

Amersfoort, 3 december 2024

Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Betreft: Besluit capaciteitsverdeling dienstregeling 2027

Geachte heer/mevrouw,

U heeft op 7 november 2024 een concept wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur ter consultatie voorgelegd. Reizigersvereniging Rover reageert middels deze brief op deze voorgenomen wijziging van de AmvB.

Hoofdpijnen

Met de aanpassing van de capaciteitsverdelingsregels wilt u de capaciteitsverdeler meer handvatten geven om de capaciteit te verdelen over concurrerende aanvragen. Dit is van belang omdat er een steeds groter beroep wordt gedaan op de schaarse capaciteit. U doet dit hoofdzakelijk door de beheerder meer schuifruimte te geven en door waar mogelijk minimumbedieningsniveaus voor internationaal personenvervoer te verhogen.

Wij onderschrijven de noodzaak van de voorgenomen wijziging. Wel dient de extra flexibiliteit begrensd te worden om te zorgen dat de reiziger zowel op korte als op lange termijn de maatschappelijk gewenste kwaliteit krijgt. Wij zijn van mening dat de nieuwe regeling niet mag leiden tot het minder afgeven van overbelastverklaringen of uitstel daarvan. Daarom is aanscherping van het voorstel noodzakelijk. Wij zijn daarnaast van mening dat de wijziging op een aantal punten aangevuld moet worden om bestaande knelpunten op te lossen of te verminderen. Dit betreft de omgang met ad hoc aanvragen en de procedure voor overbelastverklaring voor de nabije toekomst.

In het vervolg geven wij onze reactie per artikel van de (gewijzigde) AmvB.

1. Schuifruimte voor de beheerder (artikel 4c)

U wilt de beheerder ruimte te geven om treinpaden met maximaal 3 minuten te schuiven. In de praktijk wordt nu al regelmatig in de coördinatiefase overeenstemming bereikt over een dergelijke verschuiving. Dit is echter afhankelijk van de medewerking van gerechtigden. Door dit verplichtend te maken verwacht u dat meer capaciteit kan worden toegewezen.

De voorgestelde schuifruimte is op het eerste oog slechts minimaal. Het leidt er wel toe dat treinen slechter gespreid over het uur kunnen worden verdeeld. In een hoogfrequente dienstregeling (4x per uur of vaker) is dit problematisch als deze schuifruimte niet slechts betrekking heeft op een enkele rit maar op een groot aantal of zelfs alle ritten gedurende de dag.

Wij illustreren dit aan de hand van het volgende voorbeeld. Per saldo kan 3 minuten schuifruimte bij een frequentie van 4x per uur leiden tot een 18/12/18/12 ligging als een 15/15/15/15 ligging is aangevraagd. Het maximale en minimale interval tussen twee treinen zal met 3 minuten schuifruimte per trein in totaal 6 minuten verschillen.

Rover.
Van reizigers,
voor reizigers.

Dit intervalverschil is dusdanig groot dat reizigers hierdoor slechter zullen verspreiden over treinen. Reizigers kunnen met name in de brede spits te maken krijgen met volle treinen. Een schuifruimte van 3 minuten is in de meeste situaties ook niet nodig. De minimale opvolgtijd tussen treinen is vaak 3 minuten. Daarom zal 2 minuten schuifruimte per trein vaak voldoende zijn.

Advies: *Wij adviseren de schuifruimte te beperken tot 2 minuten.*

De voorgestelde formulering van artikel 4c stelt dat de beheerder met het oog op het doelmatig gebruik van de capaciteit, de reistijd voor de reiziger en rekening houdend met de gerechtvaardigde belangen van gerechtigden binnen redelijke grenzen capaciteit kan voorstellen. Uit de toelichting blijkt dat de reistijd voor de reiziger niet het doel is van de schuifruimte maar een factor waar rekening mee moet worden gehouden.

Advies: *Wij adviseren in de toelichting te verduidelijken dat het verbeteren van de reistijd van reizigers een doel is en geen element waar rekening mee gehouden moet worden.*

In de huidige regeling zorgt een gebrek aan overeenstemming tijdens de coördinatiefase al dan niet gecombineerd met een heffing voor een overbelastverklaring. Door de schuifruimte verplichtend te maken verwachten wij minder vaak een overbelastverklaring. Het kortetermijnvoordeel (meer capaciteit verdelen) gaat dan ten koste van het langetermijnbelang van de reiziger en de gerechtigden (capaciteitsvergroting en niet structureel inleveren op kwaliteit). Het risico ontstaat dat in latere jaren, zelfs met benutting van schuifruimte, het verdelen van alle aangevraagde capaciteit niet meer mogelijk is. Als dan alsnog een overbelastverklaring volgt dan wordt een oplossing veel later inzichtelijk dan in de huidige situatie. Dit kan ervoor zorgen dat een oplossing van het knelpunt ook veel later wordt gerealiseerd en dat is maatschappelijk ongewenst.

Advies: *Wij adviseren bij het toepassen van de schuifruimte over te gaan tot overbelastverklaring, in ieder geval in die situaties dat een betrokken gerechtigde hierom verzoekt, en deze procedure expliciet op te nemen in de gewijzigde AmvB.*

2. Ad hoc aanvragen (artikel 5)

Volgens artikel 48 van richtlijn 2012/34/EU moet de infrastructuurbeheerder, indien nodig, een raming maken van de behoefte aan reservecapaciteit die binnen de definitieve dienstregeling beschikbaar moet zijn om snel op te verwachten ad hoc-aanvragen voor capaciteit te kunnen reageren.

De mate waarin reservecapaciteit beschikbaar wordt gehouden kan gevolgen hebben voor de structurele ruimte die er is voor reizigerstreinen. Daarom is een goede onderbouwing van de raming essentieel. In de praktijk zien wij steeds vaker discussie over deze benodigde reservecapaciteit. Een voorbeeld is het traject Heerlen – Herzogenrath waar enkele reizigerstreinen per dag enkele stations moeten overslaan om ruimte te bieden voor ad hoc goederentreinen. Er is discussie tussen de capaciteitsverdeler en de vervoerders over het aantal keer per dag dat dit nodig is. De capaciteitsverdeler zet in op meer reservecapaciteit voor ad hoc goederentreinen ten koste van haltering door reizigerstreinen.

Advies: *Wij adviseren de capaciteitsverdeler te verplichten jaarlijks per traject de raming van de behoefte aan reservecapaciteit openbaar te maken en te onderbouwen.*

3. Overbelastverklaring bij open toegang meldingen (artikel 7a)

In artikel 7a lid 2 staat dat de verwachting dat sprake zal zijn van overbelaste infrastructuur in de nabije toekomst onder meer gebaseerd kan zijn op de capaciteitsverdelingsprocedure voor de normale dienstregeling, gesloten kaderovereenkomsten, een nieuw verleende concessie of prognoses van de beheerder of gerechtigden.

In deze opsomming ontbreken de open toegang meldingen die vervoerders zonder concessie moeten doen bij de ACM. De praktijk leert dat deze meldingen vaak eerder komen dan de wettelijke 18 maanden voor uitvoering. Sinds deze meldingen is het jaarlijkse proces van capaciteitsverdeling reeds doorlopen. Toch constateren wij dat deze meldingen nog niet hebben geleid tot nieuwe overbelastverklaringen terwijl het wel gaat om trajecten waar onvoldoende capaciteit is om al deze aanvragen in de nabije toekomst te honoreren.

Door in deze situaties niet onverwijld over te gaan tot overbelastverklaring wordt onnodig tijd verloren voor het maken van een capaciteitsvergrotingsplan. Hiermee wordt de ontwikkeling van de spoormarkt ook geremd omdat het de drempel voor nieuwe toetreders verhoogd. Zij moeten immers lang wachten op het beschikbaar komen van capaciteit waardoor financiële risico's voor deze toetreders toenemen.

Wij concluderen dat artikel 7a lid 2 daarom verduidelijkt moet worden door hier open toegang meldingen expliciet te noemen. Dilemma hierbij is dat niet elke open toegang melding zal leiden tot een daadwerkelijke capaciteitsaanvraag voor het dienstregelingsjaar waarvoor de melding is gedaan. Dit geldt echter net zo zeer voor concessievervoer nu de gerechtigde voor de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet de mogelijkheid heeft om minder treinen te rijden dan opgenomen in het volume.

Advies: *Wij adviseren aan de opsomming van artikel 7a lid 2 open toegang meldingen voor de komende 5 jaar toe te voegen.*

4. Ophogen van minimumbedieningsniveau (artikel 8)

Door minimumbedieningsniveaus voor internationaal opentoevangvervoer te verhogen wilt u zorgen dat bepaalde capaciteit beschikbaar is voor het internationale opentoevangvervoer. Ook brengt u de minimumbedieningsniveaus voor binnenlands hogesnelheidsvervoer in lijn met het volume van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Wij onderschrijven de noodzaak van deze verhoogde minimumniveaus.

Met de door u voorgestelde 16 paden per richting per dag op een aantal corridors kan echter geen dagdekkend aanbod worden geboden. Het gevolg is dat reizigers niet een optimaal aanbod krijgen. Zo kunnen reizigers vanaf Breda met Eurocity Antwerpen-Centraal in 2025 met 16 paden per richting per dag niet eerder dan 8:16 uur en niet later dan 23:16 uur bereiken. Het verbeteren van het aanbod aan de dagranden kan worden geregeld in de concessie maar kan ook door aanbod van open toegang vervoerders. Dit vraagt wel dat het minimumbedieningsniveau dat in het besluit capaciteitsverdeling wordt gegarandeerd ook in de dagranden geldt. Er is geen enkel bezwaar tegen het ophogen van 16 respectievelijk 32 paden per dag naar 18 respectievelijk 36 paden aangezien u in genoemde bepalingen in de meeste gevallen al een limiet van 1 respectievelijk 2 paden per richting per uur hebt opgenomen. Het uitgaan van 18 paden sluit ook goed aan bij het minimumniveau in artikel 8 lid 1 onderdeel d van het vigerende besluit.

Advies: Wij adviseren in artikel 8 overal waar gesproken wordt over 16 paden per dag of een veelvoud daarvan dit te vervangen door 18 paden per dag of een veelvoud daarvan.

In de meeste bepalingen in artikel 8 wordt gesproken over het aantal paden per richting per dag of per uur. In een klein aantal bepalingen zijn de woorden “per richting” weggelaten. Het is van belang dat woorden “per richting” consequent worden toegepast.

Advies: Wij adviseren in artikel 8 lid 1 onderdeel a sub 1 (de grote stations) en sub 2 (de overige stations) de woorden “paden per uur” en “pad per uur” te vervangen door “paden per richting per uur” respectievelijk “pad per richting per uur”.

Advies: Wij adviseren in artikel 8 lid 1 onderdeel d sub 1 (het baanvak Amsterdam – Schiphol – Rotterdam Centraal – Belgische grens) en sub 2 (het baanvak Rotterdam Centraal – Breda – Belgische grens) de woorden “paden per dag” te vervangen door “paden per richting per dag”.

In artikel 8 staat behoudens het internationale personenvervoer via Zevenaar en Oldenzaal en het internationale hogesnelheidspersonenvervoer via Hazeldonk geen minimumbedieningsniveau voor andere grensoverschrijdende verbindingen zoals de diverse verbindingen die kunnen worden samengevat onder de noemer kort grensoverschrijdend verkeer. Omdat ook op dergelijke trajecten schaarste aan capaciteit kan zijn dient ook hier een minimumbedieningsniveau voor vastgesteld te worden.

Advies: Wij adviseren in artikel 8 een minimumbedieningsniveau op te nemen voor grensoverschrijdend vervoer op de trajecten Roosendaal-Belgische grens, Maastricht-Belgische grens, Heerlen-Duitse grens, Venlo-Duitse grens, Arnhem-Duitse grens (voor de regionale treinen richting Düsseldorf), Enschede-Duitse grens, Hengelo-Duitse grens, Coevorden-Duitse grens en Winschoten-Duitse grens. Wij adviseren daarbij minimaal uit te gaan van een minimum van 18 paden per richting per dag met een maximum van 1 pad per richting per uur en waar mogelijk of waar de frequentie al hoger is (zoals Heerlen – Duitse grens) uit te gaan van een minimum 36 paden per richting per dag met een maximum van 2 paden per richting per uur.

In lid 1 onderdeel b gaat u voor nationaal hogesnelheidsvervoer uit van 5 paden per richting per uur op het baanvak Amsterdam – Schiphol – Rotterdam Centraal met een minimum van 80 paden per richting per dag en 4 paden per richting per uur op het baanvak Rotterdam Centraal – Breda met een minimum van 64 paden per richting per dag. Wij merken op dat u niet meer spreekt van doorgaande paden Amsterdam-Breda en Den Haag Centraal – Eindhoven. U onderbouwt deze keuze niet. Dit kan leiden tot extra overstappen als de gerechtigde wel deze doorgaande paden wil aanbieden maar deze niet toegewezen krijgt.

Advies: Wij adviseren in artikel 8 lid 1b de beoogde doorgaande paden Amsterdam – Rotterdam Centraal – Breda en Den Haag Centraal – Eindhoven Centraal te benoemen.

Omdat de hoofdtrainnetconcessie 2025-2033 geen minimale reistijden of snelheden vastlegt, stelt u voor bepalingen hierover te verwijderen. Wel wilt u in artikel 8, eerste lid, onderdeel d, onder 3° blijven vastleggen dat bepaalde paden zijn bestemd voor spoorvoertuigen die een snelheid van ten minste 300 kilometer per uur kunnen bereiken. Concreet betreft dit de paden die op dit moment worden benut door Eurostar.

Wij merken op dat het rijden met lagere snelheden op de HSL de beschikbare capaciteit op de HSL kan beperken. Wij zien niet in waarom voor overig hogesnelheidsvervoer geen minimum snelheid zou moeten gelden. Wij stellen voor hiervoor de grens van 200 kilometer per uur te gebruiken, de maximum snelheid van het huidige materieel dat wordt ingezet in het genoemde hogesnelheidsvervoer.

Advies: *Wij adviseren in artikel 8 lid 1 onderdeel b (nationaal hogesnelheidsvervoer) en onderdeel d sub 1 en sub 2 (internationaal hogesnelheidsvervoer) te vereisen dat het moet gaan om spoorvoertuigen die een snelheid van ten minste 200 kilometer per uur kunnen bereiken.*

5. Deelmarkten

In artikel 10 onderscheidt u de verschillende deelmarkten en bepaalt u een prioriteitsvolgorde tussen deze deelmarkten in het geval van een overbelastverklaring. In dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen stadsgewestelijk en streekgewestelijk openbaar vervoer al dan niet met een concessie. In de praktijk bestaat dit onderscheid tussen stads- en streekgewestelijk niet meer en ook voor reizigers is dit onderscheid niet relevant. Er zijn treinseries die volgens kaart 1 bij de AmvB op een deel van het traject stadsgewestelijk zijn en op een deel van het traject streekgewestelijk. Het is onduidelijk hoe in deze gevallen een prioritering moet worden bepaald.

Advies: *Wij adviseren de onderverdeling in deelmarkten in de AmvB in lijn te brengen met de praktijk.*

6. Schrappen van geluidscriterium voor prioritering binnen deelmarkten (artikel 10a)

U schrapt de prioriteitsvolgorde binnen deelmarkten gebaseerd op het geluidsniveau. Deze regel zou namelijk kunnen leiden tot een ongewenste uitkomst voor reizigers, doordat mogelijk materieel zou worden ingezet dat kort is, maar niet passend bij de vervoersbehoefte. U introduceert hiervoor echter geen alternatief. Wel suggereert u dat de beheerder in de netverklaring aanvullende prioriteitscriteria kan opnemen.

Advies: *Wij adviseren wanneer binnen deelmarkten moet worden geprioriteerd prioriteit te geven aan de aanvrager die een hogere vervoerscapaciteit biedt.*

Vanzelfsprekend zijn wij graag bereid een toelichting te geven op deze reactie.

Met vriendelijke groet,

Frank Visser
Beleidsmedewerker