

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Wijziging besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur tbv dienstregelingsjaar 2027

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?
 - ProRail als onafhankelijke verdeler van de capaciteit.
 - Vervoerders (zowel goederen als personenvervoer) als aanvragers van spoorcapaciteit.
 - (decentrale) Concessie verlenende overheden.
 - ACM als toezichthouder.
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk? ProRail, ACM, vervoerders en (decentrale) concessieverleners en de directie OVS.
- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Voorafgaand aan het opstellen van de wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (Bcap) is bij ProRail, ACM en de vervoerders geïnventariseerd wat de wensen zijn. Daarna is een deel van deze wensen vertaald in een voorstel voor aanpassing van het Bcap. Andere wensen worden meegenomen in een vervolgtraject.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

De capaciteitsverdelingsregels bieden onvoldoende handvatten om capaciteit te verdelen over concurrerende aanvragen binnen dezelfde deelmarkt (bijv. internationale treindiensten in open toegang). De handvatten in het huidige besluit zijn in veel gevallen niet onderscheidend. Of ze kunnen leiden tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten.
- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De spoormarkt verandert en de regelgeving is daarop nog onvoldoende aangepast.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Capaciteitsverdelingsregels beïnvloeden de markt, de investeringen die gedaan worden in spoorwegen en bepalen wie uiteindelijk gebruik kan maken van het hoofdspoor. De komende jaren wil een aantal nieuwe partijen treindiensten rijden op internationale en binnenlandse verbindingen. Hierdoor moet de schaarse spoorcapaciteit effectief en efficiënt worden verdeeld.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het huidige beleid geeft voorrang aan concessieervoer en bevat gedetailleerde regels over de verdeling. Het huidige kader bevat onvoldoende regels voor de verdeling van capaciteit onder aanvragers die in dezelfde deelmarkt opereren. Uit de evaluatie die heeft geresulteerd in het AEF rapport¹ is gekomen dat de spoorcapaciteit nu niet optimaal wordt benut door de wijze van prioritering en verdeling.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zonder wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling kan ProRail de capaciteit niet effectief en efficiënt verdelen. Hierdoor kan ProRail de hiervoor genoemde nieuwe partijen niet accommoderen. De (internationale) reiziger heeft hierdoor minder keuze.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Ervoor zorgen dat ProRail, als onafhankelijke verdeler van de infrastructuur, de capaciteit effectief en efficiënt kan verdelen. Ook als de spoormarkt verandert.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Door de benutting van de spoorweginfrastructuur te optimaliseren draagt dit traject bij aan de bereikbaarheid van (nieuwe) woningen en voorzieningen. Ook draagt dit traject bij aan de kwalitatieve en betrouwbare benutting van de spoorweginfrastructuur, ter ondersteuning van de economische ontwikkeling en het menselijk welzijn. En het draagt bij aan duurzame vervoerssystemen voor iedereen.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

¹ [Eindrapportage Evaluatie Besluit capaciteitsverdeling HSWI DEFINITIEF \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

- In 2018 heeft een evaluatie plaatsgevonden van het huidige beleid. Uit deze evaluatie is gekomen dat het huidige Bcap mogelijk perverse prikkels bevat, geen integraal systeem voorlegt aan de sector (capaciteit voor dienstvoorziening is bijv. niet inbegrepen), niet aansluit bij de gewenste planningscyclus van de goederenvervoerders en onvoldoende is toegesneden op de komst van meer open toegang personenvervoer. Ook al is deze evaluatie wat ouder, veel van de thema's zijn nog relevant.
- De Europese Commissie (EC) heeft recentelijk een voorstel voor een verordening capaciteitsverdeling gepubliceerd. Momenteel vinden de onderhandelingen binnen de EC plaats. De uitkomst hiervan is nog onzeker. Uitgangspunt van dit traject is om waar mogelijk al rekening te houden met de ontwikkelingen op dat terrein.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

- Bieden van schuifruimte aan ProRail.
- Het waar mogelijk ophogen van minimumbedieningsniveaus voor internationale treindiensten.
- Het bieden van meer flexibiliteit aan ProRail bij aanvullende criteria voor conflicten binnen de deelmarkten.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Als gevolg van het wijzigen van het besluit capaciteitsverdeling krijgt de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur meer ruimte om de capaciteit goed te verdelen.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Naar verwachting volgt bij een tekort aan capaciteit minder strikt uit de wetgeving (spelregels) zelf wie voorrang krijgt. Dit voorstel biedt ProRail meer ruimte om tot een doelmatiger en efficiëntere benutting van de capaciteit te komen. Dit ziet er als volgt uit:

- Met de mogelijkheid van schuifruimte kan ProRail gevolgen verbinden aan het niet meewerken aan een oplossing van een capaciteitsconflict in de coördinatiefase. De mogelijke verschuiving wordt begrensd in tijd en ProRail moet rekening houden met het belang van reizigers en vervoerders.
- De minimumbedieningsniveaus voor internationaal personenvervoer op twee trajecten worden verhoogd; de HSL (route naar Brussel, Parijs en Londen) en Amsterdam-Oldenzaal grens (route naar Berlijn). Hiermee krijgen internationale vervoerders op deze trajecten meer gegarandeerde paden tot hun beschikking.
- Na toepassing van minimumbedieningsniveaus geldt een prioriteitsvolgorde waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende deelmarkten. De huidige criteria voor prioritering binnen deelmarkten (bijv. internationaal hogesnelheidspersonenvervoer) bieden weinig houvast voor ProRail en leiden tot een gebrek aan flexibiliteit.

Uitgangspunt is dan ook om deze artikelen te schrappen en de invulling van prioritering binnen deelmarkten aan ProRail te laten. ProRail kan deze aanvullende criteria opnemen in de netverklaring. Daarbij kan ProRail ook prioriteit geven aan kaderovereenkomsten.

- In de consultatieversie van het wijzigingsbesluit is opgenomen dat ProRail na overleg met Defensie in de jaardienstregeling ruimte moet reserveren voor (ad hoc) vervoer voor defensiedoeleinden. Dit wordt verder uitgewerkt in de netverklaring.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Tijdens de internetconsultatie worden diverse toetsen gedaan (o.a. HUF-toetsen) en wordt een advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) gevraagd. Na verwerking van de uitkomsten van de toetsen en consultatie wordt een voorhangprocedure doorlopen. Tijdens het opstellen van de regelgeving is informeel geconsulteerd.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

- a) Wat is het voorstel?

Omdat de problemen met name gaan spelen vanaf dienstregelingsjaar 2027, wordt nu voorgesteld om een beperkte wijziging van het besluit capaciteitsverdeling uit te voeren. Daarmee wordt gezorgd dat ProRail over de middelen beschikt die nodig zijn om capaciteit binnen deelmarkten effectief te kunnen verdelen.

- b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

De wijziging is noodzakelijk om de verwachte problemen op te lossen. De maatschappelijke impact is beperkt, aangezien de wijzigingen vooral betrekking hebben op de verdeling van capaciteit binnen deelmarkten. De uitgangspunten voor de verdeling tussen deelmarkten worden niet gewijzigd. De wijziging heeft daarmee weinig impact op de bestaande concessies.

- c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

- Een risico is dat de flexibiliteit, die mogelijk als oplossing wordt ingevoerd, leidt tot nadelige gevolgen voor vervoerders die nu automatisch op grond van regelgeving voorrang genieten.
- Om de wijziging effect te laten hebben op de dienstregeling voor 2027 moet het besluit in de zomer van 2025 worden gepubliceerd. Dat betekent dat een strakke planning wordt gehanteerd.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De komende jaren worden meerdere wijzigingen van het besluit capaciteitsverdeling voorzien. Dit is een eerste stap. Daarna volgt nog een aanpassing als de regelgeving wordt opgenomen in het Spoorwegbesluit dat onder de gemoderniseerde Spoorwegwet komt te hangen. Daarnaast wordt gewerkt aan een nieuwe Europese verordening over capaciteitsverdeling. Deze treedt vermoedelijk rond 2030 in werking en vraagt dan aanpassing van de Nederlandse regelgeving.