

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie

Wijziging Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

(Internetconsultatie van 1 september tot en met 2 oktober 2022)

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging voor van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. De wijziging gaat over voorrangregels bij de verdeling van capaciteit op het spoor. De wijziging regelt dat binnenlands personenvervoer dat onder concessie rijdt voorrang krijgt op binnenlands personenvervoer dat in zogeheten open toegang rijdt (open toegang betekent dat ook partijen zonder concessie passagiersdiensten mogen aanbieden).

Doelgroepen die door de regeling worden geraakt

- Infrabeheerders van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur;
- Personenvervoerders op het spoor;
- Binnenlandse reizigers.

Het doel van het gewijzigde besluit is om bij schaarste op de spoorinfrastructuur te kunnen prioriteren tussen binnenlands personenvervoer dat onder concessie rijdt en binnenlands personenvervoer dat in open toegang rijdt. Binnenlands concessievervoer zal een hogere prioriteit krijgen dan binnenlands personenvervoer dat in open toegang rijdt, om daarmee te zorgen voor kwaliteit en stabiliteit voor de reiziger.

Verwachte effecten van de regeling voor de doelgroepen

Het gevolg van deze wijziging in regelgeving is dat binnenlands concessie-personevervoer op de hoofdspoorweginfrastructuur voorrang krijgt op binnenlands opentoeegang-personevervoer. De huidige situatie op het hoofdrailnet blijft daarmee in grote mate geborgd.

De internetconsultatie

Er kon worden gereageerd op alle onderdelen van de regeling en de toelichting. De vraag werd hierbij gesteld: "Zijn er effecten van de regeling die niet beschreven staan in de toelichting en zo ja, welke zijn dit?"

De reacties

Er zijn in totaal 13 reacties ingediend, waaronder een dubbele, zodat er in totaal sprake is van 12 afzonderlijke indieners. Van deze reacties zijn er 11 openbaar. Indieners zijn:

- Railbedrijven en brancheorganisaties, waaronder: Noord West Connect, European Sleeper Coöperatie, Port of Amsterdam, Havenbedrijf Rotterdam N.V., RailGood, Evofenedex, ALLRAIL, FlixBus B.V., DB Cargo Nederland NV, FMN (92% van de reacties);
- Belangenverenigingen (Reizigersvereniging Rover): (8% van de reacties).

1. Algemeen beeld van de reacties

De reacties zijn voornamelijk kritisch. Zowel reizigersvervoerders als goederenvervoerders hebben gereageerd. Het algemeen beeld komt op het volgende neer:

A. Reizigersvervoer

- Het Besluit Capaciteitsverdeling zou integraal herzien moeten worden. Het is nu onduidelijk, lastig toe te passen, en een aantal partijen trekken bepaalde beelden over de marktordening in twijfel.

B. Goederenvervoer

- Aan de rol en het belang van het spoorgoederenvervoer wordt geen recht gedaan; prioriteringsregels zouden het spoorgoederenvervoer op generlei wijze mogen belemmeren.

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de hoofdpijnen, mede aan de hand van citaten uit individuele reacties. Deze reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer.

A. Reizigersvervoer

Reactie Rover

- Opnieuw wordt een pleister geplakt op het Besluit Capaciteitsverdeling. Het is daarom wenselijk de reeds aangekondigde integrale herziening van het Besluit op korte termijn door te voeren.
- Het prioriteren van concessievervoer sluit aan bij het maatschappelijk belang dat deze concessies borgt. Reizen wordt daarmee voor veel reizigers daadwerkelijk mogelijk. Wel dient altijd het reizigersbelang voorop te staan.
- Geconstateerd wordt dat de verschillende deelmarkten in het personenvervoer (internationaal HSL, internationaal overig, HSL, nationaal, stadsgewestelijk, streekgewestelijk) niet altijd goed te onderscheiden zijn.
- Bekeken moet worden of de minimale gegarandeerde bedieningsniveaus (artikel 8) nog wel aansluiten bij de feitelijke en gewenste indeling van het spoorwegnetwerk zoals opgenomen in de verschillende concessies en beleidsnota's.

Reactie FMN, ALLRAIL en FlixBus B.V.

Opzet en vormgeving van het besluit

- Het besluit is onduidelijk waardoor het lastig is toe te passen;
- Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft een verkeerd beeld van de marktordening, die niet klopt met de werkelijkheid.
- Het besluit is niet in lijn met de beleidsambities van het Ministerie op het gebied van het bevorderen van internationaal spoorvervoer;
- Aandacht wordt gevraagd voor verbetering van deze inconsistenties, onder andere door het creëren van betere randvoorwaarden in open toegang;
- Er wordt kennelijk vanuit gegaan dat treinen in een concessie automatisch een hoger publiek belang vertegenwoordigen dan treinen in open toegang. Dit is niet het geval;
- Open toegang en concessie zijn geen concurrenten van elkaar. Open toegang of concessie zegt niets over de mate van regulering;

Inhoud van het besluit

- De ervaring leert dat het door ProRail verdeelde treinpad niet altijd aan kan sluiten bij commerciële uitgangspunten, dit levert een verslechtering op voor de positie van sommige vervoersdiensten in open-access in het capaciteitverdeelproces;
- Aandacht wordt gevraagd voor tussentijdse interventies die leiden tot minder nadelige uitkomsten van toekomstige conflicten in het capaciteitverdeelproces;
- Door de formulering van artikel 10 krijgen alle internationale treinen die uit hoofde van een concessie rijden prioriteit boven alle andere treinen nadat de minimumniveaus uit artikel 8 zijn toegewezen. Dat lijkt niet logisch, zeker als er sprake is van een regionale grensoverschrijdende treindienst waarvan de capaciteitsaanvraag conflicteert met nationaal openbaar vervoer uit hoofde van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet;
- Artikel 10 geeft over het algemeen korte treinen met de minste reizigers een hogere prioriteit. Dit is vanuit een maatschappelijk optimale benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur ongewenst;
- Grijp deze tussentijdse wijziging van het Besluit Capaciteitsverdeling aan om in artikel 8, onder c, de minimale beschikbare capaciteit voor internationale personentreinen te verhogen;
- De partijen stellen dat de Europese marktordening ertoe zal leiden dat in Nederland vanaf 2025 in de praktijk alleen onrendabele regionale treinen nog onderdeel kunnen uitmaken van een concessie, en winstgevende intercity's en internationale treinen in open toegang rijden. In dat geval zal de voorgenomen wijziging ongewild de intercity's en internationale treinen in de capaciteitstoedeling ónder de regionale treinen stellen ;
- De suggestie in de toelichting dat vervoerders via open toegang aan "cherry-picking" zouden doen is suggestief en een vorm van desinformatie;
- Er is bezwaar tegen de onderhandse gunning van het HRN. Als de Europese lijn gevolgd wordt, gaat dus eerst open acces voor en dan pas volgt een concessie. De voorliggende wijziging lijkt dan ook uitsluitend van toepassing te worden op het dan ontstane, resterende deel dat via aanbesteding als concessie wordt ingericht.

Overige reacties reizigersvervoer algemeen:

Er zijn over artikel 10 en artikel 8 opmerkingen van technische aard gemaakt. De opmerkingen gingen over al dan niet juiste verwijzingen van een specifiek lid naar een ander lid binnen het Besluit of in de Wet Personenvervoer 2000. Daarnaast is er bij artikel 10 aandacht gevraagd voor de positie van internationaal open toegang-vervoer t.o.v. nationaal hogesnelheidsvervoer op grond van een concessie. Ten slotte werd aangegeven dat artikel 10a niet logisch is, omdat het over het algemeen kortere treinen voorrang geeft.

B.Goederenvervoer

- In het besluit staat goederenvervoer op de twaalfde plaats van de veertien. Dit doet geen enkel recht aan de rol en belang van het spoorgoederenvervoer;
- In andere landen krijgen goederentreinen met energiedragers voorrang boven reizigerstreinen;
- Prioriteringsregels mogen het spoorgoederenvervoer op generlei wijze belemmeren: spoorgoederenvervoer laat zich in tegenstelling tot personenvervoer niet 'verbussen';
- De beoogde tussentijdse wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur is de gelegenheid om het spoorgoederenvervoer bij een overbelastverklaring de hoogste prioriteit te geven;
- Het is van groot belang dat het internationale spoorgoederenvervoer van/naar havens en industriële knooppunten bij een overbelastverklaring juist de hoogste prioriteit krijgt ten opzichte van de andere vervoerswijzen genoemd in artikel 10;
- Verzocht wordt om het segment goederenvervoer in artikel 10, lid 1, van het besluit capaciteitsverdeling gelijkwaardig te behandelen in de prioritering t.o.v. personenvervoer op het spoor.

EU regelgeving

- In het Besluit Capaciteitsverdeling wordt uitgegaan van dezelfde onjuiste juridische opvattingen die ten grondslag liggen aan het voornemen voor een nieuwe Hoofdrailnetconcessie, die strijdig is met het EU regelgeving;
- De voorgestelde vrijwel laagste prioritering van het goederenvervoer staat haaks op de afspraak in het coalitieakkoord om de verplaatsing van goederenvervoer over de weg naar het spoor te stimuleren, op het Europees beleid in de EU Green Deal en de mobiliteitsstrategie, waarbij de EU Commissie het spoorgoederenvervoer wil verdubbelen en fors inzet op modal shift van de weg naar het spoor.