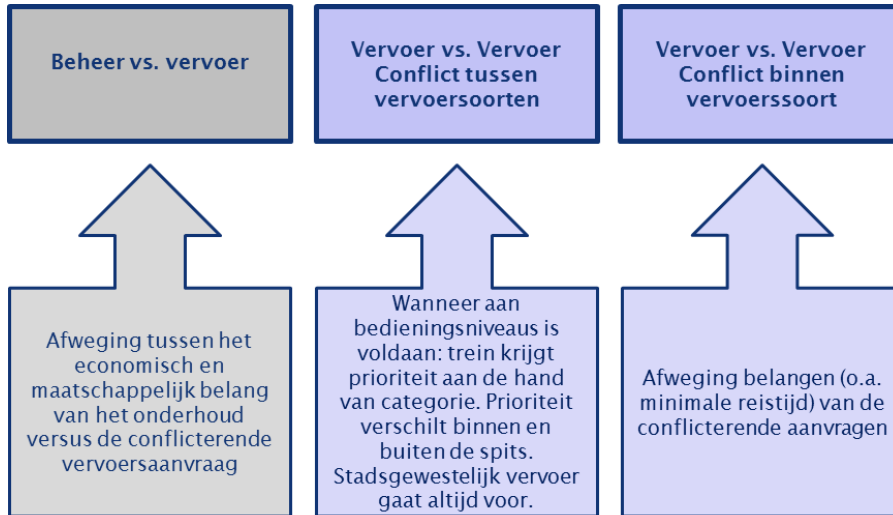
Amsterdam CS - Schiphol - Rotterdam CS - Breda 2

Den Haag CS - Rotterdam CS - Breda - Belgische grens 0,5

¹⁵ Exclusief 4 paden bij Zevenaar (grens).

conflicten worden onderscheiden, afhankelijk van het feit of de vervoerders binnen eenzelfde of een andere vervoerscategorie vallen. Het schema hieronder licht dit verder toe.

Figuur 3 De type conflicten



3.4.9 Onderhoud versus vervoer

In het geval van een conflict tussen een vervoers- en een beheeraanvraag (onderhoud en aanleg) geniet het beheer voorrang wanneer het beheer 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 (art.9(2) AMvB).

3.4.10 Prioriteitscriteria tussen vervoersoorten

Wanneer er aan de minimale bedieningsniveaus is voldaan treedt de prioriteitsvolgorde in werking (art.10 AMvB). De prioriteitsvolgorde is een lijst van alle vervoersoorten gerangschikt naar hun 'voorrangpositie'.

De volgende vervoersoorten – ook wel deelmarkten genoemd – worden onderscheiden (artikel 1, onderdelen m tot en met u):

- stadsgewestelijk openbaar vervoer: openbaar vervoer in en om de Randstad op één van de op kaart 1 aangeduide baanvakken met stadsgewestelijke stations¹⁶
- streekgewestelijk openbaar vervoer: openbaar vervoer op één van de op kaart 1 behorende bij dit besluit aangeduide baanvakken met streekgewestelijke stations waarvoor geldt dat de betrokken trein stopt op het merendeel van de stations op dat baanvak
- hogesnelheidspersonenvervoer: openbaar vervoer waarbij in Nederland geheel of gedeeltelijk gebruik wordt gemaakt van het hogesnelheidsnet
- nationaal openbaar vervoer: openbaar vervoer tussen stations in Nederland, niet zijnde hogesnelheidspersonenvervoer, stadsgewestelijk vervoer of streekgewestelijk openbaar vervoer
- besloten personenvervoer: personenvervoer per trein, niet zijnde openbaar vervoer

¹⁶ Kaart 1 maakt onderdeel uit van het artikel 1 van Besluit capaciteitsverdeling

- conventioneel goederenvervoer: goederenvervoer per trein in een pad met een bruto treingewicht van 1600 ton, een kruissnelheid van 85 kilometer per uur en een toegelaten maximumsnelheid van ten minste 100 kilometer per uur
- zwaar goederenvervoer: goederenvervoer per trein in een pad met een bruto treingewicht van 5000 ton, met een kruissnelheid van 80 kilometer per uur en een toegelaten maximumsnelheid van maximaal 100 kilometer per uur
- snel goederenvervoer: goederenvervoer per trein in een pad met een bruto treingewicht van 400 ton en met een kruissnelheid van 130 kilometer per uur en een toegelaten maximumsnelheid van ten minste 140 kilometer per uur.

Per 1 januari 2013 geldt een aangepaste prioriteitsvolgorde in de spits. In de nieuwe lijst heeft het personenvervoer in de spits voorrang boven alle typen goederenvervoer.

Figuur 4 De vigerende prioriteitscriteria

Buiten de spits	In de spits (inwerkingtreding per 1-1-2013)
a. stadsgewestelijk openbaar vervoer	a. stadsgewestelijk openbaar vervoer
b. internationaal openbaar vervoer, ex. hogesnelheidspersonenvervoer, met uitzondering van vervoer per nachttrein	b. internationaal openbaar vervoer, ex. hogesnelheidspersonenvervoer met uitzondering van vervoer per nachttrein
c. conventioneel goederenvervoer	c. nationaal openbaar vervoer
d. nationaal openbaar vervoer	d. streekgewestelijk openbaar vervoer
e. zwaar goederenvervoer	e. conventioneel goederenvervoer
f. snel goederenvervoer	f. zwaar goederenvervoer
g. streekgewestelijk openbaar vervoer	g. snel goederenvervoer
h. hogesnelheidspersonenvervoer	h. hogesnelheidspersonenvervoer
i. besloten personenvervoer	i. besloten personenvervoer

3.4.11 Prioriteitscriteria binnen vervoerssoorten

In het geval dat de conflicterende aanvragen zich in dezelfde vervoerscategorie bevinden, geeft het Besluit capaciteitsverdeling diverse criteria die aan de hand van de maatschappelijk kosten en baten van toekenning, uitsluitel moeten geven over het toekennen van de capaciteit aan één van beide aanvragers (artikel 11 en 12).

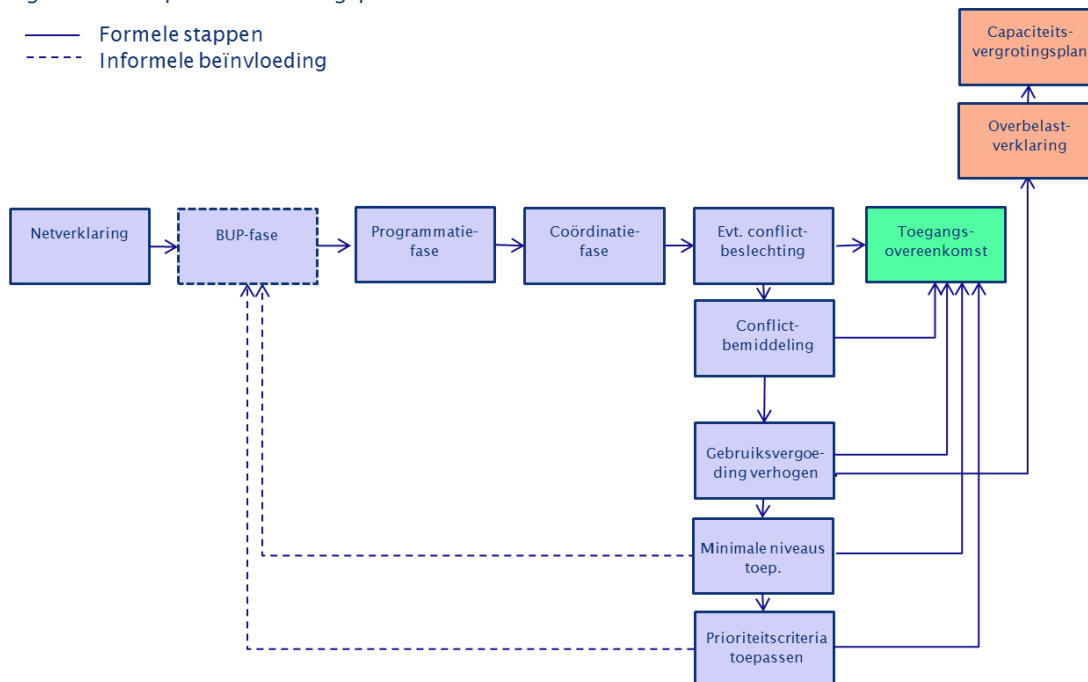
Gezien de recente liberalisering van de markt voor het internationale personenvervoer is een uitbreiding van het aantal aanbieders zeker denkbaar. Indien meerdere hogesnelheidspersonenvervoerders dezelfde paden willen benutten en er een conflict ontstaat, is er in artikel 11 een regel opgenomen waarmee een eventueel capaciteitsconflict tussen twee (hogesnelheids)personenvervoerders kan worden beslecht. De vraag is of deze regel volstaat. Artikel 11 stelt namelijk dat de aanvraag moet worden gehonoreerd die de reistijd van de betrokken reizigers in Nederland, gewogen naar reizigersaantallen, zoveel mogelijk minimaliseert. Er worden geen handreikingen geboden inzake het uitrekenen van de reistijd en reizigersaantallen. Daarenboven is niet duidelijk hoe de aantallen en reistijd van reizigers die naar het buitenland reizen moet worden meegenomen. Gezien de verhoogde kans dat dit type conflict voorkomt, wordt geadviseerd om artikel 11 aan te scherpen, of een apart artikel op te nemen enkel voor de conflicten tussen twee hogesnelheidspersonenvervoerders.

Zoals eerder vermeld is de lezing van de minimale bedieningsniveaus met betrekking tot het internationale hogesnelheidspersonenvervoer onduidelijk. Hierdoor ontstaat de kans dat, bij een conflict tussen een nationale en een internationale hogesnelheids-personeenvervoerder wordt overgegaan tot toepassing van artikel 11.

Voor de categorieën goederenvervoer geldt, dat de indeling in drie categorieën (snel, zwaar en conventioneel) zijn praktische waarde aan het verliezen is. Snel goederenvervoer komt niet voor. Daarnaast wordt het zware goederenvervoer, door de inzet van elektrische tractie en/of twee locomotieven steeds sneller, waardoor het onderscheid met conventioneel vervoer aan betekenis inboet. Hierdoor valt te overwegen om al het goederenvervoer binnen dezelfde vervoerssoort te laten vallen, of om de karakteristieken van de vervoerssoorten aan te passen.

In de onderstaande figuur wordt de procesgang bij conflictbeslechting in de capaciteitsverdelingsprocedure grafisch samengevat.

Figuur 5 het capaciteitsverdelingsproces in conflictsituaties



3.4.12 Fase V: Toegangsovereenkomst.

Indien overeenstemming is bereikt sluiten ProRail (de infrastructuurbeheerder) en de vervoerder (gerechtigde) een toegangsovereenkomst over het gebruik van de capaciteit gedurende de dienstregelingsperiode voor een jaar.

3.4.13 Kaderovereenkomsten

Het is mogelijk dat ProRail en gerechtigden met kaderovereenkomsten afspraken maken voor de verdeling van capaciteit op lange(re) termijn (art 17. rl., art 60 Swv). Dit is een overeenkomst op hoofdlijnen tussen infrastructuurbeheerder en vervoerder voor langer dan een dienstregelingsperiode. De kaderovereenkomst mag geen toekenningen van vaste baanvakken en rijtijdstippen bevatten. Wel mag de kaderovereenkomst een bestelling van een bepaald aantal paden met overeengekomen karakteristieken bevatten. De kaderovereenkomst mag niet in de weg staan van de toegang van een andere partijen.

Daarnaast moet de kaderovereenkomst gewijzigd of beperkt kunnen worden om beter gebruik van het spoor mogelijk te maken. De rechten met betrekking tot het krijgen van capaciteit in een kaderovereenkomst zijn momenteel dus beperkt.

3.4.14 Ad hoc aanvragen voor treinpaden

Het is voor vervoerders mogelijk om op ad hoc basis, dus kort van te voren, treinpaden aan te vragen (artikel 48 van richtlijn 2012/34/EU). Als een (goederen)vervoerder hiervoor een aanvraag doet, moet de infrastructuurbeheerder binnen vijf dagen laten weten of deze infrastructuur beschikbaar is. De infrastructuurbeheerder reserveert binnen de definitieve dienstregeling capaciteit voor ad-hoc aanvragen. Ad-hoc aanvragen voor het personenvervoer hebben vooral betrekking op evenementen en het heralloceren van materieel. Tot slot vragen aannemers vaak ad-hoc treinpaden aan voor inzet van hun materieel en de aan- en afvoer van materialen naar onderhoudswerkzaamheden op het spoor. Vervoerders plannen de treinpaden zelf in het systeem Donna of dienen hun aanvragen in bij het OSS. Bij conflicterende aanvragen overleggen vervoerders onderling om een oplossing te vinden. Komen zij er niet uit dan geldt de regel wie het eerst komt die het eerst maalt.

3.5 Toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten (TDVLD)

De infrastructuurbeheerder of andere aanbieders verlenen toegang tot dienstvoorzieningen en leveren diensten (TDVLD) aan de spoorwegondernemingen naast de toegang die reeds door de infrastructuurbeheerder is geborgd via het zogenoemde 'minimumtoegangspakket'. Het minimumtoegangspakket is gedefinieerd in artikel 13, eerste lid, van richtlijn 2012/34/EU en nader uitgewerkt in bijlage II, punt 1, bij die richtlijn. Het bevat alle dienstvoorzieningen die rechtstreeks verband houden met de aanvragen, toekenning en gebruik van de capaciteit. Hiervoor betalen de vervoerders via de gebruiksvergoeding. De TDVLD heeft wel een relatie met de toegang tot de infrastructuur, maar hebben afhankelijk van de categorie waarin zij zijn geplaatst een ander karakter dan het minimumtoegangspakket.

In de richtlijn zijn per categorie voorwaarden gesteld met betrekking tot toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten. Deze dienstvoorzieningen en diensten zijn in artikel 13 en in bijlage II, punten 2 tot en met 4, in drie categorieën opgedeeld, te weten:

- De toegang tot dienstvoorzieningen, inclusief de toegang via het spoor, en tot de diensten in die dienstvoorzieningen (artikel 13, tweede lid en bijlage II van richtlijn 2012/34), die de exploitant verplicht moet aanbieden tenzij er een levensvatbaar alternatief bestaat. Het betreft dienstvoorzieningen zoals passagiersstations, vrachterminals, rangeerstations, vormingsstations en onderhoudsvoorzieningen.
- Aanvullende diensten die de exploitant op verzoek moet verschaffen, zoals tractiestroom, het voorverwarmen van passagierstreinen en het leveren van brandstof en rangers. Ook kunnen diensten worden geleverd die betrekking hebben op het vervoer van gevaarlijke stoffen of het laten rijden van speciale treinen (artikel 13, zevende lid).
- Ondersteunende diensten, die de exploitant op verzoek mag verlenen. Er rust op de exploitant echter geen leveringsplicht (artikel 13, achtste lid). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de toegang tot telecommunicatienetwerken of de technische keuring van rollend materieel.

Spoorwegondernemingen hebben op een niet-discriminerende basis recht op de toegang tot dienstvoorzieningen (bijlage II, punt 2). Verzoeken om toegang tot deze dienstvoorzieningen mogen enkel worden afgewezen als er levensvatbare alternatieven bestaan (artikel 13, vierde lid van de richtlijn). Artikel 31 van richtlijn 2012/34/EU bevat ook enkele heffingsbeginselen voor de TDVLD

In hoofdstuk 5 van de Spoorwegwet zijn nadere regels opgenomen met betrekking tot de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten en de tarieven (voorheen: 'bijkomende diensten en voorzieningen' ofwel BDV's). Met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU zal de Spoorwegwet worden aangepast. Dit rapport beschrijft de huidige stand van zaken, voor implementatie.

De kosten voor het minimumtoegangspakket worden via de basisgebruiksvergoeding betaald (artikel 62 SWW). Voor de eerste categorie diensten, in de SWW de 'noodzakelijk bijkomende dienst of voorziening' genoemd, doet de leverancier een redelijk aanbod tegen kostengeoriënteerde tarieven en onder voorwaarden die de mededinging niet beperken (non-discriminerend) (art 67, eerste lid, SWW). De leverancier mag enkel weigeren de dienst te leveren als de aanvrager onder marktvoorwaarden elders kan voorzien in de behoefte (zie artikel 13, vierde lid, richtlijn 2012/34/EU).

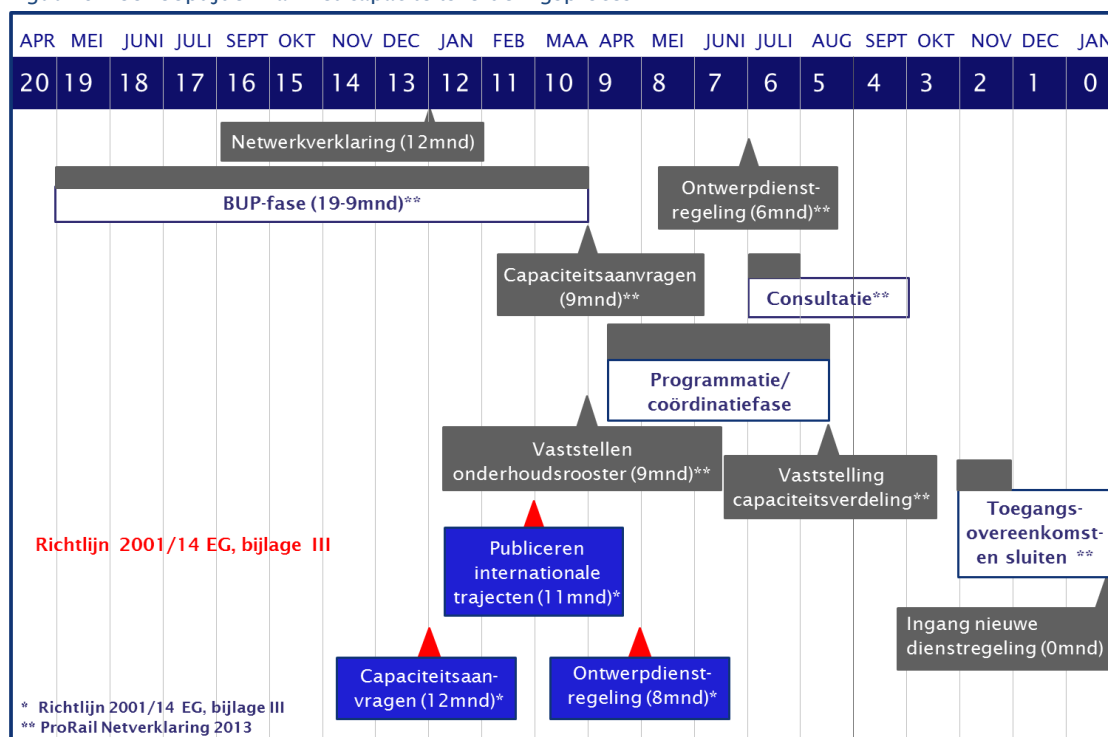
Op basis van artikel 68 SWW kunnen één of meerdere AMvB's worden opgesteld met regels over de kostenoriëntatie en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten. De Minister heeft een AMvB toegezegd in het Kabinetsstandpunt Spoor in beweging. Op dit moment beziet de minister of de implementatie van richtlijn 2012/34/EU aanleiding geeft tot wijzigingen in de op te stellen AMvB. Daarnaast is er een aanpassing van de wetgeving nodig ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU. In bijlage 10,2 staat het juridisch en beleidsmatig kader inzake de TDVLD in meer detail beschreven.

4 Ervaringen capaciteitsverdelingsproces

4.1 Capaciteitsverdeling in de praktijk

De capaciteitsverdeling is een gecompliceerd proces, zowel in bestuurlijke als technische zin. Aanvragers met verschillende en soms tegenstelde belangen, kenmerken en wensen dienen op één van 's werelds meest bereden spoor te worden geaccommodeerd. Elk jaar wordt de capaciteit verdeeld aan de hand van het overlegmodel, zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Het tijdsverloop van het proces wordt in figuur 6 weergegeven.

Figuur 6 Doorlooptijden van het capaciteitsverdelingsproces



Bij de indiening en de afhandeling van aanvragen hebben alle vervoerders een gelijke positie. Alle vervoerders kunnen rechtstreeks treinpaden aanvragen in het planningsysteem Donna.¹⁷ ProRail houdt bij het inleggen van de paden rekening met de verwachte claims van andere vervoerders en de geldende prioriteitsregels.

Het overlegmodel brengt met zich mee dat aanvragers al in een vroeg stadium bij elkaar zitten om overeenstemming te bereiken over het BUP, het basisuurpatroon. De meeste conflicterende aanvragen lossen partijen samen op door (kleine) programmatische aanpassingen. KNV geeft aan dat goederenvervoerders moeilijk menskracht kunnen vrijspelen om deel te nemen aan de BUP-fase omdat deze fase arbeidsintensief is. Dit belemmert hun gelijke kansen op capaciteit, volgens KNV. Een groot deel van de aanvragen

¹⁷ Een aantal goederenvervoerders laat deze aanvragen via OSS lopen. In Donna zijn de gehanteerde normen extern gevalideerd door Lloyds en worden in het planningsproces automatisch gegenereerd.

kan conform de wens van de aanvragers worden afgehandeld. Dit blijkt uit de onderstaande cijfers over toekenning van paden van 2009 tot 2011.

Figuur 7 Aantal aangevraagde en gehonoreerde paden

	2009		2010		2011	
	baan	empl	baan	empl	baan	empl
Aanvragen reizigerstreinen p.w.	38.800		41.700		43.934	
Aanvragen goederentreinen p.w.	2.400		2.380		1.997	
Conflictdossiers verkeer/verkeer	253	29	82	535	35	41
...waarvan opgelost in programmering	202	24	56	521	19	33
...waarvan opgelost in coördinatie	41	1	26	14	16	3
Conflictdossiers verkeer/beheer	824		942		268	
...waarvan opgelost	818		942		268	
Overbelastverklaring	0	1	0	0	1	3

Weliswaar worden aanvragers gelijk behandeld door ProRail, hun belangen zijn verschillend en in sommige gevallen ook conflicterend. Zo verschilt de aard van de aanvragen voor het goederen- en personenverkeer. De personenvervoerders streven naar een frequente en betrouwbare dienstregeling die gedurende het jaar - en van jaar tot jaar - vastligt. In de spits willen zij meer treinen kunnen rijden. De goederenvervoerders moeten snel op de marktvraag kunnen inspringen. Zij willen daarom graag op korte termijn kunnen beschikken over capaciteit. Omdat goederenvervoerders geen nauwkeurige lange termijn vraag kunnen formuleren, is voor hen reservering van capaciteit noodzakelijk. Op dit moment wordt voor hen capaciteit gereserveerd door specifieke goederenpaden op te nemen in de BUP-fase. De goederenvervoerders benutten veel minder capaciteit dan zij reserveren. Dit komt voort uit de wens om voldoende kwalitatieve paden te hebben waarmee flexibel op de marktvraag kan worden gereageerd maar brengt een suboptimale benutting van capaciteit met zich mee. Ook het rijden van een lege persontrein is overigens suboptimaal hoewel de capaciteit in strikte zin dan wel benut wordt. Op een dedicated goederenlijn als de Betuweroute staat het basisuurpatroon gelijk aan de mogelijke treinslots, wat een betere benutting mogelijk maakt.

Een tweede verschil in belangen zit tussen de aanvragen voor vervoer en onderhoud. Uiteraard is onderhoud op de lange termijn van belang voor vervoerders. Op korte termijn doen zich echter vaak conflicten voor. Treinen vallen uit of moeten omrijden omdat er aan het spoor wordt gewerkt. Er is druk op de infrastructuurbeheerder om de capaciteit voor beheer te beperken tot een minimum. Beheercapaciteit wordt hoofdzakelijk in de avond- en nachturen gepland in onderhoudsslots van 5,5 uur, waardoor soms aanvragen voor eerste of laatste treinen niet gehonoreerd kunnen worden en onderhoud hogere kosten met zich meebrengt dan wanneer het overdag zou worden uitgevoerd. Nederland is het enige land in Europa waarin de infrastructuurbeheerder in de jaarlijkse capaciteitsverdeling met de vervoerders moet onderhandelen over capaciteit voor onderhoud.

Gegeven deze verschillende soms conflicterende belangen, probeert het capaciteitsverdelingsproces een procesgang te stimuleren waarin de beschikbare capaciteit op een eerlijke en wenselijke manier tussen goederenvervoer, personenvervoer en onderhoud wordt verdeeld. Zo zijn de prioriteitscriteria vastgesteld op basis van

maatschappelijke belangen, politieke ambities en economische overwegingen. De criteria bieden daarmee een goed handvat om conflicten op te lossen. Tegelijkertijd moet de sturende waarde ervan niet worden overschat. Naarmate er verder wordt afgedaald in de bijzonderheden van bepaalde soorten vervoer, wordt de sturende waarde ervan beperkter. Stel dat je bijvoorbeeld beleidsmatig conventioneel goederenvervoer zou willen stimuleren boven zwaar goederenvervoer, dan biedt een prioritering binnen de huidige regels alleen voordeel in die gevallen dat er een conflict is tussen deze twee categorieën. Deze gevallen zullen – omdat conflicten, zoals zal blijken, weinig voorkomen – zeer beperkt zijn. Anderzijds werpen de prioriteitscriteria hun schaduw wel vooruit. Tijdens de BUP-fase zijn vervoerders al meer bereid tot compromis omdat zij anticiperen op een nadelige uitkomst als het tot een conflict komt.

4.2 Ervaringen vervoerders

De kwaliteit van en de tevredenheid over het capaciteitsverdelingsproces bij aanvragers neemt toe. De ACM concludeerde in 2009 dat er onder partijen een hoge tevredenheid bestond over zowel de capaciteitsverdeling in de jaardienst als over de ad hoc-aanvragen.¹⁸ Ruim 80% van de vervoerders was tevreden over de jaardienstregeling 2010 van ProRail, ruim 90% was tevreden over de capaciteitsverdeling in de ad hoc-fase. Helaas zijn er geen recentere cijfers beschikbaar.

De tevredenheid komt volgens de ACM voort uit een verbeterende communicatie met de vervoerders, een hogere benuttingsgraad van de infrastructuur, een heldere netverklaring en een betere afstemming met buitenlandse infrastructuurbeheerders in het geval van grensoverschrijdend treinvervoer. Tegelijkertijd is het model met werken met overlegtafels in de laatste jaren beter gaan functioneren. Daarnaast is het verdeelproces in de afgelopen jaren voor de vervoerders transparanter geworden door het overhevelen van de taken betreffende de uitvoering van de knooppuntplanning voor de overige vervoerders van NS naar ProRail.

Bij de tevredenheid over de uitkomst van het verdeelproces past een belangrijke kanttekening. Het feit dat 90% van de aanvragen al gehonoreerd worden in de programmatiefase van het verdeelproces betekent nog niet dat ook alle wensen van vervoerders zijn vervuld. Aanvragers zijn zich bewust van de relatieve schaarste in de spoorcapaciteit. Bij de aanvraag van treinpaden houden personenvervoerders al rekening met de schaarste door optimalisering van de eigen dienstregeling. Verder houden de vervoerders rekening met de prioriteitsvolgorde bij het aanvragen van capaciteit. Nog voordat de prioriteitscriteria feitelijk worden toegepast schatten zij hun kansen in voor het geval dat conflicten een formeel geschil worden.

Kaderovereenkomsten worden op dit moment zelden gebruikt. Zij worden hoofdzakelijk afgesloten met concessieverleners voor baanvakken die niet tot het hoofdnet van NS behoren en waarop één vervoerder actief is. Dikwijls ervaren de concessieverleners te weinig capaciteitswaarborgen voor de toezeggingen die zij moeten doen. Zij moeten toezeggen meerjarig een bepaalde frequentie op een bepaald baanvak te gaan rijden, hoewel de infrabeheerder de belofte hen de betreffende capaciteit te kunnen bieden moet terugtrekken zodra een andere vervoerder capaciteit aanvraagt voor datzelfde baanvak. Wanneer deze vervoerder met de aanvraag binnen de minimale bedieningsniveaus blijft of

¹⁸ ACM. *Spoormonitor*. 2009.

een hogere prioriteit geniet, heeft de vervoerder, ondanks de afgesloten kaderovereenkomst, het nakijken. Dit maakte kaderovereenkomsten voor de meeste vervoerders tot op heden onaantrekkelijk.

Op basis van de interviews, zijn door de vervoerders de volgende knelpunten gesignaleerd:

- *Terughoudend gebruik van de overbelastverklaring*: conflicten worden zoveel mogelijk opgelost tijdens de uitgebreide onderhandelingen. Knelpunten in de infrastructuur kunnen daardoor verborgen blijven en worden te laat aangepakt.
- *Communicatie en afstemming rond onderhoudswerkzaamheden*: wijzigingen in het onderhoudsschema worden niet goed uitgewisseld met de vervoerders of de buitenlandse infrastructuurbeheerders.
- *Dure oplossingen voor kleinere gesignaleerde knelpunten*: er wordt te weinig creatief naar goedkopere oplossingen voor de kleinere knelpunten gezocht.
- *Grotere beperking verkeer vanwege onderhoud*: de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) hebben na het onderzoek van de treinbotsing in Amsterdam van april 2012 geconcludeerd, dat de dienstregeling meer conflictvrij moet worden gepland. Dit zorgt voor een beperking van de verkeersfunctie. De regelgeving voor arbeidsomstandigheden bij werk aan het spoor (onderhoud en nieuwbouw) wordt daarnaast ook steeds strenger. Dit leidt tot een lichte verschuiving van capaciteit van 'verkeer' naar 'beheer'.
- *Onderbenutting aangevraagde onderhoudscapaciteit*: de door ProRail benodigde capaciteit voor onderhoud wordt niet volledig benut, en kan minder belastend worden ingepland. Binnen de ProRail-werkgroep Buitendienststellingen wordt hier reeds aandacht aan besteed.
- *Onderbenutting BUP-paden door goederenvervoer*: de voor goederenvervoerders opgenomen BUP-paden worden niet volledig benut daar zij de capaciteitsverdelingsprocedure zo werkt dat vervoerders worden gedwongen een jaar vooraf capaciteit aan te vragen voor elke uur op de dag.
- *Hoge minimale bedieningsniveaus goederenvervoer*: de minimale bedieningsniveaus van het goederenvervoer in het Besluit capaciteitsverdeling weerspiegelen meer dan de reële vraag van de goederenvervoerders (de minimale bedieningsniveaus worden zelden volgereden) terwijl de minimale bedieningsniveaus voor het personenvervoer ver onder de reële dienstregeling liggen.
- *Capaciteitsverdelingsproces ongeschikt voor aard goederenvervoer*: de jaarlijkse capaciteitsverdeling, en vooral de BUP-fase, sluit niet goed aan op het ad hoc karakter van het goederenvervoer.
- *Kwaliteit van goederenpaden*: de kwaliteit van de toegekende treinpaden op het gemengde net, tot en met de terminals, voldoet in de ogen van de goederenvervoerders niet altijd. Dit komt hoofdzakelijk voort uit de noodzaak om niet-commerciële stops te maken, wat de betrouwbaarheid van het goederentransport per spoor vermindert en de kosten verhoogt. Daarnaast bevatten de in de planning opgenomen treinpaden veelal niet de juiste karakteristieken (tractie, buitenprofiel beperkingen, rijtijden en snelheden). De kwalitatief goede capaciteit in de ad-hoc fase wordt voor goederenvervoerders en aannemers die tevens vervoerder zijn ook beperkter, geeft de KNV aan.

4.3 Conclusies capaciteitsverdeling (hoofdstuk 2, 3 en 4)

- 1 Overleg is de basis van het huidige regelgevende kader voor capaciteitsverdeling. Bij de indiening en de afhandeling van aanvragen hebben alle aanvragers een gelijke positie. In verschillende fasen worden de wensen van de vervoerders door compromissen en (logistieke) aanpassingen zo goed als mogelijk geacommodeerd. Aanvragers zijn zich bewust van het feit dat capaciteit schaars is en proberen conflicten zo veel mogelijk te voorkomen.

- 2 De belangen van vervoerders verschillen. Personenvervoerders willen lang vooruit kunnen plannen met een voor reizigers herkenbaar productaanbod, terwijl goederenvervoerders juist graag ad hoc over paden willen kunnen beschikken. Goederenvervoerders claimen in de jaardienstregeling paden voor regulier vervoer dat zij kunnen plannen. Daarnaast reserveren zij paden om in de loop van het jaar ruimte te hebben voor ad hoc aanvragen. Het is ten tijde van het capaciteitsverdelingsproces nog ongewis in welke mate ze de gereserveerde ruimte gaan benutten. De praktijk leert dat de toegewezen ruimte voor ad hoc paden verre van volledig wordt benut. Dat zorgt voor een suboptimale capaciteitsbenutting.

Daarnaast concurreren vervoersaanvragen om capaciteit van aannemers die in opdracht van ProRail het onderhoud uitvoeren en aanpassingen aan de infrastructuur doen. Om verstoringen zo beperkt mogelijk te houden, wijken zij zoveel mogelijk uit naar de nacht en de weekenden. Dit brengt echter (hogere) kosten met zich mee.

- 3 Het overleg tijdens de capaciteitsverdelingsprocedure heeft als nadeel dat de werkelijke capaciteitsbehoefte niet goed in beeld komt. Conflicten worden door het zoeken naar consensus zo veel mogelijk vermeden. Hierdoor kunnen infrastructurele knelpunten te laat onderkend worden. Dit is enerzijds het gevolg van de terughoudendheid wat betreft het uitgeven van overbelastverklaringen en anderzijds het gevolg van het huidige verdeelproces waarin slechts één jaar vooruit wordt gepland. Inmiddels is in het Besluit Capaciteitsverdeling de 'overbelastverklaring nabije toekomst' geïntroduceerd, waarbij ProRail ook overbelastverklaringen uit moet geven voor toekomstige/ te verwachten capaciteitsknelpunten.¹⁹ Dit is gebeurd naar aanleiding van de evaluatie van de spoorwetgeving alsmede de uitwerking van de richtlijn (recast). Hiermee zal de komende jaren ervaring worden opgedaan.
- 4 Hardnekkige conflicterende aanvragen leiden tot een overbelastverklaring en kunnen in het geval dat geschilbeslechting ineffectief is en verhoging van de gebruiksvergoeding geen soelaas biedt, worden opgelost door de minimale bedieningsniveaus toe te passen of door de prioriteitsregels toe te passen. Deze instrumenten worden zelden toegepast daar conflicten in de huidige situatie al in eerdere stadia kunnen worden opgelost door uitruil en inschikken. Dat is een goed teken: vervoerders zijn relatief tevreden over het proces en de resultaten en blijken (daardoor) bereid tot compromissen. Dit neemt niet weg dat er in de praktijk nog knelpunten zijn, waaronder de terughoudende toepassing van overbelastverklaringen, de kwaliteit van toegekende treinpaden, de onderbenutting van aangevraagde capaciteit voor onderhoud en goederenvervoer en de communicatie over aanpassingen in het onderhoudswerk.
- 5 De prioriteitscriteria en minimumbedieningsniveaus hebben ook een indirect effect. Zij werpen hun schaduw vooruit in het proces. Vervoerders houden bij het aanvragen van en onderhandelen over hun aanvragen vanaf het begin rekening met de minimale bedieningsniveaus en prioriteitsvolgorde. Dit structureert het onderhandelingsproces. In het geval de prioriteitscriteria kan dit effect wenselijk worden genoemd aangezien de prioriteitscriteria politieke keuzes reflecteren over het (maatschappelijk) belang van verschillende vervoerssoorten. In het geval van de minimale bedieningsniveaus, die

¹⁹ Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, versie 01-12-2012.

voorafgaan aan toepassing van de prioriteitscriteria, is minder helder welke rol maatschappelijke belangen spelen. De minimale bedieningsniveaus van het personenvervoer geven de personenvervoerders 'recht' op een veel lagere frequentie per uur dan zij feitelijk rijden en dan hun concessies hen voorschrijven. De wet blijft achter bij de realiteit. Gezien het feit dat het kabinet met PHS een duidelijke politieke voorkeur heeft uitgesproken voor hoogfrequent personenvervoer is de vraag of de minimale bedieningsniveaus niet aan een herijking toe zijn, anders gezegd: of de minimale bedieningsniveaus de maatschappelijke belangen nog goed weerspiegelen. Op fundamenteeler niveau kan worden gekeken of er een alternatief is voor het werken met BUP-paden voor het goederenvervoer, daar slechts een deel van de toegekende paden worden gebruikt.

- 6 Op dit moment wordt in het jaarlijkse capaciteitsverdelingsproces door de beheerder wel rekening gehouden met de geluidsruimte maar niet met de risicoruimte. In het geval van geluid is vooraf bekend met welk type trein de vervoerders op een traject gaan rijden en kan worden uitgerekend of daardoor per saldo het geluidsproductieplafond (GPP) overschreden zal worden. Als normadressant is ProRail wettelijk verplicht om tijdens de capaciteitsverdeling alleen capaciteit toe te delen die binnen de geluidsruimte blijft. Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is niet al ten tijde van de aanvraag van een pad bekend of, welke, hoeveel en in welke samenstelling gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Daarom kan er in het capaciteitsverdelingsproces vooraf geen rekening worden gehouden met de risicoruimte. Daarom wordt achteraf, op basis van monitoring, vastgesteld of een risicoplafond overschreden is; in dat geval grijpt de minister in door een routeverbod of andere maatregelen.
- 7 De kaderovereenkomst is op dit moment een weinig effectief instrument door het gebrek aan zekerheid voor de vervoerder. Treinpaden worden immers niet meerjarig toegekend omdat andere partijen toegang moeten blijven houden tot capaciteit. Op basis van het Nederlandse Besluit capaciteitsverdeling kan de kaderovereenkomst doorkruist worden door een vervoerder die recht heeft op minumpaden of die prioriteit geniet. Hierdoor wordt het gebruik van kaderovereenkomsten onaantrekkelijk. Wanneer de spoorsector structureler meerjarig wil gaan plannen, zijn kaderovereenkomsten wel nuttig voor alle betrokkenen: kaderovereenkomsten brengen de lange termijnvraag goed in beeld. Echter, kaderovereenkomsten moeten vervoerders meer waarborgen kunnen bieden dan nu het geval is zodat het instrument aantrekkelijk wordt om af te sluiten. In het advies wordt hier nader op ingegaan.
- 8 Het is wenselijk om de prioriteitscriteria op een aantal onderdelen aan te passen:
 - In de eerste plaats is de categorie snel goederenvervoer overbodig en kan zodoende worden verwijderd: er is op dit moment geen snel goederenvervoer noch zijn er plannen om dit type vervoer te introduceren.
 - Daarnaast kan worden overwogen om het onderscheid tussen het conventionele en het zware goederenvervoer weg te halen aangezien deze twee vervoerssoorten in karakteristieken naar elkaar aan het toegroeien zijn.
 - Ten derde dient artikel 11 van de AMvB, die een afweging mogelijk maken tussen twee conflicterende aanvragen van hogesnelheidspersonenvervoerders, nader te worden gezien. Dit gaat gepaard met een aanscherping van de minimale bedieningsniveaus voor het hogesnelheidspersonenvervoer in de AMvB.

5 Gebruiksvergoeding

5.1 Vaststellen gebruiksvergoeding

De gebruiksvergoeding is de vergoeding die door ProRail in rekening wordt gebracht aan spoorwegondernemingen voor het gebruik van het spoor. Het gaat om diensten die vallen onder het minimumtoegangspakket (de zogenoemde punt 1 diensten uit bijlage II van de EU-richtlijn 2012/34/EU).

De basisgebruiksvergoeding is deels onderhandelbaar. De onderhandelbaarheid betreft de verdeling van de totale kosten over de diensten en tariefdragers, niet de totale jaarlijkse kosten. Deze worden door de Spoorwegwet als gegeven beschouwd. In de praktijk wordt de onderhandelruimte beperkt door de ‘(ver)kopersmacht’ van ProRail op basis van haar monopolypositie.²⁰ Ook de toedeling van kosten was voorheen onvoldoende inzichtelijk voor gerechtigden, zo stelt de ACM. Dit is verbeterd in de nieuwe systematiek voor de toerekening van kosten.

De richtlijn en de wet stellen eisen aan de tarieven van de gebruiksvergoeding en de uitgangspunten van de methodiek waarmee kosten worden berekend. De kernbeginselen hiervan zijn:

- 1 De opbrengsten uit de gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket (zie paragraaf 3.5.7) dienen gelijk te zijn aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (RI. 2012/34/EU art. 31, derde lid). Dit betekent dat alle kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien dienen te worden doorberekend in de tarieven voor de basisgebruiksvergoeding. De ACM noemt dit het kostenveroorzakingsbeginsel of wel de randvoorwaarde causaliteit.²¹
- 2 De begrote opbrengsten van de gebruiksvergoeding mogen niet meer zijn dan de begrote kosten van de beheerder voor de hoofdspoorweginfrastructuur in één jaar (Sw. art. 63 eerste lid).
- 3 De infrastructuurbeheerders hanteren een tarifieringsregeling die resulteert in gelijkwaardige en niet-discriminerende gebruiksrechten voor verschillende spoorwegondernemingen die in soortgelijke delen van de markt diensten van vergelijkbare aard verrichten (RI. 2012/34/EU art 12, derde lid). De te gebruiken tarifiering berust daarmee voor het gehele net op dezelfde beginselen (RI. 2012/34/EU art 29).
- 4 Er wordt een systematiek voor de toerekening van de kosten opgesteld. De lidstaten kunnen verlangen dat deze methode vooraf door henzelf wordt goedgekeurd. De systematiek moet op gezette tijden worden aangepast aan de internationale praktijk (RI. 2012/34/EU art 29, eerste lid).
- 5 Het wettelijk kader biedt ook uitzonderingsmogelijkheden op het beginsel dat enkel de marginale kosten van de treindienst worden toegerekend aan de tarieven voor het minimumtoegangspakket.²² Deze uitzonderingsmogelijkheden - ook wel mark-ups genaamd - worden in paragraaf 5.3 toegelicht.

²⁰ ACM. Markconsultatie. Kopersmacht in de lucht- en spoorsector. September 2012.

²¹ ACM, Toetsingskader systematiek gebruiksvergoeding hoofdspoorweginfrastructuur 2013-2014, 30 augustus 2011.

²² Bijvoorbeeld Richtlijn 2012/34/EU, artikel 32.

5.2 Nieuwe methodiek basisgebruiksvergoeding

ProRail heeft een nieuwe methodiek voor het bepalen van de gebruiksvergoeding ontwikkeld. De introductie van de nieuwe methodiek was het gevolg van eerdere kritiek van de ACM. De gehanteerde normen en berekeningen waren onvoldoende transparant. Bij de opstelling van de nieuwe methodiek heeft ProRail analyses gemaakt van de kosten die samenhangen met het gebruik van de infrastructuur op basis van het causaliteitsbeginsel. De nieuwe methodiek voldoet in de ogen van de ACM nu wel aan de vereisten die in de regelgeving worden gesteld: dat zijn wel vereisten met ruime marges.

In de nieuwe methodiek wordt in vier stappen de gebruiksvergoeding bepaald:

- Stap 1: vaststellen van de grondslag voor de gebruiksvergoeding, het totaal van de kosten waaruit de kosten worden 'gesneden' die in de gebruiksvergoeding moeten worden verdisconteerd.
- Stap 2: vaststellen welk deel van de in stap 1 geïdentificeerde kosten toe te rekenen zijn aan het gebruik door het onderscheiden van kosten.
- Stap 3: toerekenen van de onder stap 2 vastgestelde kosten aan de verschillende soorten diensten (bovenleiding, transfer, opstellen, treinpaden).
- Stap 4: vaststellen van het tarief per dienst per te verrekenen eenheid, bijvoorbeeld voor treinpaden tarieven per kilometer naar gewichtsklassen.

Zie voor een nadere uitleg van de nieuwe methodiek voor vaststelling van de basisgebruiksvergoeding bijlage 10.4.

De Commissie Kuiken constateert dat de bijdrage vanuit de overheid aan beheer- en onderhoudskosten internationaal gezien hoog is en pleit voor een nader onderzoek naar de mogelijkheden voor verhoging van de kostendekkingsgraad. Internationale vergelijkingen leren dat de gebruiksvergoeding in Nederland relatief laag is, met name voor het personenvervoer (zie bijlage 10.3). De vraag is hoe houdbaar de hoge gebruiksvergoeding in de betreffende landen is. Op dit moment lopen hierover procedures bij het Europese Hof van Justitie.

Met de toepassing van de nieuwe methodiek van de gebruiksvergoeding worden 24% van de kosten voor onderhoud gedekt (zie voor de berekening bijlage 10.4). De mogelijkheid om de basisgebruiksvergoeding verder te verhogen is in de ogen van de ACM echter beperkt. Met het opstellen van een nieuw heffingskader kan naar het oordeel van de ACM het beste worden gewacht op de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie in een aantal zaken die thans aanhangig zijn.

Volgens de ACM is het aanpassen van definities in het heffingskader om meer kosten toe te rekenen aan de basisgebruiksvergoeding onwenselijk; dat zou juist een stabiele kostenpost moeten zijn die – zeer gestaag – iets zou moeten zakken door het bereiken van efficiëntievoordelen. Dit laat onverlet dat in de toekomst meer kosten via prijssturing zouden kunnen worden terugverdiend.

5.3 Effecten van verhoging gebruiksvergoeding

5.3.1 Verhoging van de gebruiksvergoeding en de verdeling over vervoerdersgroepen

De nieuwe methodiek is doorgerekend voor het jaar 2013. Uit de doorrekening voor dat specifieke jaar blijkt een stijging van de totale kosten die via de gebruiksvergoeding in rekening worden gebracht van 49,6 miljoen euro. De gemiddelde verhoging in deze doorrekening is 18,8%. De percentages zijn per gebruikersgroep niet gelijk. De verhoging voor de NS Groep is het laagste (+ 18,2%), voor het goederenvervoer het hoogste (+24,9%). De regionale vervoerders zitten er tussenin (+20,2%). De verschillen zijn het gevolg van

ongelijke gewichten in de onderliggende diensten (bovenleiding, transfer, opstellen en treinpaden). De prijsverhoging per dienst zijn voor alle gebruikersgroepen gelijk.

Figuur 8 Opbrengsten nieuwe methodiek (miljoenen, prijspeil 2013, volume 2011)

Gebruikersgroep	Huidig	Nieuw	Delta
Goederenvervoerder	€ 16,8	€ 21,0	24,9%
NS Groep	€ 226,7	€ 268,0	18,2%
Reizigersvervoerders (excl. NS Groep)	€ 20,4	€ 24,5	20,2%
Totaal (mln.)	€ 263,9	€ 313,5	18,8%

De berekende verhoging van de gebruiksvergoeding komt tegemoet aan de door het vorige kabinet gewenste verhoging van de gebruiksvergoeding met 50 miljoen.

5.3.2 Effecten voor de personenvervoerders

Verhoging van de gebruiksvergoeding zorgt in het personenvervoer voor een kostprijsstijging van circa 2% voor de NS en circa 3% voor de regionale vervoerders. De doorberekening van de kosten aan de reizigers zijn afhankelijk van de afspraken met de concessieverleners. Op basis van de afspraken in de huidige concessie kan de NS de tarieven bij de NS met 4% verhogen. NS heeft aangegeven van deze mogelijkheid gebruik te maken. Met deze tariefsverhoging heeft NS niet alleen de extra kosten (+2%) doorgerekend, maar zijn ook de effecten van de vraaguitval verdisconteerd.

Bij de regionale vervoerders is de ruimte voor tariefsverhoging afhankelijk van afspraken met de decentrale overheden als opdrachtgever. Of en in hoeverre de kostprijsverhogingen zullen doorwerken in de tarieven is nog niet duidelijk. In de meeste decentrale concessies is hiervoor toestemming van de opdrachtgever nodig. Een mogelijk alternatief is dat de opdrachtgevers de regionale vervoerders compenseren voor deze kostenstijgingen gezien de lage rendementen die in het regionale openbaar vervoer worden gemaakt. Bij compensatie door de decentrale overheden zou voor het regionale spoorvervoer louter sprake zijn van een lastenverschuiving binnen de overheid en niet een hogere bijdrage van de vervoerders aan de onderhoudskosten. Volledige doorbelasting van de hogere kosten van gemiddeld 3% voor de gebruiksvergoeding aan de reizigers leidt bij de regionale vervoerders tot een stijging van de tarieven met 4,2%. De hogere stijging is het gevolg van het feit dat een deel van de exploitatie wordt gefinancierd door subsidies uit de BDU (circa 40%) en het feit dat een aanzienlijk deel van de kaartverkoop via de NS verloopt. Er is bij de tariefsverhoging nog geen rekening gehouden met omzetverlies als gevolg van vraaguitval.

Tariefsverhoging zorgt voor vraaguitval in het personenvervoer. Voor het personenvervoer wordt rekening gehouden met een gemiddelde prijselasticiteit van -0,6, dat wil zeggen elke procent tariefstijging leidt tot een daling van 0,6% reizigerskilometers. Een volledige en directe doorbelasting van de kostenstijging van de gebruiksvergoeding in de tarieven in het personenvervoer zal derhalve leiden tot een gemiddelde vraaguitval van 2,5% aan reizigerskilometers.

5.3.3 Effecten voor de goederenvervoerders

Een verhoging van de gebruiksvergoeding met 25% zal leiden tot een kostenverhoging voor het goederenvervoer van gemiddeld 4%. Deze kostenstijging heeft betrekking op de Nederlandse deel van het traject. Bijna alle goederentreinen (90%) hebben echter een buitenlandse bestemming, waaronder de voor het spoorvervoer belangrijke regio's München, Praag en Katowice. Het aandeel van het Nederlandse traject naar deze regio's in

treinkilometers bedraagt 15 à 20%. Uitgaande van die verhouding zorgt een verhoging van de gebruiksvergoeding met 25% voor het Nederlandse net voor een kostenstijging van 0,6 à 0,8% voor het gehele traject naar de genoemde regio's.²³ Uitgaande van een prijselasticiteit van gemiddeld -2 voor het goederenvervoer zorgt het doorbelasten van de kostprijsstijging voor een gemiddelde vraaguitval van 1,2 à 1,6%.²⁴

Voor goederenvervoerders is de hoogte van de gebruiksvergoeding onderdeel van de beoordeling van de concurrentiepositie van het Nederlandse spoorgoederenvervoer. Bijna alle spoorgoederenvervoerders maken onderdeel uit van internationale concerns. Derhalve beschikken zij over alternatieven door meer vervoer over de weg te laten plaatsvinden of de goederenstroom via havens in het buitenland te laten verlopen (bijvoorbeeld Bremen, Zeebrugge en Le Havre).

Met het oog op de concurrentiepositie van het Nederlandse spoorgoederenvervoer is de sector samen met het ministerie bezig om een aanvalsplan voor het goederenvervoer op te stellen. Daarin wordt niet alleen gekeken naar de gebruiksvergoeding maar ook naar de extra kosten die voortvloeien uit de nog gebrekkige interoperabiliteit in het spoorgoederenvervoer.

5.4 Prijssturing

Naast de basisgebruiksvergoeding geeft de richtlijn 2012/34/EU in artikel 32 meerdere mogelijkheden voor prijssturing om bijvoorbeeld volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen en hogere heffingen t.b.v. dekking van investeringskosten voor specifieke projecten. De heffingen hoeven niet kostengeoriënteerd te zijn en zijn onderhandelbaar. Een regeling kan ingesteld worden op basis van efficiënte, transparante en niet-discriminerende beginselen. Daarnaast geldt dat een optimale concurrentiepositie geborgd moet zijn en moet de heffingsregeling productiviteitsstijgingen die de spoorwegonderneming hebben verwezenlijkt respecteren. De heffingen mogen derhalve niet gebruikt worden om gerealiseerde efficiencywinsten af te romen.

Een heffing of andere prijsprikkel wordt in Nederland vastgesteld bij een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Dit is in Nederland enkel gebeurd met de HSL-heffing. Deze HSL-heffing, een heffing per kilometer, dient ter betaling van de overeengekomen concessieprijs. Op de Betuweroute is een afspraak gemaakt om nieuw vervoer te stimuleren.

In het besluit kan ook worden vastgelegd dat ProRail deze instrumenten mag toepassen. Redenen voor prijssturing zijn onder meer een betere benutting van de capaciteit en ter dekking van de kosten van voor een ander dan door de beheerder aangelegde infrastructuur. Daarnaast kan voor toekomstige specifieke investeringsprojecten of

²³ Voor berekening van de vraaguitval is geen onderscheid gemaakt tussen het gemengde net en de Betuweroute. Er wordt in de berekening verondersteld dat de gebruiksvergoeding voor het goederenvervoer met 25% voor het gehele Nederlandse net stijgt.

²⁴ Onderzoeken naar prijselasticiteiten voor het goederenvervoer in Europa laten een marge zien van -1,4 tot -2,66. Zie Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en CE Delft, *Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer*, Bilthoven/Den Haag, 2011

projecten die niet langer dan vijftien jaar voor de inwerkingtreding van de richtlijn zijn voltooid een hogere heffing worden vastgesteld.

Verder kunnen er kortingen op de (basis)gebruiksvergoeding en onder andere compensatie- en prestatieregelingen en reserveringsheffingen worden verleend. In het recente verleden zijn in beperkte mate prestatieregelingen toegepast.

Toepassing van prijssturing kan zorgen voor een verhoging van de dekkinggraad van de infrabeheerder. In de richtlijnen van EU is daarbij wel de voorwaarde opgenomen dat de marktpartijen dit kunnen dragen.

6.1.2 Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)

Met PHS wil de Rijksoverheid de spoorinfrastructuur geschikt maken voor een 'maatwerk 6/6' dienstregeling vanaf 2020 voor het reizigersvervoer op de drukste trajecten in de Randstad. Tevens wordt in het kader van PHS het spoornetwerk geschikt gemaakt voor het groeiende goederenvervoer. De PHS-maatregelen leiden ook tot ontlasting van sommige drukke spoorlijnen in de brede Randstad, waardoor op die lijnen ruimte ontstaat voor meer reizigerstreinen. 'Maatwerk 6/6' voor de reizigerstreinen houdt in dat er op de PHS-corridors vanaf 2020 wordt toegewerkt naar een dienstregeling waarbij er op werkdagen tussen 7.00 en 20.00 uur 6 IC's en 6 sprinters per uur rijden op drukke routes. PHS zal gefaseerd worden ingevoerd. Dit betekent een flinke intensivering van het personenvervoer. Voor PHS (en OV SAAL) zijn extra investeringen nodig van € 4,4 miljard. In het rapport PHS Eindrapportage capaciteitsanalyse is onderzocht welke infrastructurele en flankerende maatregelen nodig zijn om voldoende capaciteit beschikbaar te hebben voor 6/6 dienstregeling en de afwikkeling van het groeiende goederenvervoer.²⁵

In PHS is aangenomen, dat bijna 100% van het personenvervoer en 80% van het goederenvervoer met stille treinen rijdt. Deze materieelverbetering door de vervoerders wordt deels afgedwongen door de wettelijk vastgelegde geluidplafonds (GPP) in de Wet geluidshinder. Hierover is meer te vinden in alinea 6.2.2. en bijlage 10.1. De sector heeft zich hier aan gecommitteerd. Via stimuleringsregelingen vanuit het rijk wordt het ombouwen van materieel verder gestimuleerd.

Er dient nog te worden gekeken hoe PHS en het principebesluit om ERTMS te implementeren zich tot elkaar verhouden. De Commissie Kuiken komt op basis van de capaciteitsstudie voor het traject Utrecht-Den Bosch tot de volgende conclusie:

*'capaciteitsuitbreiding PHS kan niet worden gerealiseerd op basis van verbeteringen van ATB maar alleen met spoorverdubbeling of met ERMTS.'*²⁶

Begin 2013 is PHS gedimensioneerd op de laatste inzichten in de groei van personen- en goederenvervoer en is er 500 miljoen euro bezuinigd.

Betekenis voor de capaciteitsverdeling

- Een aanzienlijke intensivering van het spoorgebruik op bepaalde trajecten vanaf 2020 (gefaseerd in te voeren).
- Herroutering van het goederenvervoer over andere spoortrajecten, zoals door Oost-Nederland (Elst (aansluiting Betuweroute) – Arnhem – Zutphen – Hengelo – Oldenzaal/grens) en in Zuid-Nederland (Meteren (aansluiting Betuweroute) – Den Bosch – Boxtel). Deze herroutering betekent een verdere differentiatie van het spoor, namelijk meer gebruik van de Betuweroute door het goederenvervoer. Er is afhankelijk van de route die uiteindelijk gekozen is in Oost Nederland meer samenloop met regionale vervoerders.
- De huidige driedeling binnen personenvervoer (stadsgewestelijk, streekgewestelijk en nationaal vervoer) is in lijn met de beleidsambities in PHS. Dit onderscheid vervangen door het onderscheid intercity's en stoptreinen is in dit verband onverstandig.

²⁵ ProRail, NS, KNV. PHS Eindrapportage capaciteitsanalyse. April 2010.

²⁶ Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor. *Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor*. Rapport 2012. 32 707, p.27.

6.1.3 Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor (Commissie Kuiken)

In 2012 heeft de Tweede Kamer een onderzoek laten uitvoeren door de Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor, ofwel de Commissie Kuiken.²⁷ De Commissie trekt onder meer de volgende conclusies:

- Het Nederlandse spoor levert in internationaal opzicht hoge verkeersprestaties, maar de Commissie heeft zorgen over het behoud van de spoorkwaliteit: *'lage onderhoudskosten kunnen spoorkwaliteit ondermijnen'*. Tevens constateert de Commissie dat het aan visie en regie ontbreekt op het Nederlandse spoor. De opsplitsing van de functies in het spoor is ten koste gegaan van het langetermijndenken en de integraliteit bij de spoorontwikkeling. De Commissie stelt dat de minister moet zorgen voor een *'integrale lange termijnstrategie op zowel het gebruik van het spoor als op onderhoud, vervanging en aanleg.'* Verder moet de minister *'haar systeemverantwoordelijkheid waarmaken en een stevige samenhangende positie innemen in de aansturing van de spoorsector'* en een *'stevige kennispositie innemen'*,
- De Commissie vraagt mede naar aanleiding van een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer ook aandacht voor de kwaliteit van de informatievoorziening.²⁸ De minister *'dient tezamen met ProRail de samenhang tussen de begroting van het Infrastructuurfonds en de budgetten van ProRail inclusief de besteding ervan te verbeteren'*. Tot slot stelt de Commissie dat *'er voldoende aanknopingspunten zijn om te besluiten tot de invoering van ERTMS.'*
- In de reactie op het rapport stelt de minister dat zowel de intensiteit van de dienstregeling alsmede de punctualiteit van het vervoer op het spoor de afgelopen jaren is toegenomen.²⁹ Hierdoor wordt het spoor beter benut en is betrouwbaarder geworden maar tegelijkertijd ook kwetsbaarder voor verstoringen.
- De minister onderschrijft het advies om meer regie te voeren en geeft aan dat een Lange Termijn Spooragenda zal worden opgesteld. Daarnaast geeft aan meer transparantie willen over de kosten, baten en investeringen met betrekking tot het spoor. Ook neemt het Kabinet het principebesluit om het beveiligingssysteem ERTMS te implementeren.

Betekenis voor de capaciteitsverdeling

Zonder een integrale visie op het systeemniveau bestaat het risico dat het spoornet op termijn verschaalt. Eerder heeft de WRR in een rapport erop gewezen dat in netwerksectoren door versnippering de samenhang op systeemniveau verloren dreigt te gaan en daarmee risico's met zich meebrengt voor *'het realiseren van doelen op lange termijn die onze samenleving als geheel aangaan: innovatie, beschikbaarheid op lange termijn en duurzaamheid van de infrastructuur'*³⁰.

Dit heeft consequenties voor de capaciteitsverdeling op lange termijn: meer schaarste door een lagere beschikbaarheid van de infrastructuur en suboptimalisatie van investeringen.

²⁷ Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor. *Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor*. Rapport 2012. 32 707.

²⁸ Algemene Rekenkamer, *Besteding spoorbudgetten door ProRail*, Den Haag, 2011

²⁹ Ministerie voor infrastructuur en Milieu. Kabinetsreactie op onderzoek Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor. 8 juni 2012.

³⁰ WRR, *Infrastructures: Time to invest*, Den Haag, 2008

6.1.4 Lange Termijn Spooragenda (2012)

Het hoofddoel van de Lange Termijn Spooragenda is om de kwaliteit van het spoorproduct te verbeteren. Het spoor en het spoorvervoer moet in kunnen spelen op de toekomstige mobiliteitsbehoefte, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Dat wil zeggen dat de capaciteit en de kwaliteit van het spoorstelsel moet verbeteren om een aantrekkelijk product voor de klanten te kunnen bieden.

In de Lange Termijn Spooragenda streeft de minister naar:

- voldoende capaciteit van het spoorstelsel
- hoge kwaliteit van het spoorstelsel (veilig, betrouwbaar, duurzaam)
- aantrekkelijk product voor de klant (snelle reistijd, reisgemak en goede reisinformatie).

De Lange Termijn Spooragenda geeft een meerjarige doorkijk en visie op de ontwikkelingen op het spoor. Deze agenda biedt tevens aanknopingspunten voor de inrichting van de nieuwe vervoer- en beheerconcessie voor NS en ProRail. Ten slotte geeft de agenda de mogelijkheid om meer gestructureerd en over de hele breedte van het spoorstelsel actieve regie te gaan voeren.

6.2 Specifieke ontwikkelingen

6.2.1 Toename aanleg en onderhoud

- Grote infrastructurele projecten zoals SAAL, de bouw van het derde spoor in Duitsland, aanpassingen voor PHS, en de reeds lopende vernieuwing van grote stations in het MIRT-pakket vragen tot 2020 spoorcapaciteit. Delen van het spoor worden dan tijdelijk buiten dienst gesteld. Dit leidt tot tijdelijke krapte en omleidingen op het spoor, waarvoor ProRail in beheerplannen plannen opstelt.
- Om het onderhoud zo min mogelijk verstorend voor vervoer te laten zijn, experimenteren aannemers met efficiëntere onderhoudsmethoden. ProRail overweegt in dat licht om het standaard timeslot voor buitendienststellingen (BDS) te verkorten van 5,5 uur naar 4 tot 4,5 uur. Anderzijds kan de aanscherping van veiligheidseisen (in het Normenkader Veilig Werken dat sinds 1 januari jl. van kracht is) voor het werken in het spoor weer leiden tot langere timeslots.
- Ook is het mogelijk dat het onderhoud intensiever en duurder wordt onder invloed van intensiever gebruik, o.a. door PHS. Hiervoor is weliswaar extra onderhoudsbudget vrijgemaakt, maar het vraagt ook meer capaciteit.
- OVV en ILT hebben na het onderzoek van de treinbotsing in Amsterdam van april 2012 geconcludeerd, dat de dienstregeling meer conflictvrij moet worden gepland. Dit zorgt voor een beperking van de verkeersfunctie.
- De regelgeving voor arbeidsomstandigheden bij werk aan het spoor (onderhoud en nieuwbouw) wordt daarnaast ook steeds strenger (bijvoorbeeld door het Normenkader Veilig Werken dat sinds 1 januari jl. van kracht is). Dit leidt tot een lichte verschuiving van capaciteit van 'verkeer' naar 'beheer'.

Betekenis voor de capaciteitsverdeling

- Capaciteitskrapte en omleidingen tot 2020 vanwege aanlegprojecten waarvoor mogelijk tijdelijk uitzonderingsregelingen moeten worden opgesteld met betrekking tot de minimale bedieningsniveaus en de geluidsproductieplafonds.
- Strengere regelgeving omtrent arbeidsomstandigheden bij werk aan het spoor evenals de verplichting om meer conflictvrij onderhoud te plannen zal leiden tot meer capaciteitsbeslag voor beheer.

6.2.2 Geluid

In paragraaf 2.3 is de wetgeving rond geluid belicht. Deze paragraaf belicht de praktische betekenis ervan.

- De Wet geluidshinder stelt een voorkeurswaarde en een maximaal toelaatbare waarde voor het aantal decibellen geluid op, het geluidsproductieplafonds genaamd. De Wet geluidshinder geldt sinds juli 2012. Daarvoor was er andere wetgeving rondom geluid. Vooral nachttreinen en lawaaiige goederentreinen zorgen dat plafonds snel bereikt worden. Op basis van de historische verkeersgegevens en de prognoses blijkt dat een grote inspanning van de spoorsector nodig is om aan een werkruimte van 1.5 dB te voldoen. Bij deze werkruimtes zullen maatregelen moeten worden voorbereid, die meteen in het eerste jaar van invoering kunnen worden gerealiseerd.³¹
- De Wet geluidshinder beperkt de mogelijkheid om lawaaiig materieel flexibel in te zetten.³² Zo kunnen omleidingen van het goederenvervoer via het hoofdspoor vanwege onderhoud of stremmingen voor overschrijdingen zorgen omdat treinen dan niet via de voorkeursroute rijden.
- Om aan de Wet geluidshinder te voldoen is het noodzakelijk dat vervoerders op korte termijn investeren in stil materieel.
- Het rijk probeert door kortingen op de gebruiksvergoeding het ombouwen naar stil materieel te stimuleren. Richtlijn 2012/34/EU staat prijssturing op geluid expliciet toe.
- Duitsland en Zwitserland ontwikkelen beleid om de ombouw naar stil materieel te stimuleren. In zowel Zwitserland als Duitsland geldt per 2020 een verbod voor het vervoer met lawaaiige treinen. Vanwege de internationale aard van het goederenvervoer zal dit beleid ertoe leiden dat ook in Nederland meer stil goederenvervoer zal rijden.

Betekenis voor de capaciteitsverdeling

- Op het moment dat de capaciteit verdeeld wordt, is al bekend met welk type trein zal worden gereden. De beheerder verdeelt tijdens het capaciteitsverdelingsproces alleen capaciteit die binnen de geluidsruimte blijft.
- Het is op dit moment niet mogelijk om in het geval van een capaciteitsconflict een stille trein voorrang te geven op een niet-stille trein. De beheerder is in zo'n geval juridisch verplicht om de minimale bedieningsniveaus en de prioriteitscriteria aan te houden zoals deze in het Besluit capaciteitsverdeling zijn uitgezet. Een hogere prioriteit voor stille treinen in de prioriteitscriteria, als aangekondigd in het Kabinetstandpunt van 'Spoor in beweging', biedt hiervoor een oplossing. De oplossing is effectief in geval van een (formeel) capaciteitsconflict. Deze zijn echter vooral binnen de goederenvervoersmarkt zeldzaam. Het is daarom wenselijk om de ombouw naar en het rijden met stille treinen ook te blijven stimuleren middels prijssturing.

6.2.3 Vervoer gevaarlijke stoffen

In paragraaf 2.3 is de wetgeving rond het vervoer van gevaarlijke stoffen toegelicht. Deze paragraaf belicht de praktische betekenis ervan.

- De risicoplafonds, vastgelegd in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, worden van kracht om de veiligheid in de bebouwde omgeving van het spoor te waarborgen door de risico's als

³¹ DHV 'Optimale werkruimte voor spoorwegen bij invoering geluidproductieplafonds' (2009), p.3.

³² DHV 'Optimale werkruimte voor spoorwegen bij invoering geluidproductieplafonds' (2009), p.2.

gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen (VGS) per spoorlijn aan een maximum te binden. Uitgangspunt is om gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk over de Betuweroute te laten vervoeren. Vervoer van gevaarlijke stoffen zal echter ook buiten de Betuweroute blijven plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat niet alle herkomsten en bestemmingen voor gevaarlijke stoffen aan de Betuweroute liggen.

- Een optimale benutting van de Betuweroute, gecombineerd met het veilig samenstellen van goederentreinen (zogenaamd 'warm BLEVE-vrij') kan overschrijdingen van de plafonds, en daarmee routeverboden, grotendeels voorkomen.
- Vervoersverboden ingesteld ten gevolge van overschrijdingen van Basisnet gelden ten tijde van verstoringen en aanpassingen aan de infrastructuur niet.
- De minister is normadressant voor het voorkomen van de overschrijding van plafonds.

Betekenis voor de capaciteitsverdeling

- De betekenis voor de capaciteitsverdeling is beperkt. Op het moment dat de capaciteit verdeeld wordt, is nog niet duidelijk of de lading gevaarlijke stoffen bevat, hoeveel en in welke samenstelling. Dit element kan om die reden nog niet in de capaciteitsverdeling worden meegenomen.
- Achteraf wordt, op basis van monitoring, vastgesteld of een risicoplafond overschreden is. In dat geval grijpt de minister in door een routeverbod of andere maatregelen.

6.2.4 Goederenvervoer

- Voor de middellange termijn kunnen de groeiambities van het goederenvervoer, zoals opgenomen in PHS, op het spoor worden geaccommodeerd. Buiten het logistieke kernnet is de omvang van het goederenvervoer beperkt en zal dat ook blijven. De positie van deze sector zal verbeteren door de rechten die het goederenvervoer krijgt toebedeeld op basis van verordening 913/2010. De Betuweroute loopt vanwege de beperkte capaciteit in Duitsland echter tegen haar grenzen op. Op de korte termijn zal het goederenvervoer vanwege de bouw van het derde spoor met omleidingen te maken krijgen. Naar schatting zal van 2015 tot 2022 de grenscapaciteit bij Zevenaar met gemiddeld 35-50% verminderen, op specifieke dagen kan dit oplopen tot 75% minder capaciteit.
- Vanaf 2020 worden er geen knelpunten verwacht voor het goederenvervoer, stelt TNO.³³

Betekenis voor capaciteitsverdeling

- Omleidingen van het goederenvervoer in de periode 2015-2022 vanwege de aanleg van het derde spoor in Duitsland die mogelijk tijdelijke uitzonderingsregelingen op de minimale bedieningsniveaus en geluidsproductieplafonds (Wet Milieubeheer) vergen.
- Door de hoogfrequente dienstregeling van PHS (ook buiten de spits) wordt het moeilijker een goederentrein met een bestemming in de Randstad 'tussendoor' in te regelen. Dit hangt wel af van de precieze fasering van PHS, aangezien niet alles in de periode 2015-2022 gereed zal zijn.

6.2.5 ERTMS

Europese regels verplichten tot inbouw van ERTMS in specifieke TEN-T corridors. De minister heeft naar aanleiding van het rapport Kuiken een principebesluit tot implementatie van ERTMS genomen. In het Regeerakkoord Rutte II is opgenomen dat ERTMS vanaf 2016

³³ TNO. Lange termijn perspectief spoorgoederenvervoer. 30 mei 2012. '20% prognoses'.

gefaseerd wordt ingevoerd binnen bestaande budgetten. Meer informatie over ERTMS is te vinden in bijlage 10.1.

Betekenis voor capaciteitsverdeling

ERTMS kan er mogelijk toe leiden dat er meer capaciteit beschikbaar komt, omdat treinen korter op elkaar en met hogere snelheid kunnen gaan rijden. Wat dit kwantitatief betekent is nog niet duidelijk.

6.2.6 Decentralisatie

De afgelopen jaren is de concessieverlening voor het openbaarvervoer per trein deels gedecentraliseerd. Het ging hierbij om losliggende delen en uitlopers van het hoofdrailnet. Een onderzoek van Ecorys/Arcadis heeft aangetoond dat de concessieverlening van alle losliggende delen of uitlopers reeds zijn gedecentraliseerd. Bij eventuele toekomstige decentralisatie van concessieverlening gaat het om trajecten waar zowel stoptreindiensten als IC's rijden. In het beleidsvoornemen voor de gunning van de nieuwe vervoersconcessie heeft de minister aangegeven voornemens te zijn om de concessieverlening van een aantal stoptreindiensten buiten de brede Randstad te decentraliseren. Dit betekent dat op delen van het spoor sprake zal zijn van twee concessieverleners en twee concessiehouders. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft naar aanleiding van dit beleidsvoornemen een onafhankelijk onderzoek plaatsgevonden. Het rapport Janse de Jonge heeft positief geadviseerd over de decentralisatie van vier stoptreindiensten, te weten Roermond-Maastricht Randwyck, Sittard-Heerlen, Zwolle-Groningen en Zwolle-Enschede (juli 2012).³⁴ De minister heeft dit advies overgenomen. Hierbij geldt dat voor het traject Zwolle-Enschede, reeds in 2005 is besloten tot decentralisatie. Naar aanleiding van het debat met de Tweede Kamer over het beleidsvoornemen en het rapport Janse de Jonge op 13 december 2012 is, naast Zwolle-Enschede, besloten Roermond-Maastricht Randwyck en Sittard Heerlen te decentraliseren. Tevens is een motie aangenomen dat verdere decentralisatie niet zal plaatsvinden tot 2025 (duur nieuwe vervoerconcessie NS). IenM is inmiddels het gesprek gestart met de provincie Limburg onder welke voorwaarde de decentralisatie van beide stoptreindiensten kan plaatsvinden.

Betekenis voor capaciteitsverdeling

Het is nog onduidelijk hoe de decentralisatie van de concessieverlening van Roermond-Maastricht Randwyck en Sittard-Heerlen vorm gaat krijgen. Op deze trajecten gaan straks meer dan één concessies gelden. Hierdoor kan de capaciteitsverdeling moeizamer verlopen vanwege direct concurrerende belangen. Decentralisatie kan zorgen voor een beter OV-aanbod in de regio, maar het kan ook leiden tot minder samenhang in het hele spoornet, meer conflicten tussen vervoerders in de capaciteitsverdelingsprocedure en ten tijde van verstoringen.

6.2.7 Internationaal personenvervoer

Sinds 2011 is het internationale personenvervoer vrijgegeven. Hierdoor kunnen nieuwe en bestaande vervoerders aanvragen indienen voor internationale trajecten. Op basis van haar kennis van de internationale spoormarkt verwacht de ACM dat in de komende jaren in ieder geval één en mogelijk twee nieuwe vervoerders aanvragen zullen gaan doen.

Betekenis voor capaciteitsverdeling

³⁴ Rapport Janse de Jonge. *Quo Vadis*. 10 juli 2012.

De wettelijke aanpassingen die de liberalisering van het internationale personenvervoer vraagt, is in de conclusie van hoofdstuk 4 reeds te sprake gekomen.

6.3 Conclusies

- 1 Het gezamenlijke effect van de generieke en specifieke beleidsambities en ontwikkelingen zal een hogere benutting van de infrastructuur en een complexer capaciteitsverdelingsproces betekenen:
 - a Er komen mogelijk meer vervoerders op het spoor als gevolg van de verdere liberalisering van het internationale personenvervoer en de decentralisatie van drie stoptreindiensten Roermond-Maastricht Randwyck, Sittard-Heerlen en Zwolle-Enschede.
 - b Er worden hogere frequentie- en kwaliteitseisen gesteld aan de treinen en aan het spoorstelsel. Zowel het goederen- als het personenvervoer (o.a. via PHS) blijft groeien terwijl de geluids- en risicoruimte op het spoor zijn vastgesteld waarbinnen de groei moet plaatsvinden. Treinen dienen niet alleen vaker te rijden, ze moeten dit ook veiliger en stiller doen.
 - c Er ontstaan op bepaalde trajecten beperkingen in het gebruik van de capaciteit door de routing van het goederenvervoer als gevolg van afspraken rond PHS en de invoering van geluids- en risicoplafonds.
 - d Investeringsprogramma's in PHS, SAAL en ERTMS geven meer ruimte in de capaciteit. Op korte termijn (tot 2020) is er echter sprake van extra beslag op de capaciteit door de uitvoering van investeringsprogramma's naast de reeds lopende projecten. Dit betreft onder andere de verbouwing van stations op grote knooppunten en de aanleg van het derde spoor in Duitsland.

Er komt (technisch) minder ruimte om te schuiven met aanvragen. Hierdoor wordt verwacht dat er minder bereidheid en ademruimte bij gerechtigden is tot compromis. Deze ontwikkelingen kunnen het huidige consensus-georiënteerde gedrag van partijen onder druk zetten. In het onderstaande schema worden de mogelijke gevolgen voor het regelgevend kader samengevat.

- 2 De Commissie Kuiken wijst in haar rapport op de noodzaak van een integrale lange termijn strategie voor de spoorsector. Daarbij gaat het om investeringen, informatievoorziening en samenhang in de sector. Met de Lange Termijn Spooragenda wordt daar invulling aan gegeven. Dit bepaalt in hoge mate de context waarbinnen de capaciteitsverdeling in de toekomst zijn beslag krijgt.

Figuur 10 Ontwikkelingen – knelpunten – gevolgen

Ontwikkelingen	Verwachte knelpunten	Mogelijke gevolgen voor regelgevend kader
Groei capaciteitsvraag	Schaarse capaciteit op PHS-corridors	Meer conflicterende aanvragen en groter beroep op de prioriteitscriteria
Herroutering goederenvervoer	Rijverboden/-limieten op bepaalde baanvakken voor goederenvervoer en druk op alternatieve paden (in b.v. Oost-Nederland)	Meer conflicten tussen personen- en goederenvervoerders
Toenemende concurrentie	Meer samenloop, (potentieel) baanvakken met meerdere concessies	Informeel overleg in BUP-fase onder druk, meer conflictbeslechting

7 Internationale vergelijking

De houdbaarheid van het Nederlandse regelgevend kader inzake het spoor moet niet enkel op haar eigen merites worden beoordeeld. Een vergelijking met andere landen biedt de kans om uitkomsten te vergelijken en alternatieven in overweging te nemen en zodoende tot een betere beoordeling van de houdbaarheid van het regelgevend kader te komen. Hiertoe zijn de modellen van capaciteitsverdeling in België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Zweden en Zwitserland onderzocht. In dit hoofdstuk staan de belangrijkste bevindingen. Een meer uitgebreide analyse staat in bijlage 10.3.

7.1 Procedure capaciteitsverdeling

De procedure van capaciteitsverdeling is in de meeste onderzochte landen vergelijkbaar met Nederland. Dat is logisch omdat deze in richtlijn 2012/34/EU is vastgelegd. De BUP-fase vormt echter een uitzondering. Andere landen kennen deze niet. Een uitzondering vormt Groot-Brittannië waar capaciteit op een andere manier wordt verdeeld. Al vroeg in het proces worden kaderovereenkomsten (framework contracts) afgesloten. In alle onderzochte landen worden de meeste conflicten al in een vroege fase opgelost. Meestal via overleg, soms door bijvoorbeeld socio-economische modellen te gebruiken.

7.2 Overzicht van interessante instrumenten in het buitenland

De onderstaande tabel geeft een overzicht van interessante instrumenten die in het buitenland gehanteerd worden voor de capaciteitsverdeling. In dit hoofdstuk worden deze instrumenten toegelicht en gewogen, in het advies in hoofdstuk 9 zal waar relevant hiernaar verwezen worden.

Figuur 11 Interessante buitenlandse instrumenten

Element	Toelichting
Aanwijzen bepaalde paden voor bepaalde vervoerssoorten	Sturen en verhogen van capaciteit door het beperken van menging van verschillende snelheden op één baanvak.
Kaderovereenkomsten	Meerjarige afspraken over de verdeling van capaciteit, binnen de grenzen van wat de Richtlijn toestaat.
Differentiatie in gebruiksvergoeding	Voor bepaalde paden of tijdstippen moeten vervoerders een hogere (of lagere) gebruiksvergoeding betalen. Deze paden kunnen bijv. drukke of nieuw aangelegde paden zijn.
Prestatieprikkel	Financiële prikkels voor prestaties zoals punctualiteit.
Prioriteit voor gedefinieerde vervoersketen	Een gedefinieerde vervoersketen krijgt altijd prioriteit voor ander vervoer.
Socio-economisch model	Bij conflicten bepaalt een socio-economisch model welke trein prioriteit krijgt.

7.2.1 Aanwijzen bepaalde paden voor bepaalde vervoerssoorten

Voorbeeld: Duitsland, Frankrijk

Duitsland gebruikt een differentiatie van treinpaden om de capaciteit te beïnvloeden. Treinpaden worden in verschillende categorieën ingedeeld, naarmate zij geschikt zijn voor bepaalde vervoerssoorten en snelheden. In Frankrijk wordt een differentiatie naar

tijdstippen toegepast: bepaalde vervoerssoorten mogen bijvoorbeeld in de spits niet op alle trajecten rijden.

Belangrijkste voor- en nadelen:

- Hogere frequentie van treinen is mogelijk, omdat de gemiddelde snelheid van treinen op elkaar afgestemd is.
- Bepaalde treinpaden zijn dan voor bepaald vervoer niet meer toegankelijk. Dit is vooral voor het goederenvervoer nadelig.

Toepasbaarheid in Nederland:

Het exclusief toewijzen van bepaalde paden voor bepaalde vervoerssoorten is een instrument dat in Nederland met de Betuweroute voor het goederenvervoer en de HSL voor hogesnelheidstreinen al kent. Een uitbreiding van dit instrument naar het gemene net is niet mogelijk, omdat het gemengde net hiervoor te klein en te druk is. Wel kan onderzocht worden of bepaalde paden op bepaalde tijdstippen voor bepaalde vervoerssoorten gereserveerd kunnen worden, of dat dit middels prijssturing gestimuleerd kan worden. Ook kunnen op bepaalde baanvakken specifieke technische of functionele materieleisen worden gesteld, zoals middels de Wet basisnet en de Wet geluidshinder al (deels) gebeurt.

7.2.2 Kaderovereenkomsten

Voorbeeld: Duitsland, Groot-Brittannië

In verschillende landen worden kaderovereenkomsten gebruikt, waaronder Duitsland en Groot-Brittannië. De EU-richtlijn staat kaderovereenkomsten als instrument toe, maar met de beperking dat geen specifieke treinpaden meerjarig vergeven kunnen worden en dat dit geen belemmeringen voor mededinging oplevert.

Belangrijkste voor- en nadelen:

- Planningszekerheid voor vervoerders en infrastructuurbeheerders: infrastructuurbeheerders weten ongeveer wat de vraag is de komende jaren en vervoerders weten dat zij onder voorbehoud treinpaden toegekend krijgen. Ook kunnen tarieven voor een langere termijn vastgelegd worden.
- Flexibiliteit kan mogelijk beperkt worden. Wanneer bijvoorbeeld de situatie wijzigt en de netbeheerder andere afspraken wil maken, kunnen de afspraken die in de kaderovereenkomst vastliggen een belemmering zijn.
- Concrete toezegging van treinpaden is niet toegestaan vanuit de EU-richtlijn.

Toepasbaarheid in Nederland:

De EU-regels staan het gebruik van kaderovereenkomsten toe. Het is in principe mogelijk om kaderovereenkomsten ook in Nederland toe te passen. Toewijzing van concrete treinpaden over een langere periode is binnen het Nederlandse recht echter niet mogelijk. In beperkte mate kan worden gekeken naar het effectiever maken van de kaderovereenkomst aan de hand van de toezeggingen die de netbeheerder wél kan geven en welke voordelen dit oplevert b.v. dat beter meerjarig kan worden gepland.

7.2.3 Differentiatie in gebruiksvergoeding

Voorbeeld: Duitsland, Frankrijk

Duitsland maakt voor de differentiatie in de gebruiksvergoeding gebruik van twee factoren: treinpadcategorieën (type treinpadinfrastructuur) en treinpadproductfactoren (type vervoer). Voor de prijs geldt dat hoe geavanceerder de infrastructuur (hogere snelheden mogelijk), hoe duurder het treinpad.

Frankrijk hanteert een vergelijkbaar instrument. Naast een differentiatie in lijncategorieën speelt echter ook nog het tijdstip een rol. De tijdstippen zijn in vier categorieën onderverdeeld: off-peak/normaal/intermediate/peak. De factor tijd heeft dus het effect dat tijdens de spits (en in 'drukke' regio's) een treinpad duurder is dan buiten de spits.

Belangrijkste voor- en nadelen:

- Minder belaste lijnen kunnen door middel van kortingen aantrekkelijker gemaakt worden, waardoor eventueel meer capaciteit op de drukke lijnen beschikbaar komt.
- Het zelfde principe geldt voor drukke lijnen: deze kunnen minder belast worden door de gebruiksvergoeding op deze trajecten te verhogen, wat tot een geringere vraag leidt.
- Er moeten voldoende alternatieven zijn.

Toepasbaarheid in Nederland:

In Nederland is differentiatie van de gebruiksvergoeding toepasbaar. Belangrijk bij de toepassing is dat er voor goederenvervoerders voldoende goedkope alternatieven zijn om niet op de dure en drukke paden (in de spits) te rijden.

7.2.4 Prestatieprikkels

Voorbeeld: Duitsland

Door middel van prestatieprikkels kan de punctualiteit van treinen verbeterd worden, waardoor minder beslag wordt gelegd op de capaciteit van het net. In Duitsland bijvoorbeeld worden vervoerders door een malus gestraft, als zij veel vertragingen veroorzaken.³⁵ Een ander voorbeeld, ook toegepast in Duitsland, is het invoeren van minimumsnelheden oftewel malussen voor het niet halen ervan. Door minimumsnelheden te hanteren wordt geen te groot beslag op de capaciteit gelegd door langzame treinen.

Belangrijkste voor- en nadelen:

- Kan punctualiteit van treinen verbeteren en daardoor voor minder ontregeling en conflicten in de uitvoering zorgen.
- Indien malussen (straffen) worden toegepast, komt het nadelige effect van vertragingen op rekening van de veroorzaker.
- De hoogte van bonussen/malussen is variabel.
- Bonusregelingen kunnen, indien veel vervoerders aan de eisen voldoen, de netbeheerder geld kosten. Een toets op de mogelijke effecten is voor invoering van dit instrument nodig.

Toepasbaarheid in Nederland:

Prestatieprikkels zijn in Nederland toepasbaar.

³⁵ Om deze 'boete' op te leggen moet echter door de netbeheerder aangetoond kunnen worden dat de respectievelijke vervoerder daadwerkelijk de veroorzaker van de vertraging is

7.2.5 Prioriteit voor gedefinieerde vervoersketen

Voorbeeld: Zwitserland

In Zwitserland heeft personenvervoer dat in een gedefinieerde vervoersketen is vastgelegd (klokvast) altijd voorrang. Zwitserland beoogt met dit systeem de punctualiteit en storingsvrijheid van het OV te stimuleren.

Belangrijkste voor- en nadelen:

- Door ketenbenadering worden aansluitingen voor reizigers centraal gesteld, waardoor ook niet centraal gelegen stations goed en op tijd bereikt kunnen worden.
- Een gedefinieerde vervoersketen is normaliter een personenvervoersketen. Dit betekent dat goederenvervoerders structureel benadeeld zouden kunnen worden. In Zwitserland wordt aangegeven dat er voldoende treinpaden voor goederenvervoer zijn, maar de kwaliteit van het treinpad voor goederentreinen is vaak minder goed.

Toepasbaarheid in Nederland:

Prioriteit voor een gedefinieerde vervoersketen als instrument is in Nederland toepasbaar en past in de discussie rondom de ketenbenadering in Nederland. Een differentiatie naar tijdstippen en/of plaats kan een mogelijkheid zijn om de structurele benadeling van goederenvervoerders te verlichten, bijvoorbeeld door alleen in de spits of op de PHS corridors prioriteit te geven aan de keten. In de Lnage Termijn Spooragenda wordt dit nader uitgewerkt.

7.2.6 Socio-economisch model

Voorbeeld: Zweden, Groot-Brittannië

Groot-Brittannië maakt gebruik van een socio-economisch model voor de capaciteitstoewijzing. Dit gebeurt vaak al vroeg in de verdelingsfase. In Zweden wordt een socio-economisch model pas als laatste escalatiestap bij conflicten (en na overbelastverklaring) toegepast.³⁶

Belangrijkste voor- en nadelen:

- Besluitvorming vindt plaats op basis van een transparante beslisboom, waarbij maatschappelijke en economische belangen eenduidig en objectief zijn vastgesteld.
- Conflicthanteringswijze met veel draagvlak als alle belanghebbenden bij de ontwikkeling van het model betrokken zijn geweest.
- Snelle prioritering bij incidentele conflicten.
- Het is een technocratisch model.
- Het model berust op aannamen, waarbij de onderliggende keuzes vaak politiek zijn, ook al is er een cijfermatige waardering van de kosten en baten van een bepaald type trein.
- Opstellen van een dergelijk rekenmodel kost veel tijd - de inspanning moet opwegen tegen de voordelen van het model.

³⁶ Bron: Trafikverket, Network Statement 2013 chapter 4, Allocation of capacity (2011)

Toepasbaarheid in Nederland:

Deze benadering zou ook toepasbaar kunnen zijn voor de Nederlandse situatie. Zo kan een model gebouwd worden dat gebruik maakt van reistijdwaarderingen voor reizigers en goederen, die in kosten-batenanalyses voor Nederlandse infrastructuurprojecten zijn gebruikt.³⁷ De kentallen³⁸ in deze analyses kunnen bruikbaar zijn als kostenparameters in een Nederlandse versie van het Zweedse model.

37 Bijvoorbeeld: ECORYS, Maatschappelijke Kosten-Baten analyse
Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, Rotterdam (2010) en
CPB/KiM, Het Belang van Openbaar Vervoer, Den Haag (2009)

38 Onderzoeksprogramma Economische Effecten
Infrastructuurprojecten, Evaluatie van grote infrastructuurprojecten –
Leidraad voor kosten-batenanalyse, Deel I en II, Den Haag (2000)

8 Samenvattende conclusies

- 1 Het Nederlandse juridische kader voor de capaciteitsverdeling is een uitwerking van de Europese richtlijnen op dit terrein. Deze Europese richtlijnen hebben tot doel om de toegang tot spoorcapaciteit te vergemakkelijken. Een aantal onderdelen is specifiek voor het Nederlandse beleid. Het gaat daarbij om de systematiek van de minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria. Daarnaast zijn de regels voor het bepalen van de hoogte van gebruiksvergoeding nationaal bepaald. Verder maakt Nederland van een aantal instrumenten in de richtlijnen beperkt gebruik.
Richtlijn 2012/34/EU zal op de Europese wetgeving een aantal onderdelen veranderen. De veranderingen voor de capaciteitsverdeling zijn beperkt. De richtlijn biedt wel grondslagen om verdere eisen te stellen aan de gebruiksvergoeding.
- 2 Het capaciteitsverdelingsproces functioneert als een overlegmodel, gebaseerd op inschikken en compromissen sluiten. De conflictbeslechtingregels in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (AMvB) dienen als vangnet wanneer het overlegmodel tekort schiet. Vervoerders houden tijdens het proces meestal impliciet rekening met dit regelgevende kader. Het kader werpt zijn schaduw vooruit en structureert op die manier het onderhandelingsproces. Dit kader functioneert naar behoren in de huidige situatie. Tot dusver hebben de vervoerders, onder begeleiding van ProRail, voldoende commitment getoond om er met elkaar uit te komen. Dit gedrag zorgt dat het overlegmodel daadwerkelijk functioneert.
- 3 Er worden door de vervoerders momenteel een aantal knelpunten gesignaleerd inzake het capaciteitsverdelingsproces:
 - *Terughoudend gebruik van de overbelastverklaring*: conflicten worden zoveel mogelijk opgelost tijdens de uitgebreide onderhandelingen. Knelpunten in de infrastructuur kunnen daardoor verborgen blijven en worden te laat aangepakt.
 - *Gebrekkige communicatie en afstemming rond onderhoudswerkzaamheden*: wijzigingen in het onderhoudsschema worden niet goed uitgewisseld met de vervoerders of de buitenlandse infrastructuurbeheerders.
 - *Dure oplossingen voor kleinere gesignaleerde knelpunten*: er wordt te weinig creatief naar goedkopere oplossingen voor de kleinere knelpunten gezocht.
 - *Grotere beperking verkeer vanwege onderhoud*: OVV en ILT hebben na het onderzoek van de treinbotsing in Amsterdam van april 2012 geconcludeerd, dat de dienstregeling meer conflictvrij moet worden gepland. Dit zorg voor een beperking van de verkeersfunctie. De regelgeving voor arbeidsomstandigheden bij werk aan het spoor (onderhoud en nieuwbouw) wordt daarnaast ook steeds strenger. Dit leidt tot een lichte verschuiving van capaciteit van 'verkeer' naar 'beheer'.
 - *Onderbenutting aangevraagde onderhoudscapaciteit*:: de door ProRail benodigde capaciteit voor onderhoud wordt niet volledig benut, en kan minder belastend worden ingepland. Binnen de ProRail-werkgroep Buitendienststellingen wordt hier reeds aandacht aan besteed.
 - *Onderbenutting BUP-paden door goederenvervoer*: de voor goederenvervoerders opgenomen BUP-paden worden niet volledig benut daar de capaciteitsverdelingsprocedure zo werkt dat vervoerders worden gedwongen een jaar vooraf capaciteit aan te vragen voor elke uur op de dag.
 - *Hoge minimale bedieningsniveaus goederenvervoer*: de minimale bedieningsniveaus van het goederenvervoer in het Besluit capaciteitsverdeling weerspiegelen meer dan de reële vraag van de goederenvervoerders (de minimale bedieningsniveaus worden zelden volgereden) terwijl de minimale bedieningsniveaus voor het personenvervoer ver onder de reële dienstregeling liggen.

- *Capaciteitsverdelingsproces sluit niet goed aan op de aard van het goederenvervoer:* de jaarlijkse capaciteitsverdeling, en vooral de BUP-fase, sluit niet goed aan op het ad hoc karakter van het goederenvervoer.
 - *Gebrekkige kwaliteit van goederenpaden:* de kwaliteit van de toegekende treinpaden op het gemengde net, tot en met de terminals, voldoet in de ogen van de goederenvervoerders niet altijd. Dit komt hoofdzakelijk voort uit de noodzaak om niet-commerciële stops te maken, wat de betrouwbaarheid van het goederentransport per spoor vermindert en de kosten verhoogt. Daarnaast bevatten de in de planning opgenomen treinpaden veelal niet de juiste karakteristieken (tractie, buitenprofiel beperkingen, rijtijden en snelheden). De kwalitatief goede capaciteit in de ad-hoc fase wordt voor goederenvervoerders en vervoerende aannemers tevens beperkter.
- 4 ProRail heeft een nieuwe methodiek voor het bepalen van de gebruiksvergoeding voor het minimumtoegangspakket ontwikkeld. De introductie van de nieuwe methodiek was het gevolg van eerdere kritiek van de ACM. In de nieuwe methodiek vindt de toerekening van kosten op een consequente manier plaats, waarbij het causaliteitsbeginsel op een strikte manier wordt toegepast. De nieuwe methodiek leidt tot een prijsverhoging. Deze verhoging zorgt in het personen en goederenvervoer voor een kostprijsstijging. Goederenvervoerders geven aan dat een tariefsverhoging richting de verladers is uitgesloten.

Het rijk heeft tot nu toe de juridische mogelijkheid tot het instellen van heffingen bovenop de gebruiksvergoeding per AMvB alleen bij de HSL-heffing benut, Via de HSL-heffing wordt de concessieprijs verrekend. ProRail kan theoretisch gezien heffingen instellen maar heeft te weinig doorzettingsmacht om dit in de praktijk te realiseren: de heffingen zijn namelijk onderhandelbaar. In het recente verleden zijn in beperkte mate wel prestatieregelingen toegepast. Toepassing van prijssturing kan zorgen voor een verhoging van de dekkingsgraad. In de richtlijnen van de EU is daarbij wel de voorwaarde opgenomen dat de marktpartijen dit kunnen dragen.

- 5 Er ontstaat meer schaarste op het netwerk door verschillende ontwikkelingen:
- De aanleg van o.a. het derde spoor in Duitsland zal in de periode 2015-2022 zorgen voor een beperking van de capaciteit van o.a. de Betuweroute. Hierdoor neemt de belasting op het gemengde net (tijdelijk) toe.
 - De realisering van PHS zal zorgen voor extra capaciteitsbeslag op baanvakken in de brede Randstad. PHS gaat ervan uit dat de wettelijk vastgelegde geluidsproductie- en risicoplafonds worden nageleefd door de vervoerders.
 - Het is te verwachten dat er in de komende 5 jaar op het hoofdspoor net 1 of meer internationale personenvervoerders capaciteit zullen gaan aanvragen waardoor ook meer samenloop en mogelijke conflicten ontstaan.
 - De mogelijke decentralisatie van de concessieverlening van stoptreinen op het hoofdspoor zorgt dat NS en de regionale vervoerders op specifieke baanvakken beiden rijden. Dit kan zorgen voor een beter OV-aanbod in de regio maar het kan ook leiden tot minder samenhang in het hele spoornet, meer conflicten tussen vervoerders in de capaciteitsverdelingsprocedure en ten tijde van verstoringen.
 - De invoering van het beveiligingssysteem ERTMS kan op termijn zorgen voor een betere benutting van de infrastructuur, doch over tijdspad en investeringen zijn nog geen besluiten genomen.
- 6 Het regelgevend kader, inclusief het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, is (nog) niet toegesneden op een aantal ontwikkelingen. Aanpassing op bepaalde punten lijkt daarom per direct wenselijk. Op andere punten wordt aanpassing per 2020 wenselijk, onder andere door de op dat moment geplande start van

PHS. Een derde categorie van aanpassingen kan in het geval van grote schaarste/ veel conflicten wenselijk worden. In hoofdstuk 9 zal op deze drie type wijzigingen nader worden ingegaan.

- 7 Momenteel worden stil rijden in Nederland op twee manieren gestimuleerd:
 - Geluidsplafonds in de Wet geluidshinder die o.a. de mogelijkheid om lawaaiig materieel op bepaalde (dunne) lijnen in te zetten, beperken.³⁹
 - Goederenvervoerders worden financieel ondersteund bij de ombouw naar stil materieel. Deze maatregel wordt veranderd in een korting (per km) op de gebruiksvergoeding wanneer met stil materieel gereden wordt. Deze korting is Europees afgestemd.

De beheerder verdeelt tijdens het capaciteitsverdelingsproces alleen capaciteit die binnen de geluidsruimte, als gedefinieerd in de Wet geluidshinder, blijft. Het is op dit moment nog niet mogelijk om in het geval van een capaciteitsconflict een stille trein voorrang te geven op een niet-stille trein. Zo kan het zijn dat een lawaaiige trein alle geluidsruimte vol rijdt. Een hogere prioriteit voor stille treinen in de prioriteitscriteria ,als aangekondigd in het Kabinetsstandpunt ‘Spoor in beweging’, is beperkt effectief. Een (formeel) capaciteitsconflict, vooral binnen de goederenvervoersmarkt, is immers zeldzaam. Het is daarom wenselijk om daarnaast de ombouw naar en het rijden met stille treinen te blijven stimuleren middels prijssturing, zoals ook in Duitsland en Zwitserland gebeurt.

- 8 De Wet Basisnet 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. Achteraf wordt, op basis van monitoring, vastgesteld of een risicoplafond overschreden is; in dat geval grijpt de minister in door een routeverbod of andere maatregelen. In de capaciteitsverdeling kan niet op het vervoer van gevaarlijke stoffen worden gestuurd omdat op het moment dat de capaciteit verdeeld wordt nog niet duidelijk is of de lading gevaarlijke stoffen bevat, hoeveel en in welke samenstelling.
- 9 Het huidige capaciteitsverdelingsmodel werkt als een overlegmodel waarin de AMvB Capaciteit dient als vangnet. Dit model functioneert momenteel naar redelijke tevredenheid, afgezien van de onder punt 3 genoemde knelpunten. Een aantal beperkte aanpassingen lijkt wel wenselijk.
Het model komt naar verwachting in de aanloop naar 2020 en vooral daarna onder druk te staan door ontwikkelingen in de sector: meer vraag naar en beperkingen aan de spoorcapaciteit en toenemende concurrentie op het spoor. Dit zou, zonder ingrijpen, kunnen leiden tot een erosie van het overlegmodel.
- 10 De spoorsector ontbeert een samenhangende visie op de toekomst. Daarbij gaat het niet alleen om doelstellingen over volume en kwaliteit, maar ook om de inrichting van het spoorstelsel en de bijhorende investeringsagenda. De Tweede Kamer vraagt van de minister om meer regie in deze. Met de opstelling van de Lange Termijn Spooragenda wordt hiermee een eerste stap gezet. Een van de doelstellingen is om te zorgen voor een grotere binding in de sector. Dit kan zorgen voor tegenwicht bij het risico van erosie van het overlegmodel. Het betrekken van de beleidsvoornemens in de Lange Termijn

³⁹ DHV ‘Optimale werkruimte voor spoorwegen bij invoering geluidproductieplafonds’ (2009), p.2.

Spooragenda (m.n. het selectiviteitsbeleid) zijn dan ook uitermate relevant bij de aanpassingen in het regelgevend kader voor de capaciteitsverdeling.

- 11 De internationale vergelijking laat zien dat met uitzondering van Verenigd Koninkrijk de meeste Europese landen een vorm van overlegmodel gangbaar is.
Uit de vergelijking komen de volgende relevante voorbeelden naar boven:
- het aanwijzen van bepaalde treinpaden voor bepaalde vervoersoorten
 - de toepassing van kaderovereenkomsten
 - de differentiatie in de gebruiksvergoeding en toepassen van prestatieprikkels
 - de prioriteitstelling bij conflicterende claims.

9 Advies over regelgevend kader

9.1 Opzet advies

In dit rapport staat de vraag centraal of het regelgevend kader in de toekomst houdbaar is. Er is een aantal ontwikkelingen die in de toekomst bepalen of de dan beschikbare capaciteit op een goede wijze zal worden verdeeld.

Het advies is opgebouwd uit drie onderdelen:

- 1 de koppeling tussen de lange termijn ambities op het spoor met de capaciteitsverdeling
- 2 het updaten van de AMvB gegeven bepaalde ontwikkelingen en knelpunten
- 3 de versterking van het huidige instrumentarium in verband met de houdbaarheid van het regelgevend kader op de langere termijn. Hierbij worden twee scenario's gehanteerd: scenario 'beter benutten' en 'strakkere regelgeving'.

In alle scenario's is het van belang oog te hebben voor Europees beleid en wetgeving evenals voor de ontwikkelingen in de buurlanden.

ad 1: Koppeling lange termijn ambities aan capaciteitsverdeling

Bij de uitwerking van het advies over het regelgevend kader worden de beleidsambities zoals verwoord in de Lange Termijn Spooragenda als uitgangspunt genomen. De lange termijn spooragenda zet de strategische agenda neer voor de spoorsector. Een belangrijke doelstelling van de Lange Termijn Spooragenda is om de partijen in het spoor te binden aan de lange termijn beleidsambities. Dit kan alleen door betere samenwerking tussen overheden, infrabeheerders en vervoerders. Binnen de context van betere samenwerking past het continueren van het bestaande overlegmodel voor capaciteitsverdeling, waarbij uiteraard wordt gekeken naar mogelijke verbeteringen. In paragraaf 9.2 wordt nader aangegeven welke stappen nodig zijn om de Lange Termijn Spooragenda effectief te laten zijn voor de capaciteitsverdeling op het spoor. Het advies is om de voorstellen in 9.2 onverkort over te nemen.

ad 2: Regulier onderhoud van het bestaande instrumentarium

Het updaten van de regelgeving aan bepaalde knelpunten en ontwikkelingen vergt aanpassing van de AMvB. Een deel van de aanpassingen is op korte termijn nodig, een deel pas op langere termijn. De gewenste aanpassingen en bijhorende termijn worden in paragraaf 8.3 opgesomd. Het advies is om de voorgestelde aanpassingen onverkort door te voeren.

ad 3: Versterking van het regelgevende kader

De versterking van het regelgevende kader is afhankelijk van de wijze waarop de verhoudingen binnen de spoorsector zich ontwikkelen. Voor dit onderdeel zijn derhalve twee scenario's ontwikkeld.

Indien het lukt om met de lange termijn visie de bindingskracht in de sector te vergroten dan kan het huidige overlegmodel in stand blijven. In die situatie zal ook het bestaande regelgevend kader met de noodzakelijke aanpassingen uit paragraaf 8.3 op hoofdlijnen voldoen. Wel is wenselijk dat het regelgevende kader wordt versterkt door het bestaande instrumentarium beter te benutten. We noemen dit het scenario dan ook 'beter benutten'. Dit scenario wordt uitgewerkt in paragraaf 8.4.

In alle nuchterheid dient te worden vastgesteld dat het niet ondenkbaar is dat ondanks de lange termijn visie er onvoldoende bindingskracht ontstaat binnen de sector. Dan kan door de eerder gesignaleerde ontwikkelingen het overlegmodel toch gaan eroderen. Er is nu al

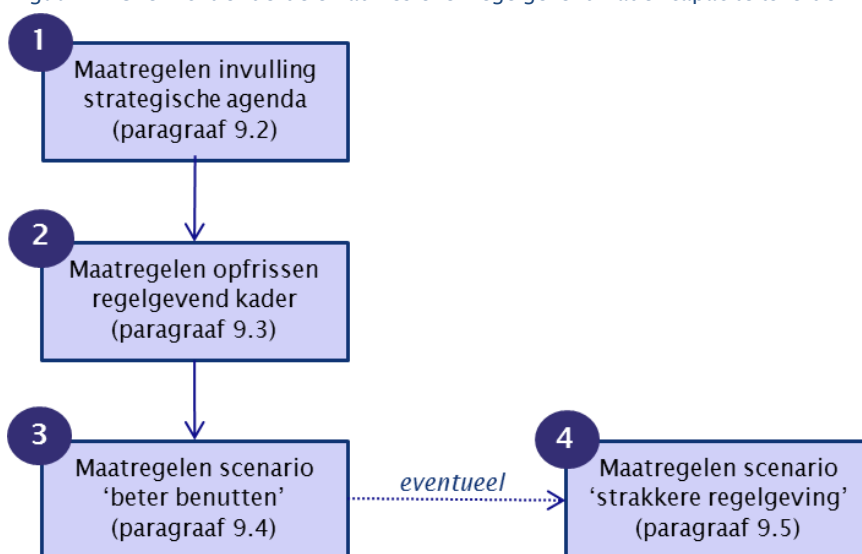
schaarste. In de toekomst zullen de claims op de capaciteit verder toenemen evenals het aantal spelers. Hierdoor neemt de waarschijnlijkheid van conflicten toe, waarbij de gang naar rechter meer gebruikt zal worden. De speelruimte die het regelgevend kader nu biedt kan in een overlegmodel effectief worden benut. Echter bij de combinatie van groeiende schaarste en onvoldoende bindingskracht ontstaat het risico van verregaande escalatie. In dat geval moet elke ambiguïteit in het regelgevend kader worden uitgesloten. Wet- en regelgeving moet worden verhelderd en de juridische instrumenten (het Besluit capaciteitsverdeling, de concessies en de kaderovereenkomsten) dienen goed op elkaar aan te sluiten. Zodoende is er dan aanvullende regelgeving nodig voor de capaciteitsverdeling. Dit is het scenario ‘strakkere regelgeving’. Het scenario wordt uitgewerkt in paragraaf 8.5.

Het advies is om in te zetten op scenario ‘beter benutten’. Direct aanvullende maatregelen nemen zoals beschreven in scenario ‘strakkere regelgeving’ is niet nodig en onverstandig. Niet nodig omdat de dan gewenste aanvullingen in een relatief korte tijd gerealiseerd kunnen worden. Onverstandig omdat daarmee de sector de kans wordt ontnomen om samen met het ministerie een robuust bouwwerk gericht op de lange termijn neer te zetten.

Samenvattend luidt het advies:

- 1 De voorstellen samenhangend met de uitvoering van de strategische agenda over te nemen (zie paragraaf 9.2).
- 2 De voorstellen voor oprispen van het bestaande regelgevend kader uit te voeren (zie paragraaf 8.3).
- 3 De voorstellen voor versterking van het regelgevend kader conform scenario ‘beter benutten’ uit te voeren (zie paragraaf 8.4).
- 4 Indien de combinatie van maatregelen onder de punten 1,2 en 3 voor onvoldoende binding en resultaat zorgen over te gaan tot uitvoering van de maatregelen conform scenario ‘strakkere regelgeving’ (zie paragraaf 8.5). Een evaluatie van de noodzaak om over te gaan op strakkere regelgeving zou in dat geval het beste rond 2018 (na 5 jaar), al dan niet gekoppeld aan de start van PH, kunnen plaatsvinden.

Figuur 12 Overzicht onderdelen advies over regelgevend kader capaciteitsverdeling



9.2 Uitwerking strategische agenda voor capaciteitsverdeling

In de strategische agenda worden visie, uitgangspunten en speelruimte in een samenhangend beleidskader vastgesteld. De visie van de Rijksoverheid op de rol van het spoor in het mobiliteitsbeleid dient de basis te vormen voor de vaststelling van de

beleidskaders voor de capaciteit en capaciteitsverdeling op het strategische niveau. Op basis hiervan kan aanpassing van het regelgevend kader op tactisch en operationeel niveau plaatsvinden.

Voor wat betreft de capaciteitsverdeling zijn afspraken over de volgende aspecten op strategisch niveau van belang:

- te realiseren vervoersvolume per spoor
- gewenste capaciteit en kwaliteit van de railinfrastructuur
- verdeling van de vervoersstromen over het net.

Onderstaand wordt voor elk van de drie aspecten aangegeven welke instrumenten al in gebruik zijn en welke instrumenten nog aangevuld of ingevoerd dienen te worden, en op welke wijze.

9.2.1 Te faciliteren vervoersvolume

In de Lange Termijn Spooragenda zijn doelstellingen geformuleerd over het te faciliteren vervoersvolume en de verkeersintensiteit voor het personenvervoer. Dit vindt zijn vertaling in de concessies die de overheid afsluit met de vervoerders. De concessie voor het hoofdrailnet (incl. de HSA en Hanzelijn) in de periode 2015t/m 2024 gunt de staatssecretaris van I&M onderhands aan de NS. Onderdeel van de concessie voor het hoofdrailnet is een jaarlijks vast te stellen vervoersplan met prestatieafspraken. De concessies voor de decentrale lijnen worden gegund door de provincies en stadsregio's. De duur van decentrale concessies loopt uiteen. Het vastleggen van prestatieafspraken in de concessies in termen van volume, frequentie en kwaliteit kan uiteindelijk vertaald worden in het verwachte capaciteitsbeslag.

Voor het goederenvervoer wordt het volume bepaald door de marktvraag. Uitgangspunt in de Lange Termijn Spooragenda is dat de extra groei in goederenvervoer zoveel mogelijk door de binnenvaart en het spoor worden geaccommodeerd. Daarbij is de ambitie om de groei van het goederenvervoer op de railinfrastructuur de ruimte te geven. De feitelijke vraag naar goederenvervoer per spoor is afhankelijk van de conjunctuur en de concurrentiekracht ten opzichte van andere modaliteiten zoals wegvervoer en binnenvaart. Voor het goederenvervoer moet in alle planningsfasen capaciteit op het spoornet worden gereserveerd, waarbij rekening wordt gehouden met de onzekerheid over de vraag.

Advies over instrumentarium

Instrumenten op strategisch niveau die gewenst zijn in het kader van de toedeling van capaciteit op het spoor zijn:

- Het met regelmaat opstellen van lange termijn vervoers- en verkeersprognoses waarin alle relevante ontwikkelingen voor zowel het personenvervoer als het goederenvervoer geïntegreerd worden meegenomen. Dit is een taak voor het ministerie. ProRail draagt bij door jaarlijks de prognoses van vervoer en beheer te actualiseren. Voor het personenvervoer dienen de prognoses inzicht geven in de vervoersstromen van het OV op regionaal niveau. Met PHS is een eerste aanzet gegeven voor het opstellen van dergelijke prognoses, maar deze is nog partieel en ad-hoc. Het instrument kan uitgebouwd worden naar een systematische en integrale verkenning van verkeers- en vervoersstromen. Het periodiek vaststellen van een integrale lange termijn vervoers- en verkeersprognoses dient structureel en integraal te gebeuren. Dit zou een uitbouw van bestaande instrumenten zijn. In de EU-recast wordt een dergelijk instrument voorgeschreven.
- De doelstellingen voor het personenvervoer kunnen worden vastgelegd in afspraken in de concessies. In het kader van de Lange Termijn Spooragenda wil het ministerie de prestatie-indicatoren (KPI's) voor NS en ProRail op elkaar afstemmen. Het is wenselijk dat dit ook gebeurt met de rest van de OV-keten. De onderlinge afhankelijkheid in het Ov-systeem

maakt het nodig dat concessiehouders – ministerie en decentrale vervoersautoriteiten – doelstellingen en afspraken in concessies op elkaar afstemmen. Vooral afstemming op het gebied van investeringen, dienstregelingen en bijsturing in het kader van samenloop biedt voordelen. Het reizigersbelang zal daarbij de toetssteen moeten zijn. De concessies zijn een bestaand instrument, de afstemming van de verschillende concessies is nieuw. De minister of staatssecretaris dient hierbij als 'systeemverantwoordelijke' het voortouw te nemen.

9.2.2 Gewenste capaciteit en kwaliteit van de railinfrastructuur

De groei van het vervoer stelt eisen aan de capaciteit en kwaliteit van de infrastructuur. Dit vertaalt zich in aanleg en onderhoud van de railinfrastructuur. Grote projecten voor aanleg en vernieuwing worden opgenomen in het meerjarige investeringsprogramma (MIRT). Onderhoud en kleinere investeringen maken onderdeel uit van het beheerplan van de infrastructuurbeheerders ProRail en de exploitant van de Betuweroute KeyRail. Een belangrijke bouwsteen bij de invulling van onderhoudsinvesteringen is een langetermijnvisie op het gewenste ontwerp van het netwerk. Reissnelheid en -comfort, punctualiteit, kwetsbaarheid en flexibiliteit van de dienstuitvoering zijn daarbij belangrijke variabelen. Het ontwikkelen van een langetermijnvisie wordt op dit moment bemoeilijkt doordat de functies in het spoorstelsel bij verschillende partijen is ondergebracht. In het verleden waren de spoorwegen geïntegreerde 'eigenaar' op systeemniveau, waarbij de hoofd directeur verantwoordelijk was voor het ontwerp van het netwerk en de bijhorende investeringen in infrastructuur, materieel en personeel. Formeel is nu de minister of staatssecretaris 'eigenaar' van het ontwerp van het spoorstelsel. De handicap is echter dat het ministerie op grote afstand staat van de marktvraag en niet over de noodzakelijke technische kennis beschikt. Dit staat niet alleen het optimaal benutten van de beschikbare capaciteit in de weg, het maakt het ook ingewikkeld om indien gewenst ingrijpende aanpassingen te doen in het ontwerp van het spoorstelsel. In een langetermijnbenadering zou het capaciteitsvraagstuk idealiter meer als een ontwerp vraagstuk moeten worden gezien. Dat wil zeggen een (re)design van een stuk netwerkarchitectuur, vanaf het niveau van de (gewenste) structuur van vervoerdiensten (en goederenvervoersbehoeften) tot op het niveau van wat is er fysiek nodig voor een oplossing die deze behoeften optimaal faciliteert. Met PHS is hier een eerste aanzet voor gegeven en dit kan worden uitgebouwd tot een systematisch en integraal instrument. Hierbij is een integrale netwerk analyse voor het spoor gewenst, waarbij ook wordt gekeken naar de aansluiting op stads- en streekvervoer. Denk bij het laatste bijvoorbeeld aan de uitvoering van de OV-plannen zoals die onlangs door wethouder Wiebes van Amsterdam zijn gedaan.

Advies over instrumentarium

Gewenste instrumenten voor bepaling van de capaciteit in dit scenario zijn:

- Het ontwikkelen en bewaken van een geïntegreerde visie op het systeemniveau van het netwerk. In het spoorstelsel zijn het beheer en de exploitatie sterk met elkaar verweven. Om te zorgen voor een adequate aansluiting van het spoorstelsel op de maatschappelijke behoeften én het bereiken van de gewenste efficiency in het spoorstelsel zelf is een geïntegreerde visie nodig. Deze visie kan niet los worden gezien van de plaats van het spoorstelsel in de gehele OV-keten en breder de mobiliteitsopgaven van ons land. Deze visie kan in het kader van de Lange Termijn Spooragenda worden ontwikkeld. Op basis van de geïntegreerde visie op het spoorstelsel kunnen de lange termijn investeringsplannen van de beheerder(s) en exploitanten op elkaar worden afgestemd. Voorgesteld wordt om een 'chief-engineer' verantwoordelijk te maken voor het ontwikkelen en bewaken van een geïntegreerde visie op het spoorstelsel. De chief-engineer zou onder directe verantwoordelijkheid van de minister opereren. De organisatorische invulling van de functie chief-engineer staat daarbij nog open. Het kan een aparte functionaris zijn maar deze

functie kan ook worden vormgegeven als een comité of door delegatie van de taak aan een organisatie. Dit kan als invulling van de aanbeveling van de Commissie Kuiken worden gezien om de kennispositie van het ministerie in deze te versterken. Het advies is om de verschillende opties voor invulling van de 'chief-engineer' uit te werken en onderdeel te maken van de besluitvorming over de uitvoering van de Lange Termijn Spooragenda. Het is een nieuw instrument.

- Het vertalen van vervoersprognoses in raming van de beschikbare en benodigde capaciteit op de lange termijn, zodat bij voorziene capaciteitsproblemen tijdig maatregelen kunnen worden genomen. Daarbij dienen gehanteerde veronderstellingen en normen in de berekeningen goed aan te sluiten bij de gedragsprikkel en verplichtingen van partijen bij de capaciteitsverdeling. Hiermee is in het kader van PHS reeds een begin gemaakt. Uitbouw tot een systematisch en integraal instrument is wenselijk. Het is de taak van ProRail om gezamenlijk met de vervoerders de meerjarige capaciteitsraming op te stellen voor het gemengde net. KeyRail doet dit voor de Betuweroute. Deze capaciteitsramingen dienen aan te sluiten op de cyclus voor het opstellen van de vervoersprognoses. Met PHS is hiermee een eerste aanzet gegeven. Dit is een nieuw instrument, welke ook in de recast wordt verlangd.
- Het vastleggen van grote investeringen in het MIRT en reguliere investeringen en onderhoudsuitgaven in de beheerplannen van de infrastructuurbeheerders. Het kabinet stelt het MIRT vast, de minister de beheerplannen van de infrastructuurbeheerders. Dit zijn bestaande instrumenten. Een betere benutting omvat ook een stevigere koppeling aan de toepassing van de instrumenten overbelastverklaringen en capaciteitsvergrotingsplannen. Het uit investeringen resulterende capaciteitsbeslag dient eerder in beeld te worden gebracht waarbij ook het reguliere onderhoudsrooster moet worden betrokken. Onderzocht moet worden of het zinvol is om ook de benodigde capaciteit voor onderhoud en investeringen langjarig te plannen en niet langer te laten meelopen met de capaciteitsverdeling,

9.2.3 Verdeling van vervoersstromen over het net

Het Nederlandse spoornet is druk bereiden hetgeen vraagt om een visie van het ministerie op de verdeling van de vervoersstromen over het net. In Nederland heeft, mede door congestie, het personenvervoer in stedelijke gebieden een hoge prioriteit op het gemengde net. Dit komt tot uitdrukking in de huidige prioriteitenlijst zoals die in de AMVB is opgenomen. Mede om het gemengde net te ontlasten heeft het Rijk ervoor gekozen om afzonderlijke spoorlijnen aan te leggen voor het internationale personen- en goederenvervoer in de vorm van de HSL en de Betuweroute. Een verdere uitbreiding ligt niet in het verschiet. Dit betekent dat het internationale personen- en goederenvervoer ook in de toekomst gedeeltelijk op het gemengde net zal moeten worden geacommodeerd. De afstemming tussen personen- en goederenvervoer blijft lastig vanwege de verschillende karakteristieken in de planning van deze vervoerssoorten. Bovendien komen op dat gemengde net in de toekomst (veel) meer vervoerders rijden. Scharsere capaciteit moet tussen meer concurrerende partijen worden verdeeld. Dit maakt dat prioritering op het gemengde net niet alleen geboden blijft maar ook ingewikkelder wordt.

Advies over instrumentarium

De volgende instrumenten zijn gewenst bij de verdeling van de vervoersstromen op het net:

- Vaststelling van een *gezamenlijke* meerjarenplanning van het verwachte capaciteitsbeslag door ProRail en de personenvervoerders op basis van informatie over de vervoersvraag c.q. de afspraken in de vervoersconcessies en de beschikbare capaciteit. De opstelling van een meerjarenplanning geeft ook meer mogelijkheden om te sturen op de (onder)benutting van capaciteit voor onderhoud. Dit is de uitbouw van een bestaand instrument.

- Voor goederenvervoer afspraken maken over de benodigde capaciteit op basis van de vervoersprognoses en globale routing van het goederenvervoer tot en met de terminals. Dit kan door afspraken over tijd en kwaliteit van goederenpaden bij de capaciteitsverdeling aangevuld met prijsprikkels in de gebruiksvergoeding. Dit vraagt om een heldere indeling van de hoofdspoorweginfrastructuur naar kwaliteits- en snelheidsklassen. Prijssturing is een bestaand instrument dat echter in Nederland nog niet wordt toegepast op het gemengde net, maar wel in andere landen (zoals Duitsland en Frankrijk). Ook kunnen de minimale bedieningsniveaus worden aangepast. De eventuele toepassing van routedwang dient nader onderzocht te worden bij de Europese Commissie. Samenvattend overzicht instrumentarium

Figuur 13 Maatregelen bij invulling van de strategische agenda m.b.t. de capaciteitsverdeling

	Nieuw instrument	Beter benutten instrument
Vervoersvolume	-	Uitbouw prognoses vervoersstromen lange termijn
	Afstemming tussen vervoersconcessies	Afspraken in concessies
Capaciteit en kwaliteit infra	Chief-engineer op systeemniveau netwerk	Investeringsplannen voor infra (MIRT, Beheerplannen)
	Lange termijn prognose beschikbare capaciteit	-
Verdeling vervoersstromen	Meerjarenplanning capaciteitsbeslag	Routing goederenvervoer door afspraken en prijsprikkels

9.3 Opfrissen regelgevend kader

Het Besluit capaciteitsverdeling (AMvB) is nog niet toegespitst op de accommodatie van nieuwe situaties en conflicten die als gevolg van bepaalde ontwikkelingen of beleidsambities kunnen ontstaan. Dit dient te worden ondervangen. Op de korte termijn houdt dit hoofdzakelijk verband met de liberalisatie van het internationale personenvervoer die ‘de regels van het capaciteitsverdelingspel’ potentieel verandert. Hieronder enkele suggesties welke aanpassingen nodig zijn.

Vanwege de invoering van PHS vanaf 2020 is het ook van belang om voor de middellange termijn een aantal waarborgen in het besluit capaciteitsverdeling vast te leggen. Afhankelijk van de mate van schaarste kan worden gedacht aan beperkte of vergaande waarborgen. In deze alinea komen de beperkte waarborgen aan bod. In paragraaf 8.5 in het scenario ‘strakkere regelgeving’ komen de eventueel noodzakelijke vergaande waarborgen voor de PHS-dienstregeling aan bod.

Advies aanpassingen korte termijn

- Gezien de kans op een conflict tussen twee hogesnelheidspersonenvervoerders wordt geadviseerd om zowel de minimale bedieningsniveaus voor het nationale en internationale hogesnelheidspersonenvervoer als artikel 11 in het Besluit capaciteitsverdeling aan te scherpen.. Momenteel zijn de regels niet voldoende eenduidig uitvoerbaar.
- De categorie snel goederenvervoer in de prioriteitscriteria bestaat niet en is dus overbodig. Deze kan worden verwijderd.

Advies aanpassingen middellange termijn

- Verlaging van de minimale bedieningsniveaus voor het goederenvervoer in de AMvB op de niet-kernnet PHS-corridors per 2020 (zover mogelijk) en op basis van de besluitvorming

over de lopende MER PHS Oost Nederland een verhoging van de minimale bedieningsniveaus op een aantal corridors in o.a. Oost-Nederland.

- Er kan worden overwogen het onderscheid tussen het conventionele en het zware goederenvervoer te wijzigen aangezien de categorisering niet langer aansluit bij de praktijk. De categorisering zou aan de hand van een combinatie van de karakteristieken gewicht, snelheid en tractie moeten worden gemaakt. Dit hoeft geen achteruitgang in de prioriteitspositie van het goederenvervoer te betekenen.

Figuur 14 Maatregelen voor opfrissen regelgeving

	Korte termijn	Middellange termijn
Minimale bedieningsniveaus	Aanpassen minimale bedieningsniveaus voor nationaal en internationaal hogesnelheidspersonenvervoer	Verlaging minimale bedieningsniveau voor het goederenvervoer op de PHS-corridors, eventuele verhoging op alternatieve routes.
Prioriteitsstelling	Opstellen regels voor afweging binnen categorie internationaal hogesnelheidspersonenvervoer Verwijderen hogesnelheidsgoederenvervoer uit prioriteitscriteria.	Wijzigen onderscheid conventioneel en zwaar goederenvervoer

9.4 Regelgevend kader in scenario ‘beter benutten’

In aanvulling op de uitwerking van de strategische agenda zoals in paragraaf 9.2 is geschetst zijn aanvullende maatregelen nodig voor de capaciteitsverdeling op het tactische en het operationele niveau. Op het tactische niveau gaat het om het proces van capaciteitsverdeling (vooral in het kader van PHS), toepassen van de gebruiksvergoeding en overbelastverklaringen. Op operationeel niveau gaat het de verdeling van ad-hoc capaciteit.

9.4.1 Regelgevend kader op tactisch niveau

Op het tactische niveau zijn de volgende aspecten aan de orde:

- proces van capaciteitsverdeling
- aanpassingen AMvB
- toepassen gebruiksvergoeding
- signaleren knelpunten infrastructuur.
- regelgeving voor geluid.

Ad a: proces van capaciteitsverdeling

Handhaving van de structuur van het huidige overlegmodel met informele BUP-fase, de programmatiefase, coördinatiefase en de geschillenfase past in het streven van vergroten van de bindingskracht in de sector. De personenvervoerders zijn tevreden over het overlegmodel en het zorgt door de opeenvolgende onderhandelingsrondes voor optimalisering van het resultaat. Het advies is dan ook om de huidige tafels van overleg te continueren. Aanpassing van de invulling van de minimumbedieningsniveaus is in dit scenario op korte termijn niet nodig zolang deze voldoen aan de vereisten in de Europese richtlijnen (TENT). Wel is een verbetering van de BUP-methodiek gewenst.

Advies voor aanpassing instrumentarium:

Ingrediënten voor verbetering van de BUP zijn: verfijning van de planning naar corridors en knooppunten, verbetering van de prognose van de marktvraag en meer inzicht in benutting

en reservecapaciteit van de infrastructuur. Een meer microscopische benadering is gewenst, waarbij transparante ‘technische’ normen worden gehanteerd. Met preciezer inzicht in de beschikbare capaciteit kan er mogelijk efficiënter worden gepland. Het vraagt ook meer regie van de capaciteitsmanager bij de afweging van de belangen van de stakeholders en het borgen van de publieke belangen. De BUP-methodiek is een bestaand instrument waar alle partijen veel waarde aan toekennen.

Ad b: aanpassingen AMvB

Om niet alleen het hoognodige te doen maar het regelgevend kader ook beter te benutten, zeker in het kader van PHS, kan worden gedacht aan de volgende aanpassingen van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Advies voor aanpassing instrumentarium:

- De AMvB capaciteitsverdeling dient in lijn te worden gebracht met de uitgangspunten van PHS, bijvoorbeeld door het opnemen van alle (IC) PHS-corridors in de vervoerssoort stadsgewestelijk vervoer of door verhoging van de minimale bedieningsniveaus voor het stadsgewestelijk vervoer, het nationaal openbaar en (eventueel) een deel van het streekgewestelijk vervoer in de AMvB. De consequentie is wel dat er naar verwachting minder capaciteit voor ad-hoc (goederen)treinpaden overblijft op de betreffende corridors. Dit is een politieke keuze en een aanpassing van een bestaand instrument. Het alternatief is om de minimale bedieningsniveaus per baanvak te bepalen. Naast het Besluit capaciteitsverdeling kan ook prijsdifferentiatie (verder) bijdragen aan de realisatie van PHS.
- Ook wordt geadviseerd de maximale hoogte van de verhoging van de gebruiksvergoeding in geval van conflicterende capaciteitsaanvragen zoals vastgelegd in artikel 7, lid. 1 van het Besluit capaciteitsverdeling op te hogen zodat het instrument effectief wordt.

Ad c: toepassen gebruiksvergoeding

Bovenop de gebruiksvergoeding kan tariefdifferentiatie worden toegepast door kwaliteit van treinpaden te onderscheiden en door het gebruik van relatief onbenutte treinpaden te bevorderen. Dit zal de goederenvervoerders mogelijk stimuleren om goedkopere alternatieven te zoeken door het gebruiken van alternatieve routes en rustige tijden. In Duitsland en Frankrijk gebeurt dit al. Bij toepassen van tariefdifferentiatie gaat het om een bredere toepassing van het bestaand instrumentarium.

Advies voor aanpassing instrumentarium:

De volgende toepassingen van de gebruiksvergoeding zijn gewenst:

- In de netverklaring kunnen gedifferentieerde tarieven worden opgenomen voor de kwaliteit (of populariteit) van treinpaden. Dit geschiedt op basis van mark-ups in aanvulling op de basisgebruiksvergoeding. De infrastructuurbeheerder stelt de heffing vast, het ministerie van I&M stelt hiervoor de kaders vast en ziet toe op de uitvoering. Deze bevoegdheid van de infrastructuurbeheerder zal eerst wel moeten worden vastgelegd in gedelegeerde regelgeving. Dit is een bestaand instrument dat nog niet is toegepast op het gemengde net.
- Het toepassen van prijssturing door bijvoorbeeld:
 - een heffing in geval van capaciteitsgebrek op spoorweginfrastructuur ten tijde van overbelasting
 - een heffing gebaseerd op de milieueffecten van de treinexploitatie
 - een heffing om volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te bewerkstelligen
 - een heffing die mede strekt ter dekking van door een ander dan de beheerder gemaakte kosten voor de aanleg van infrastructuur
 - kortingen ter stimulatie van gebruik van sterk onderbenutte lijnen

- een aftrek of bijtelling bij verstoringen op het spoorwagernet of ter verbetering van prestaties
- een heffing bij het niet benutten van toegewezen treinpaden.

Voordat wordt overgegaan op toepassing van prijssturing is nader onderzoek gewenst. Het onderzoek dient de mogelijkheden voor toepassing van prijsprikkels te inventariseren en vervolgens te beoordelen op onder meer de beleidseffecten en de uitvoerbaarheid.

Ad d: Signaleren knelpunten infrastructuur

Ontstane of verwachte knelpunten in de capaciteit van de infrastructuur dienen vroegtijdig in beeld te worden gebracht door het gebruik van overbelastverklaringen. Op dit moment gebeurt dat te weinig waardoor knelpunten nijpend worden (voorbeeld Zwolle-Herfte aansluiting of Arnhem-Zevenaar). Knelpunten werden tot op heden één keer per jaar ten tijde van de capaciteitsverdeling vastgesteld en leidden dan enkel tot een overbelastverklaring als het conflict niet in de coördinatie, programmatie of conflictbemiddelingsfase wordt weggemasseed. Er waren dus weinig prikkels tot (vroeg)tijdig ingrijpen.

Met meerjarig vooruitkijken naar vraag en aanbod van capaciteit komen (structurele) technische knelpunten eerder aan het licht. Het monitoren van de actuele en toekomstige baanvakbelasting per corridor is hierbij gewenst. De aanpassing van de AMvB, zodat de overbelastverklaring ook voor gevallen van toekomstige en meerjarige overbelasting kan worden verklaard, faciliteert dit verder. Bovendien kan de infrastructuurbeheerder door werken handig te combineren en te focussen op beperkte in plaats van integrale infrastructuurle aanpassingen knelpunten mogelijk sneller en goedkoper oplossen.

Advies voor aanpassing instrumentarium:

Overbelastverklaringen moeten minder terughoudend worden toegepast. In de toekomst kunnen én moeten overbelastverklaringen ook voor nog niet acute maar wel verwachte knelpunten worden opgesteld.⁴⁰ Bij ontwikkeling van alternatieven dient kritisch naar te hanteren uitgangspunten en normen te worden gekeken teneinde waar mogelijk goedkopere oplossingen mogelijk te maken. Het MKBA blijft ijkpunt in de beoordeling van investeringen. Dit is een bestaand instrument dat anders kan worden gebruikt

Ad e: regelgeving voor geluid

Gezien de invoering van de nieuwe geluidswet in de zomer van 2012 is het nu (nog) wenselijker geworden te kunnen sturen op stil rijden. Ook de noodzaak is er: er komen veel hogere rijfrequenties op het spoor o.a. door PHS terwijl de geluidsplafonds zijn vastgesteld om de overlast voor de omgeving te beperken. Hierdoor is het wenselijk om:

- voorrang te kunnen verlenen aan stille treinen in het geval van conflicterende aanvragen zodat lawaaiige vervoerders niet kunnen 'free riden' op de lage geluidsbelasting van andere vervoerders
- vervoerders te stimuleren zo snel mogelijk (volledig) over te stappen op stil materieel middels prijssturing zodat per 2020 80% van het goederenvervoer en 100% van het personenvervoer met stil materieel rijdt.

⁴⁰ Het verdient aanbeveling om voor de baanvakbelastingen de UIC-norm 406 te hanteren teneinde de verandering van de infrastructuurbenutting en schaarste in relatie tot de dienstregeling te kwantificeren en de behoefte tot capaciteitsuitbreiding op tijd te signaleren.

Advies voor aanpassing instrumentarium:

In de regelgeving kunnen een aantal aanpassingen worden gedaan om te kunnen sturen op geluid:

- Het vastleggen van een verplichting voor vervoerders tot het inzetten van stil materieel in het geval van een conflict om beperkte geluidsruimte. Dit is een harde maar beperkte maatregel. De regel gaat enkel op wanneer er een conflict om beperkte geluidsruimte is.
- Het vastleggen van een absolute voorrang voor de aanvraag die (het meest) stil materieel inzet in het geval dat een conflict. Deze verplichting kan voorafgaan aan toepassing van de minimale bedieningsniveaus (bijvoorbeeld in de gevallen dat een conflict na de coördinatiefase nog niet is opgelost) of pas daarna worden toegepast. Wanneer de voorrang geldt vóór het toepassen van de minimale bedieningsniveaus is het een krachtige doch drastische regel die alle vervoerders aanzet tot het inzetten van stil materieel op populaire paden daar zij anders het risico lopen hun aanvraag niet gehonoreerd te krijgen. Wanneer de voorrang geldt na toepassing van de minimale bedieningsniveaus zal de prikkel voor het goederenvervoer beperkt blijven daar zij gewoonlijk binnen de frequenties van de minimale bedieningsniveaus aanvragen.
- Daarnaast kan worden gedacht aan het uitbreiden van de mogelijkheden van prijssturing op dit gebied. Zo kan de hoogte van de gebruiksvergoeding worden opgehoogd naarmate het treintoestel in een lawaaijere categorie valt of op een bepaald baanvak rijdt. Dit vergt een aanpassing van de tarieven in de netverklaring.

9.4.2 Operationele niveau

De afspraken over de capaciteitsverdeling op operationeel niveau hebben betrekking op de ad-hoc aanvragen. De ad-hoc aanvragen hebben verhoudingsgewijs veel betrekking op aanvragen van goederenvervoerders. Een groot deel van het goederenvervoer is op basis van ad-hoc aanvragen. Een deel van de ad-hoc aanvragen kan worden gehonoreerd binnen de treinpaden die in de BUP-fase zijn gereserveerd – op basis van de minimumbedieningsniveaus in de AMvB – voor het goederenvervoer. De toekenning van ad hoc aanvragen geschiedt in eerste instantie in de daarvoor gereserveerde ad hoc paden. Wanneer er binnen deze ad hoc paden geen ruimte is, wordt er gekeken of er restcapaciteit beschikbaar is. In principe kunnen vervoerders zelf ad hoc vervoer inplannen via het computerprogramma Donna; ze kunnen zelf ook mogelijke conflicten zien.

Over ad-hoc aanvragen

Op dit moment worden aanvragen voor ad-hoc vervoer automatisch toegewezen indien capaciteit beschikbaar is. Bij conflicterende claims overleggen vervoerders eerst onderling, als zij er niet uitkomen dan geldt wie het eerst komt, wie het eerst maalt. Desgewenst kan bij ad hoc aanvragen toekenning op basis van geluidscategorie geschieden.

9.4.3 Samenvattend overzicht

In figuur 15 worden de geadviseerde aanpassingen in het regelgevend kader binnen het scenario 'beter benutten' samengevat:

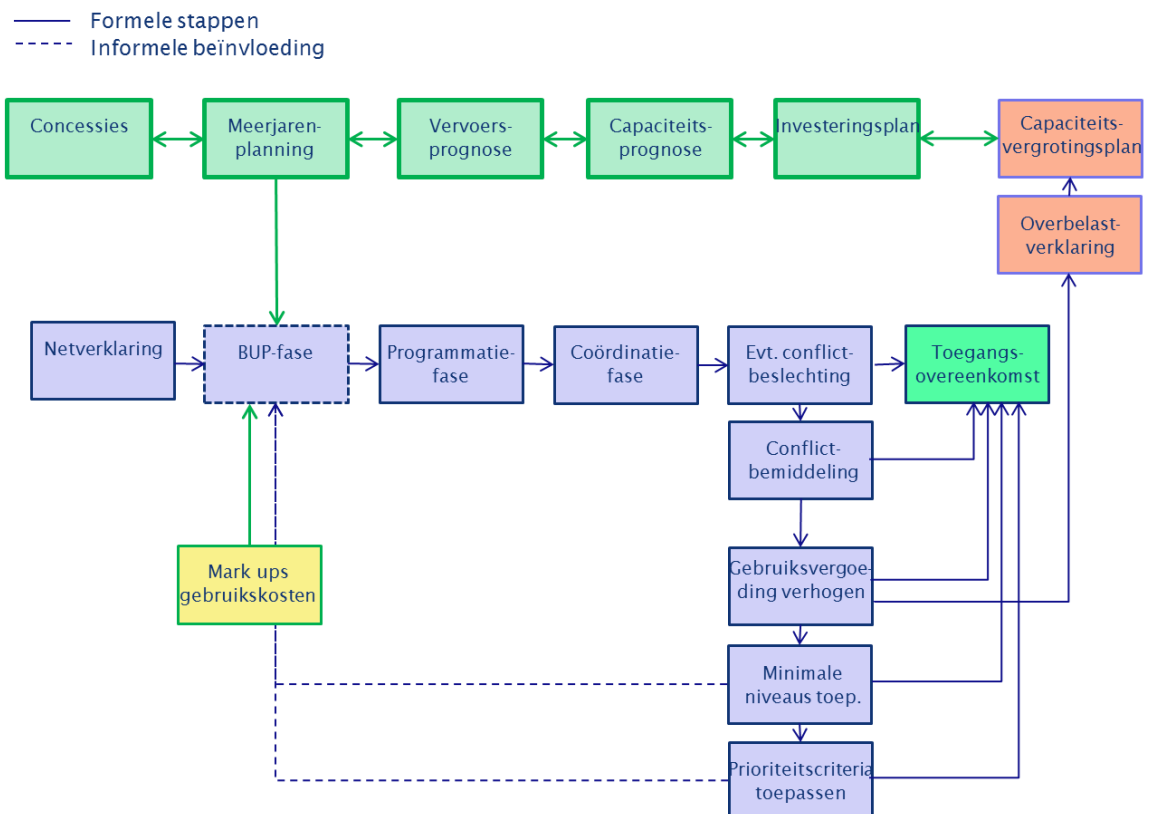
Figuur 15 Maatregelen in regelgevend kader in scenario 'beter benutten'

	Nieuw	Aanpassen
Capaciteitsverdeling	Meerjaren afspraak capaciteitsgebruik	PHS-doelstellingen vertalen naar Besluit capaciteitsverdeling Voorrang stille treinen in Besluit capaciteitsverdeling
Gebruiksvergoeding		Meer prestatie- en prijsprikkels toepassen Ophogen toegestane verhoging van gebruiksvergoeding bij capaciteitsconflict Prijsprikkels ter stimulering stil materieel
Knelpunten infra		Frequenter toepassen overbelastverklaring

De genoemde versterking van het regelgevend kader kan alleen in samenhang met de nadere invulling van de strategische agenda voor de spoorcapaciteit en het opruisen van de bestaande regelgeving worden gezien. In samenhang kan dit scenario zorgen voor een robuust verdeelsysteem, waarbij partijen door overleg tot een bevredigende capaciteitsverdeling kunnen komen. Dit ondanks het feit dat er sprake is van toenemende schaarste in de capaciteit. Een voorwaarde is wel dat de lange termijnvisie daadwerkelijk gaat zorgen voor een grotere bindingskracht tussen de spelers in de spoorsector.

In de onderstaande figuur wordt de samenhang in scenario 'beter benutten' tussen de verschillende instrumenten op strategisch en tactisch niveau schematisch weergegeven.

Figuur 16 Proces capaciteitsverdeling scenario 'beter benutten'



9.5 Scenario 'Strakkere regelgeving'

Het scenario 'strakkere regelgeving' is het terugvalsscenario in het geval dat het scenario 'beter benutten' niet of onvoldoende tot ontwikkeling komt.

Het succes van het scenario 'beter benutten' zit vooral in de afspraken die op strategisch niveau worden gemaakt. Doordat partijen op langere termijn doelstellingen en verwachtingen met elkaar afspreken en vastleggen ontstaat een kader waarbinnen het gemakkelijker is om problemen snel en kordaat op te lossen. Alleen al door het commitment ontstaat ander strategisch gedrag van partijen.

Her scenario 'strakkere regelgeving' wordt relevant als partijen er niet in slagen elkaar te binden op strategisch niveau. Een gebrek aan bindingskracht kan bijvoorbeeld blijken uit een substantiële toename van het aantal conflicten en vormen van arbitrage of uit de conclusies van de periodieke Spoormonitor van ACM. De prijs die daarvoor betaald wordt zal op tactisch niveau zichtbaar worden. Op dit niveau is dan ook aanscherping van de regelgeving nodig.

9.5.1 Aanscherping regelgeving

In dit scenario zullen partijen minder geneigd zijn om gezamenlijk tot oplossingen te komen en eerder op conflicten aansturen. Dit betekent dat de informele BUP-fase en de programmatiefase minder effectief zullen zijn. De coördinatiefase en met name de conflictbeslechting worden veel belangrijker. Dit betekent dat kritisch gekeken moet worden naar instrumenten die potentiële conflicten voorkomen en ontstane conflicten oplossen. Het advies is om op de AMvB voor wat betreft de minimum bedieningsniveaus en de prioriteitsregels aan te scherpen. Er kan worden gedacht aan onderstaande aanpassingen.

Advies: aanscherping van de AMvB op de volgende punten:

- Wanneer het de spoorsector niet lukt gezamenlijk te komen tot meerjarige afspraken over capaciteitsbenutting, moeten individuele vervoerders in staat zijn lange termijn afspraken te maken over de benodigde capaciteit met de infrastructuurbeheerder. Onderzocht moet worden of de kaderovereenkomst daar een geschikt instrument voor is. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of de doelen geformuleerd in de concessies en het Besluit capaciteitsverdeling (en de bijbehorende minimumbedieningsniveaus) kunnen worden vertaald naar afspraken in de kaderovereenkomst. Dit zou de kaderovereenkomst tot een krachtig(er) instrument maken.
- Vervolgens zouden de prioriteitscriteria zo kunnen worden aangepast dat in het geval van een conflict, na toepassing van de minimale bedieningsniveaus, diegene met een kaderovereenkomst altijd voorrang geniet. Zo wordt het voor de personenvervoerders aantrekkelijk om een kaderovereenkomst af te sluiten.
- Indien het overleg minder oplossingen biedt, zullen conflicthanteringsmethodieken (minimumpaden en prioriteitscriteria) beter benut moeten worden. Op dit moment lijken de minimum bedieningsniveaus en de prioriteitsvolgorde de politieke wensen te volgen. Deze instrumenten zullen mogelijk steviger moeten worden ingezet. Een alternatief is om een socio-economisch model toe te passen, zoals dat in Zweden wordt gebruikt. In dat geval wordt de prioriteitenlijst vervangen door een procedure en een daaraan gekoppeld beslismodel, dat fijnmaziger kan prioriteren tussen aanvragen.

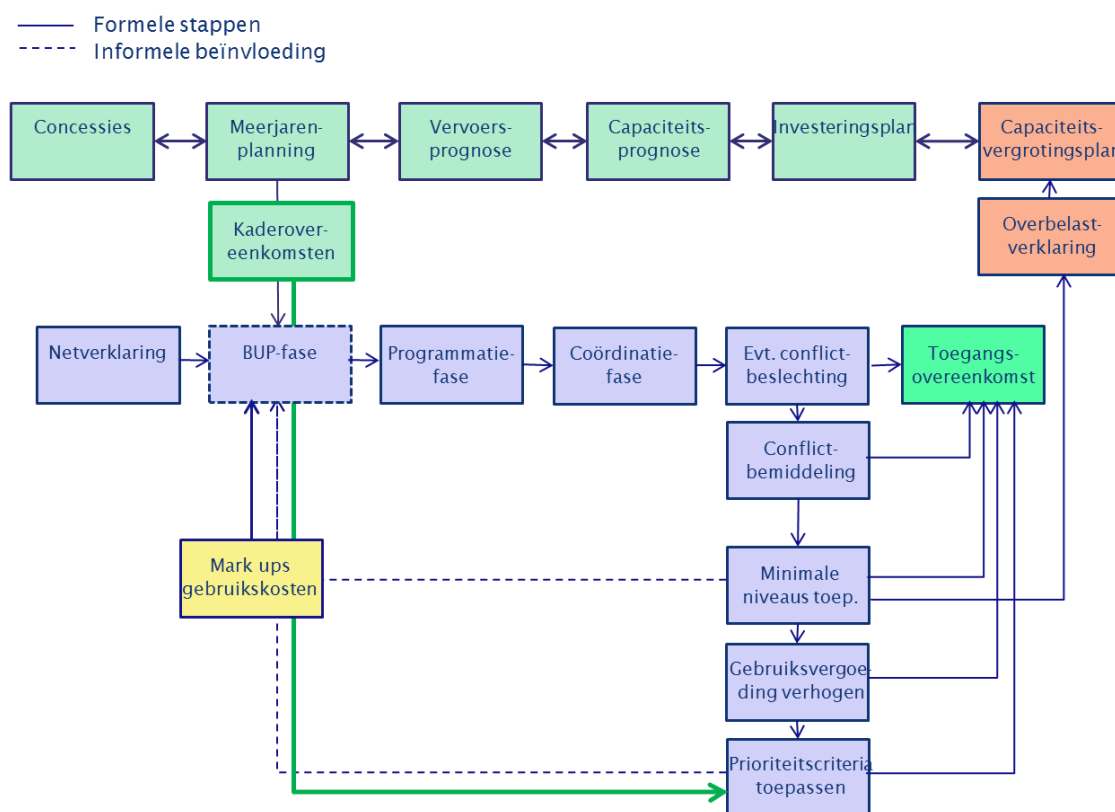
De adviezen over de gebruiksvergoeding en overbelastverklaring zoals in paragraaf 8.4. uiteengezet zijn ook in dit scenario relevant. In figuur 16 staan de aanpassingen in het regelgevend kader nog eens samengevat. In cursief staan de instrumenten die afwijken van het instrumentarium ten opzichte van het scenario 'beter benutten'.

Figuur 17 Maatregelen in regelgevend kader in scenario ‘strakkere regelgeving’

	Nieuw	Aanpassen
Capaciteitsverdeling	Kaderovereenkomst als koppeling tussen vervoersconcessie en Besluit Kaderovereenkomsten in prioriteitsstelling Besluit Capaciteitsverdeling	Eventueel: vervangen prioriteitscriteria door socio-economisch model.
Gebruiksvergoeding		Heffingen voor kwaliteit treinpaden Prestatieprikkel toepassen
Knelpunten infra		Frequenter toepassen overbelastverklaring

In de onderstaande figuur wordt de samenhang van de relevante instrumenten in scenario ‘strakkere regelgeving’ schematisch weergegeven.

Figuur 18 Proces capaciteitsverdeling scenario strakkere regelgeving



9.5.2 Timing van aanpassingen

De aanscherping van de regelgeving in het scenario ‘strakkere regelgeving’ hebben betrekking op aanpassingen in de AMvB. Aanpassingen in de AMvB vergen een doorlooptijd van maximaal 1 jaar. Aanpassingen zijn nodig op het moment dat blijkt dat het scenario ‘versterking bindingskracht’ niet volstaat. Het advies is om het functioneren van de capaciteitsverdeling in de toekomst onderdeel te maken van de monitoring van de Lange Termijn Spooragenda. Indien uit de monitoring blijkt dat het overlegmodel aan erosie onderhevig is, kan het terugvalscenario in werking treden. Dit start met de voorbereiding van de AMvB op de onderdelen die onder scenario ‘strakkere regelgeving’ genoemd zijn.

10 Bijlagen (separaat bijgevoegd)

- 10.1 **Beschrijving relevante ontwikkelingen capaciteit**
- 10.2 **Beschrijving toegang tot dienstvoorzieningen en levering van diensten (TDVLD)**
- 10.3 **Internationale benchmark**
- 10.4 **Toelichting nieuwe systematiek gebruiksvergoeding**