

Vergaderjaar 2023–2024

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1134

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2023

Tijdens het Commissiedebat over de Hoofdrailnetconcessie van 26 september 2023 heeft het lid van de VVD-fractie, de heer Minhas, verzocht om uitleg over de procedures die een spoorvervoerder moet volgen als hij een treindienst in open toegang wil aanbieden op het spoor. Met deze brief voldoe ik aan zijn verzoek en schets ik de procedures zoals die in de huidige wet- en regelgeving zijn opgenomen. Daarna ga ik ook kort in op een nieuwe Europees voorstel in het kader van capaciteitsverdeling dat hieraan raakt.

Als een spoorvervoerder een treindienst in open toegang wil aanbieden, dan doorloopt hij twee procedures. De opentoeegangtoetreders maakt melding bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) van de treindienst die hij in open toegang beoogd te rijden. De opentoeegangtoetreders doet dat minimaal 18 maanden voordat hij die treindienst wil gaan rijden. De ACM kan op verzoek van een belanghebbende een economische evenwichtstoets uitvoeren om te toetsen of een concessie op datzelfde (of een alternatief) traject financieel-economisch niet in gevaar is. Daarnaast vraagt de opentoeegangtoetreders bij ProRail spoorcapaciteit aan voor de treindienst die hij in open toegang wil aanbieden. ProRail verdeelt als verdeler de capaciteit op het spoor en moet beoordelen of de capaciteitsaanvraag van de opentoeegangtoetreders past binnen de beschikbare spoorcapaciteit. Ik wil benadrukken dat het om twee separate procedures gaat, die verder ook geen samenhang tot elkaar hebben. Hieronder licht ik deze procedures nader toe.

Meldingsprocedure ACM

De ACM plaatst de melding op haar website en bericht betrokken concessieverleners, concessiehouders en ProRail daarover. De ACM kan door belanghebbende partijen – zoals de vervoerder die op hetzelfde traject op basis van een concessie rijdt – verzocht worden tot het uitvoeren van een objectieve economische evenwichtstoets (EET). Het

betreft een financieel-economische toets. Een EET kan worden aangevraagd als op dezelfde route (of voor een alternatieve route) als de opentoeegangdienst een of meer concessies zijn verleend, en als de opentoeegangdienst het economisch evenwicht van de betreffende concessie of concessies in gevaar zou brengen. In de EET wordt onder andere rekening gehouden met het effect op de rentabiliteit van de vervoerdiensten op basis van de vervoerconcessie, inclusief de daaruit voortvloeiende effecten op de netto kosten voor de concessieverlener, het aantal reizigers, de tarifiering van vervoerbewijzen, de kaartverkoop, de dienstregeling en de frequentie van de voorgestelde nieuwe dienst. De procedure en criteria voor het uitvoeren van de EET zijn vastgelegd in een Europese uitvoeringsverordening¹.

Op basis van de economische evenwichtstoets kan de ACM een opentoeegangstoetreders het recht op toegang toewijzen of afwijzen. In het geval dat er een verstoring van het evenwicht is zal de ACM de opentoeegangstoetreders vragen zijn gemelde opentoeegangstreindienst dusdanig aan te passen zodat deze daarna wel toegang tot het spoor kan krijgen. Indien de ACM besluit om geen EET uit te voeren – zoals in de beslissing op bezwaar van de NS waarin de ACM besluit om geen EET uit te voeren naar aanleiding van de opentoeegangmelding voor treindiensten op het traject Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen² – dan heeft de opentoeegangstoetreders van rechtswege toegang tot het spoor voor zover er capaciteit beschikbaar is. Concreet gevolg van de recente beslissing van de ACM op het bezwaar van de NS inzake de treindiensten in Noord-Nederland is dat van rechtswege recht op toegang bestaat voor deze diensten. Het besluit doet geen uitspraak over het recht voor capaciteit op of voorrang bij capaciteitsverdeling op het spoor. Dat is onderdeel van de tweede procedure, die is belegd bij ProRail.

Capaciteitsverdeling door ProRail

Als capaciteitsverdelers beoordeelt ProRail of de capaciteitsaanvraag van de opentoeegangstoetreders past binnen de beschikbare capaciteit op het spoor. Ieder jaar in augustus stelt ProRail de definitieve capaciteitsverdeling vast voor het opvolgende dienstregelingsjaar. ProRail doet dat op basis van alle aanvragen die in april ingediend zijn door vervoerders. Indien er voldoende ruimte op de infrastructuur is en er geen conflicten zijn tussen concessievoer en opentoeegangvoer kan ProRail capaciteit toekennen aan beide typen vervoer. Als trajecten al druk bereden worden, kan de ruimte op het spoor beperkt zijn. Op het moment dat er meer capaciteitsaanvragen zijn dan er beschikbare infrastructuur is, en spoorwegvoerders in de coördinatiefase er onderling niet uitkomen, verklaart ProRail de spoorinfrastructuur overbelast. Op grond van de prioriteringsregels uit het Besluit capaciteitsverdeling geeft ProRail vervolgens prioriteit aan één of meerdere aanvragen. Van belang hierbij is dat de volgorde van de aanvraag geen beslissende factor is in de toekenning van capaciteit.

Dit besluit is in 2023 gewijzigd³ om te borgen dat – als er sprake is van een overbelastverklaring – het binnenlands concessievoer voorrang

¹ Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 van de Europese Commissie van 20 november 2018 tot vaststelling van de procedure en criteria voor de analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad.

² De beslissing is te vinden op www.acm.nl.

³ Besluit van 30 juni 2023 tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met de prioritering van binnenlands concessievoer (Stb. 2023, nr. 275, d.d. 30 juni 2023). Het besluit treedt in werking op 1 januari 2024 en geldt voor capaciteitsaanvragen vanaf dienstregelingsjaar 2025.

heeft boven zogenoemd binnenlands opentoeegangvervoer. Dit moet het aanbod voor reizigers en de kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland borgen, alsmede de uitvoering van de regionale concessies en de nieuwe HRN-concessie per 2025. Bij een toename van binnenlands opentoeegangvervoer zouden aanvragen immers van invloed kunnen zijn op de robuustheid en het efficiënt gebruik van het spoor, en daarmee op de kwaliteit en stabiliteit van de dienstverlening aan de reiziger.

Tijdens het Commissiedebat van 26 september jl. maakte de heer Minhas ook de verbinding met het voorstel voor een nieuwe EU-verordening voor capaciteitsverdeling⁴. Dat voorstel heeft de Europese Commissie op 11 juli jl. gepubliceerd. In dit voorstel wordt geen speciale positie toegekend aan concessievervoer ten opzichte van opentoeegangvervoer. De Europese Commissie stelt voor om in geval van schaarste de capaciteit te verdelen op basis van geharmoniseerde, sociaaleconomische prioriteitscriteria, ongeacht de status van het vervoer (concessie of open toegang). Een lidstaat zou wel de mogelijkheid hebben om een strategisch kader op te stellen waar de infrastructuurbeheerder rekening mee dient te houden bij de verdeling van schaarse capaciteit. De Europese Commissie beoogt een stapsgewijze implementatie van de verordening vanaf 2026 tot volledige inwerkingtreding in 2030. Op dit moment wordt het Nederlands standpunt voorbereid in een BNC-fiche. Deze ontvangt uw Kamer in het najaar.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

⁴ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van spoorweginfrastructuur capaciteit in de gemeenschappelijke Europese spoormarkt, ter wijziging van Richtlijn 2012/34/EU en tot intrekking van Verordening (EU) 913/2010 (COM(2023)443, d.d. 11 juli 2023).