

# Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

## Wijziging besluit capaciteitsverdeling dienstregelingsjaar 2027

Het hoofdpijnenverslag is een samenvatting van de ingediende reacties. De reacties zijn gesorteerd op (hoofd)thema's. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat reageert op een later moment (bij voorhang van het Besluit bij beide Kamers der Staten-Generaal) inhoudelijk. Deze reactietermijn is afhankelijk van het te volgen wettelijke traject. Voor een wet of AMvB duurt dit gemiddeld anderhalf jaar. Voor een Ministeriële regeling duurt dit gemiddeld een aantal maanden.

## Algemene informatie over de internetconsultatie

### In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging voor van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Dit besluit bevat onder andere de spelregels waarmee ProRail, als onafhankelijk verdeler van capaciteit, de beschikbare ruimte op het spoor verdeelt. De regels in het huidige besluit werken niet goed bij verdeling van beschikbare ruimte op het spoor tussen concurrerende aanvragen binnen dezelfde deelmarkt (bijv. internationale treindiensten in open toegang).

### Voor wie is dit belangrijk?

- Goederenvervoerders;
- Aanbieders van treindiensten voor passagiers;
- Concessieverleners;
- Belangenbehartigers van treinreizigers.

### Wat is het doel?

De komende jaren wil een aantal partijen nieuwe treindiensten rijden op internationale en binnenlandse verbindingen. Deze wijzigingen zorgen ervoor dat ProRail de schaarse spoorcapaciteit beter kan verdelen onder deze partijen. Hierdoor kan het spoor efficiënter en effectiever gebruikt worden.

## Reacties op hoofdpijnen

### Indieners

Van 6 november tot en met 4 december 2024 kon worden gereageerd op dit besluit en de toelichting. Er zijn in totaal 12 reacties ingediend, hiervan zijn er 12 openbaar.

Indieners zijn:

- Bedrijfsleven en branche (10, ca 84% van de reacties);
- Maatschappelijke organisaties (1, ca 8% van de reacties);

- Lokale overheden (1, ca 8% van de reacties).

## **Algemeen beeld van de reacties**

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties. Het sentiment van de reacties is overwegend positief-kritisch.

Uit de reacties blijkt dat veel partijen zich grotendeels kunnen vinden in de voorgestelde wijzigingen. Voor sommige partijen gaan de wijzigingen echter niet ver genoeg. Waar mogelijk en binnen de reikwijdte van dit wijzigingsbesluit is tegemoet gekomen aan de wensen die door partijen zijn geuit in de reacties.

De regering benadrukt dat sommige wensen nu nog niet konden worden meegenomen. Dit heeft ermee te maken dat het wenselijk is om dit wijzigingsbesluit zo snel mogelijk van kracht te laten zijn. Zo mogelijk per dienstregelingsjaar 2027. Er wordt wel gekeken of het mogelijk is om deze wensen mee te nemen bij toekomstige wijzigingen van het Besluit. In de nabije toekomst volgen namelijk nog enkele wijzigingen van het Besluit. Zo wordt de inhoud van het Besluit uiteindelijk opgenomen in de onderliggende regelgeving van de gemoderniseerde Spoorwegwet. Ook moeten de regels mogelijk aangepast worden als de Europese verordening voor capaciteitsverdeling van de spoorweginfrastructuur<sup>1</sup> in werking treedt. Over de verordening wordt momenteel onderhandeld.

## **Reacties per thema**

Hieronder wordt per thema uitgewerkt wat er is ingediend en wat de inhoudelijke reactie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hierop is.

### **Voorsorteren op invoering Time Table Redesign**

Door onder andere DB Cargo en Port of Amsterdam wordt verzocht om in het wijzigingsbesluit voor te sorteren op de invoering van timetable redesign (TTR). Dit is een nieuwe procedure voor de capaciteitsverdeling die niet is gebaseerd op één dienstregelingsjaar, maar meerdere jaren vooruitkijkt. Deze systematiek is onderdeel van de nieuwe Europese verordening voor capaciteitsverdeling van de spoorweginfrastructuur waarover nog wordt onderhandeld.

Het is niet mogelijk om in dit wijzigingsbesluit al voor te sorteren op TTR. De huidige SERA-richtlijn, die de basis vormt voor het Besluit, kent deze systematiek niet en gaat in Annex VII uit van de bestaande methode van verdeling per dienstregelingsjaar. Door ProRail wordt al wel gewerkt aan de implementatie van TTR, onder meer door een capaciteitsstrategie en capaciteitsmodel te publiceren.

### **Prioritering binnen deelmarkten in het Besluit**

Door onder meer FMN wordt gepleit voor het vastleggen van de prioritering binnen deelmarkten in het Besluit en niet in de netverklaring van de beheerder. Volgens FMN dient de wetgever de regels

---

<sup>1</sup> Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit in de gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte, tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 913/2010; (COM (2023) 443).

op te stellen voor een wettelijk en maatschappelijk optimale, eerlijke en non-discriminatoire capaciteitsverdeling.

Om voldoende flexibiliteit te behouden heeft de regering ervoor gekozen om de prioritering binnen deelmarkten vast te leggen in de netverklaring in plaats van in het Besluit.

### **Mogelijk maken kaderovereenkomsten**

In de reacties van onder andere FMN en HEURO wordt gevraagd om kaderovereenkomsten een plaats te geven in dit wijzigingsbesluit. Daarbij wordt aangegeven dat Nederland zich bij de invoering van kaderovereenkomsten kan laten inspireren door goede voorbeelden uit Spanje en Frankrijk.

De regering ziet het belang van meerjarige zekerheid over het verkrijgen van capaciteit voor aanvragers en nieuwe toetreders tot de spoormarkt. Daarom is overwogen of, en hoe, kaderovereenkomsten een plaats konden krijgen in de capaciteitsverdelingsregels. Aangezien de consequenties van de invoering van kaderovereenkomsten tussen deelmarkten voor het Nederlandse spoornetwerk verstrekkend kunnen zijn, is een uitgebreid nader onderzoek nodig om de impact daarvan goed te kunnen bepalen. Vanwege de wenselijkheid om dit wijzigingsbesluit spoedig van kracht te laten zijn, is ervoor gekozen in dit wijzigingsbesluit alleen de toepassing van kaderovereenkomsten binnen deelmarkten mogelijk te maken.

De komende periode worden de gesprekken met ProRail, de ACM en de vervoerders over eventuele bredere toepassing van kaderovereenkomsten voortgezet. Daarbij wordt geprobeerd om te zoeken naar een methode voor het gebruik van kaderovereenkomsten die past binnen de nieuwe Europese verordening voor capaciteitsverdeling van de spoorweginfrastructuur. Op deze manier kan de nieuwe werkwijze zoveel mogelijk voortgezet worden als de nieuwe verordening van kracht wordt. De ervaringen met kaderovereenkomsten in andere EU-lidstaten worden daarbij zorgvuldig bestudeerd. Opgemerkt wordt dat gegeven het complexe en drukbereden netwerk dat Nederland kent, lessen uit andere landen niet zonder meer één-op-één over te nemen en toe te passen.

### **Meer maatwerk in het capaciteitsverdelingsproces**

DB Cargo en Port of Amsterdam vragen om maatwerk en maatwerkpaden een plaats te geven in het Besluit.

Vanwege van de wenselijkheid om het wijzigingsbesluit van kracht te laten zijn per dienstregelingsjaar 2027, heeft de regering ervoor gekozen om bij een van de volgende wijzigingen van het Besluit te bepalen of en hoe maatwerkpaden een plaats krijgen in het capaciteitsverdelingsinstrumentarium.

### **Militair transport**

Uit de reacties blijkt dat er veel begrip is voor het feit dat er ruimte moet zijn voor militaire transporten. In meerdere consultatiereacties, met name door goederenvervoerders, zijn ook zorgen geuit over de uitwerking van het reserveren van capaciteit voor militair transport.

ProRail oordeelt in haar uitvoerings- en handhavingstoets dat het reserveren van capaciteit in de jaardienstverdeling ten koste gaat van de ad hoc capaciteit en daardoor niet bijdraagt aan het

borgen van voldoende capaciteit voor militaire transporten. In de praktijk kan de planning van militaire transporten nog in een laat stadium wijzigen door onvoorziene omstandigheden. Dat vraagt om een bepaalde mate van flexibiliteit. Het reguliere capaciteitsverdelingsproces start ruim voor het dienstregelingsjaar met het aanvragen van treinpaden door vervoerders en toewijzing van de treinpaden door ProRail. Na de toewijzing van capaciteit kan alleen worden afgeweken van die treinpaden als er nog ruimte is op het spoor (in de ad hoc fase). Op basis van de SERA-richtlijn zijn de mogelijkheden beperkt voor de beheerder om capaciteit, die reeds aan vervoerders is toebedeeld, in te trekken. Daarnaast mogen vervoerders de aan hen toegewezen capaciteit niet verhandelen of aan een andere vervoerder overdragen. Het inpassen van treinpaden voor militair transport nadat al veel capaciteit is verdeeld kan daarom soms moeilijk zijn. Ook is het afhankelijk van de medewerking van vervoerders, die dan aan hen toegewezen capaciteit vrijwillig inleveren.

Artikel 13, vierde lid, wordt niet opgenomen in het Besluit. Onder meer op basis van de veelal negatieve consultatiereacties en het gegeven dat dit onvoldoende het geconstateerde probleem oplost. Er wordt gekeken naar andere mogelijkheden om capaciteit te borgen voor militaire doeleinden, bijvoorbeeld door het sluiten van een convenant met de sector.

### **Minimumbedieningsniveaus**

Door diverse partijen uit de goederensector zoals Evofenedex, Railgood, goederenvervoerders en havenautoriteiten is gevraagd om ophoging van de minimumbedieningsniveaus voor het goederenvervoer.

Om de minimumbedieningsniveaus voor het goederenvervoer structureel te kunnen verhogen, is een gedegen impactanalyse van ProRail nodig zodat de effecten op de andere deelmarkten op alle momenten van de dag bekend zijn. Aangezien deze wens niet in de oorspronkelijke reikwijdte van deze wijziging zat, is geen impactanalyse hierop uitgevoerd. De analyse nu uitvoeren betekent dat het niet meer mogelijk is om het wijzigingsbesluit per dienstregelingsjaar 2027 van toepassing te laten zijn. De wens of en in welke mate de minimumbedieningsniveaus voor het goederenvervoer structureel kunnen worden verhoogd, wordt bij toekomstige wijzigingen van het Besluit opnieuw bekeken.

De introductie van schuifruimte kan mogelijk wel helpen bij het beter benutten van de capaciteit ten behoeve van het goederenvervoer. Dit betekent echter niet dat goederenvervoerders op deze en andere routes geen extra treinpaden toegewezen zouden kunnen krijgen bovenop de genoemde treinpaden in de minimumbedieningsniveaus.

### **Schuifruimte**

Diverse partijen hebben in hun consultatiereactie aangegeven de introductie van schuifruimte te steunen. Wel verzoeken zij om uitleg waarom in het Besluit is gekozen voor een begrenzing van drie minuten.

Voor de regering was het doel van de introductie van schuifruimte leidend: het mogelijk maken om een extra treinpad in te passen. De standaard in Nederland is dat treinpaden drie minuten uit elkaar liggen. Dit betekent dat een verschuiving van drie minuten in veel gevallen voldoende kan zijn om een extra treinpad in te passen met zo min mogelijk gevolgen voor de aangevraagde dienstregeling.

Voor goederenvervoer is de situatie anders. Treinpaden voor goederenvervoer worden afgestemd met buurlanden. Een verschuiving van drie minuten is vaak niet zinvol, omdat de trein dan te vroeg of te laat bij de grens aankomt. In deze gevallen is het beter om de goederentrein naar het eerstvolgende goederenpad te verschuiven, dus 30 of 60 minuten eerder of later. Ook bij verschuivingen van goederenvervoer moet de beheerder rekening houden met de algemene reizigers- en verladersbelangen. De beheerder moet in de netverklaring uitwerken wat de redelijke grenzen van de schuifruimte zijn, ook ten aanzien van de verschuiving in tijd van goederenpaden.

### **Overbelastverklaring**

Rover adviseert bij het toepassen van de schuifruimte over te gaan tot overbelastverklaring, in ieder geval in die situaties dat een betrokken gerechtigde hierom verzoekt. Ook adviseert Rover deze procedure expliciet op te nemen in het wijzigingsbesluit.

Dit advies wordt niet overgenomen, omdat bij het toepassen van schuifruimte geen sprake hoeft te zijn van overbelaste infrastructuur. Het toepassen van schuifruimte zal zich voornamelijk voordoen tussen treinen die incidenteel (enkele keren per dag) rijden en treinen die in een patroon rijden. Structurele capaciteitsknelpunten zal ProRail al voordat de jaardienst start signaleren bij onder andere het opstellen van het capaciteitsmodel.

Daarnaast adviseert Rover om aan de opsomming van artikel 7a lid 2 "opentoeegangmeldingen" voor de komende vijf jaar toe te voegen.

Ook dit advies wordt niet overgenomen. De verwachting is dat niet elke aankondiging leidt tot een aanvraag. ProRail houdt bij het opstellen van de capaciteitsmodellen ook rekening met opentoeegangmeldingen, maar voor een formele stap zoals overbelastverklaren, is meer nodig dan alleen een melding dat een vervoerder interesse heeft om op termijn op een bepaalde route te gaan rijden. Uiteraard kan ProRail deze opentoeegangmeldingen wel betrekken bij de vraag of bepaalde infrastructuur overbelast moet worden verklaard. Artikel 7a, tweede lid, van het Besluit bevat immers geen limitatieve opsomming en deze meldingen kunnen wel bijdragen tot het oordeel van ProRail dat in de navolgende jaren de capaciteit niet adequaat kan worden verdeeld. Een algehele verplichting waarbij iedere opentoeegangmelding in feite als capaciteitsaanvraag geldt en dus de optelsom van deze meldingen direct tot overbelastverklaring zou moeten leiden, acht de regering niet wenselijk.

### **Tekstueel**

Er zijn enkele tekstuele en wetstechnische opmerkingen gemaakt. Deze zijn waar nodig overgenomen. Zo zijn enkele verwijzingen gecorrigeerd en is hier en daar het taalgebruik consistentier gemaakt.

## **Vervolgproces**

Dit verslag gaf een analyse en samenvatting van de reacties op de internetconsultatie. Na deze consultatie volgde vaststelling in de ministerraad en daarna voorhang bij de Eerste en Tweede Kamer. Na de voorhang wordt een advies van de Raad van State verwerkt, waarna het gewijzigde

Besluit capaciteitsverdeling in augustus wordt gepubliceerd. Het Besluit treedt vanaf 2026 in werking.