

Besluit van

tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met de prioritering van binnenlands concessievervoer

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-
, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 61, eerste lid, van de Spoorwegwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van , nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

- a. in onderdeel b, wordt na "nationaal hogesnelheidspersonenvervoer" ingevoegd ", met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer,";
- b. in onderdeel c, wordt na "internationaal openbaar vervoer" ingevoegd ", met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer,";
- c. in de onderdelen d en e, wordt na "internationaal hogesnelheidspersonenvervoer" telkens ingevoegd ", met de op basis van artikel 10 geldende prioriteitsvolgorde van deelmarkten van dat vervoer,".

B

Artikel 9a vervalt.

C

Artikel 10 komt te luiden:

Artikel 10

1. Indien de infrastructuur overeenkomstig artikel 7, tweede lid, overbelast is verklaard, wordt bij de verdeling van capaciteit na toepassing van artikel 8 prioriteit toegekend aan deelmarkten overeenkomstig onderstaande volgorde:

- a. internationaal openbaar vervoer, als mede internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 20, eerste lid, of vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000;
- b. stadsgewestelijk openbaar vervoer waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 20, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000;
- c. nationaal openbaar vervoer waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 20, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000;
- d. internationaal openbaar vervoer, niet zijnde internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, met uitzondering van vervoer per nachttrein;
- e. nationaal hogesnelheidspersonenvervoer waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 20, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000;
- f. internationaal hogesnelheidspersonenvervoer;

g. streekgewestelijk openbaar vervoer waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 20, vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000;

h. stadsgewestelijk openbaar vervoer;

i. nationaal openbaar vervoer;

j. nationaal hogesnelheidspersonenvervoer;

k. streekgewestelijk openbaar vervoer;

l. goederenvervoer;

m. overig personenvervoer;

n. verkeer zonder vervoersfunctie.

2. Gerechtigden geven, ten behoeve van de toepassing van het eerste lid, bij de aanvraag van capaciteit aan of er sprake is van vervoer waarvoor een concessie op grond van de Wet personenvervoer 2000 is verleend.

3. Indien de aangevraagde capaciteit betrekking heeft op infrastructuur die op grond van artikel 7, tweede lid, overbelast is verklaard, maakt de concessiehouder die delen van de concessie waaruit blijkt dat de aangevraagde capaciteit voortvloeit uit die concessie openbaar en overlegt die aan de infrastructuurbeheerder.

4. Onverminderd het eerste lid, is de beheerder bevoegd aanvullende, in de netverklaring bekendgemaakte, prioriteitscriteria te hanteren.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2024.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De infrastructuurbeheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur (op dit moment ProRail) verdeelt de capaciteit op het spoor op basis van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: Besluit capaciteitsverdeling). Dat besluit bevat de regels voor ProRail om jaarlijks capaciteit aan vervoerders, concessieverleners, vervoerende aannemers dan wel andere gerechtigden toe te kunnen kennen.

In artikel 61 van de Spoorwegwet (hierna: wet) is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld worden over de verdeling van capaciteit op het spoor. Deze regels vinden hun beslag in het Besluit capaciteitsverdeling. Aan de hand van die algemene maatregel van bestuur komt ProRail met alle gerechtigden een capaciteitsverdeling overeen. De regels betreffen:

- vaststelling van minimale niveaus van capaciteit voor daarbij aangegeven deelmarkten op het spoor;
- prioriteitscriteria aan de hand waarvan bepaald kan worden welke gerechtigde prioriteit heeft als aanvragen voor capaciteit conflicteren;
- de toewijzing van capaciteit voor onderhoud door de infrastructuurbeheerder (hierna: beheerder).

In verband met de opening van de markt voor binnenlands opentoeegang-personenvervoer zijn in het Besluit capaciteitsverdeling regels opgenomen om bij overbelastverklaring van de infrastructuur te kunnen prioriteren tussen binnenlands personenvervoer dat onder concessie rijdt en binnenlands personenvervoer dat in open toegang rijdt. Ingevolge dit besluit zijn dit twee verschillende type deelmarkten. Het binnenlands concessievervoer heeft bij schaarste op de infrastructuur een hogere prioriteit dan binnenlands personenvervoer dat in open toegang rijdt. Op die manier wordt kwaliteit en stabiliteit voor binnenlandse reizigers geborgd.

2. Aanleiding, noodzaak en wijziging

Het Nederlandse openbaar personenvervoerstelsel per trein kende tot de inwerkingtreding van de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket in de Spoorwegwet geen open toegang voor binnenlands personenvervoer.¹ Na de inwerkingtreding van deze wetgeving heeft in 2020 de toenmalige Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat gekozen² voor het uitgangspunt dat binnenlands concessievervoer de basis van het Nederlandse openbaar spoorvervoernetwerk vormt. Op dat moment kende het Besluit capaciteitsverdeling geen regels op grond waarvan geprioriteerd kon worden tussen binnenlands personenvervoer dat onder concessie rijdt en binnenlands personenvervoer dat zonder concessie – in open toegang – rijdt.

Op het moment dat er meer aanvragen voor capaciteit zijn dan beschikbare infrastructuur, verklaart ProRail de infrastructuur overbelast. Op grond van de prioriteringsregels in het Besluit capaciteitsverdeling zal ProRail vervolgens prioriteit geven aan één of meerdere van de aanvragen. Onder het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat gold voor deze wijziging, zou ProRail bij een conflict binnen hetzelfde segment (personenvervoer) eerst gekeken hebben naar geluid en reizigersaantallen. Hierbij was op voorhand niet te zeggen of bij toepassing van deze regels voorrang gegeven zou zijn aan capaciteitsaanvragen van binnenlandspersonenvervoerders die onder concessie rijden of aan binnenlands personenvervoerders die in open toegang rijden. Daarmee zou het uitgangspunt dat (binnenlands) concessievervoer de basis van het Nederlandse openbaar spoorvervoernetwerk vormt, niet geborgd kunnen worden. Bij een toename van binnenlands opentoeegang-personenvervoer zou dit van invloed kunnen zijn op de robuustheid en het efficiënt gebruik van de infrastructuur, en daarmee op de kwaliteit en stabiliteit van de

¹ Wet van 30 januari 2019 (*Stb.* 2019, 61).

² *Kamerstukken II* 2019/20, 29984, nr. 899.

dienstverlening voor de reiziger. Concreet betekent dit dat een aanvraag van een vervoerder die alleen wil rijden op een lucratieve lijn, bijvoorbeeld Eindhoven-Utrecht, ten koste zou kunnen gaan van het aanbod van de HRN-concessiehouder of van een regionale concessiehoudende vervoerder op die lijn. In dit voorbeeld zou de trein van Maastricht naar Alkmaar, die deel uitmaakt van een verleende concessie, dan niet kunnen rijden, waardoor aansluitingen in Maastricht of Alkmaar voor reizigers komen te vervallen, en reistijden op (delen van) dit traject langer worden.

De onderhavige wijziging strekt ertoe de hiervoor genoemde marktordeningsbrief – waarin binnenlands concessievervoer als uitgangspunt voor binnenlands personenvervoer gekozen is – in het Besluit capaciteitsverdeling vast te leggen. Om aan de eisen van de openbare dienst te kunnen voldoen, stelt de Europese richtlijn waarop het capaciteitsverdelingsproces is gebaseerd³ dat lidstaten onder niet-discriminerende voorwaarden de noodzakelijke maatregelen mogen nemen, zodat bepaalde diensten bij toewijzing van infrastructuurcapaciteit voorrang krijgen. Bij het opstellen van prioriteringscriteria bij schaarste dient er rekening gehouden te worden met het maatschappelijk belang van een dienst in vergelijking met een andere dienst, die als bijgevolg zal worden uitgesloten of een alternatief aanbod (bijvoorbeeld een andere vertrektijd) zal krijgen.⁴ Door binnenlands concessie-personeenvervoer prioriteit te geven boven binnenlands opentoevang-personeenvervoer wordt voldaan aan het maatschappelijk belang om een kwalitatief goed en betrouwbaar netwerk voor binnenlandse reizigers te borgen.

Indien er voldoende ruimte op de infrastructuur is en er geen conflicten zijn tussen binnenlands concessie-personeenvervoer en binnenlands opentoevang-personeenvervoer, kan ProRail capaciteit toekennen aan beide typen vervoer.

Het Besluit capaciteitsverdeling leidt – ten opzichte van de feitelijke situatie voor de inwerkingtreding van onderhavige wijziging – niet tot een verandering in prioriteit voor andere segmenten op de Nederlandse infrastructuur, waaronder het goederenvervoer en het internationale personenvervoer. Het publieke belang van internationaal concessievervoer blijft geborgd doordat deze concessies de hoogste prioriteit blijven houden bij overbelastverklaring.

Om de capaciteit bij overbelaste infrastructuur te kunnen verdelen, moet voor de beheerder duidelijk zijn tot welke deelmarkt van artikel 10, eerste lid, de door een vervoerder aangevraagde capaciteit behoort. In de eerste plaats is ervoor gekozen om de vervoerder zelf bij de aanvraag duidelijk te laten maken of sprake is van concessievervoer. De beheerder dient dit vervolgens te kunnen controleren door de concessie te raadplegen. Bovendien dient ook voor de andere vervoerders en de Autoriteit Consument en Mark (hierna: ACM) inzichtelijk te zijn of terecht prioriteit aan een bepaalde capaciteitsaanvraag wordt gegeven. Om die reden is de verplichting opgenomen om dat deel van de concessie waaruit blijkt dat sprake is van concessievervoer openbaar te maken. Het gaat daarbij in feite om reikwijdte van de concessie en de volumes die per baanvak in een concessie zijn opgenomen. Vaak zijn die gegevens overigens ook al bij de betrokken partijen (vervoerders, ProRail en ACM) bekend. Zo is dat bij de regionale concessies vrijwel altijd het geval vanwege de aanbesteding die aan die concessie vooraf gaat en wordt in geval van het hoofdrailnet de concessie aan de Tweede Kamer overgelegd.

De in dit besluit opgenomen openbaarmakingsverplichting is dus met name een stok achter de deur om – voor zover die gegevens niet al openbaar zijn – de concessiehouder te verplichten die relevante gegevens alsnog openbaar te maken om te zorgen voor een transparant en eerlijk capaciteitsverdelingsproces. Wordt niet aan die openbaarmakingsverplichting voldaan dan kan de beheerder niet beoordelen of sprake is van concessievervoer en kan dus niet de daaraan gekoppelde prioriteit worden toegekend. Omdat het hier gaat om een aanzienlijk voordeel voor de vervoerder (het krijgen van een hogere prioriteit voor diens capaciteitsaanvraag) en daartegenover een relatief beperkte last staat (het aangeven dat sprake is van concessievervoer en het openbaar maken van niet bedrijfsvertrouwelijke gegevens van de concessies) is sprake van een proportionele verplichting jegens de vervoerder.

³ Richtlijn (EU) 2012/34 van het Europees parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32).

⁴ Zie artikel 47, vierde lid, van Richtlijn 2012/34/EU.

De infrastructuurbeheerder kan deze in artikel 10, tweede en derde lid, vastgelegde procedure verder uitwerken in de netverklaring.

3. Gevolgen voor de regeldruk en handhaving

3.1 Administratieve lasten

Concessiehouders moeten als gevolg van deze wijziging bij hun capaciteitsaanvraag jaarlijks aangeven welk deel van de aangevraagde capaciteit op grond van hun concessie gereden zal worden. Dit is een nieuwe administratieve last voor de concessiehouders. Het aantal normadressaten is daarmee vrij beperkt. Indien er sprake is van overbelastverklaring zal de concessiehouder die aanspraak wil maken op de betreffende prioriteit, de concessie (of tenminste het relevante deel daarvan) openbaar maken. Ook dit is een beperkte toename in lasten, waarbij gekeken is naar proportionaliteit i.r.t. de toename van de last. Dit is daarom slechts nodig wanneer er sprake is van een conflict. Dit is naar verwachting slechts op enkele baanvakken per jaar aan de orde.

Voor de handeling voor die nodig is bij de jaardienstverdeling om aan te geven welk volume van de concessie dat jaar wordt ingevuld, wordt uitgegaan van het interne uurtarief van medewerkers van spoorwegondernemingen voor hoogopgeleid personeel van €54, - per uur. De handeling zelf wordt geschat op tussen de 2 en 4 uur per jaar.

Voor het publiceren van het relevante deel van de dienstregeling van de concessie wordt uitgegaan van het interne uurtarief voor een medewerker voor administratief personeel van €39 per uur.⁵ De handeling zelf wordt geschat op €0 per publicatie van de HRN-concessie, omdat deze al openbaar is. Regionale concessiehouders zullen de relevante onderdelen van de concessie moeten selecteren en publiceren, waar naar schatting maximaal drie uur mee gemoeid is. Dit komt uit op €117 per publicatie.

Er is geen sprake van administratieve lasten voor de burger.

3.2 Bedrijfseffecten

De gerechtigden die aanvragen voor capaciteit op de infrastructuur indienen bij de beheerder, nemen daardoor deel aan het capaciteitsverdelingsproces. Deze wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling verandert daar niets aan. In specifieke gevallen voor specifieke vervoerders kan de wijziging van het besluit een positieve of negatieve uitwerking hebben, wat gevolgen kan hebben op de werking van de markt. Zo zullen opentoeegang-vervoerders afhankelijk zijn van het volume van het concessievervoer om hun diensten aan te kunnen bieden. Binnenlands concessievervoer heeft immers altijd prioriteit boven opentoeegang-vervoer, waardoor het volume van concessievervoer bepaalt hoeveel ruimte er overblijft voor opentoeegang-vervoer.

3.3 Handhaving en toezicht

Op basis van artikel 70 van de wet is de ACM belast met het toezicht op onder andere het Besluit capaciteitsverdeling. Indien aanvragers van capaciteit van mening zijn dat ProRail oneerlijk of discriminerend heeft gehandeld, kunnen zij een klacht indienen bij de ACM. De ACM kan dit dan onderzoeken en naar aanleiding van het onderzoek eventueel een last onder dwangsom of boete opleggen op basis van artikel 71 en 76 van de wet.

4. Advies, consultatie, uitvoeringstoetsen en voorhang

4.1 Advies en consultatie

P.M.

4.2 Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

⁵ Standaard uurtarieven uit bijlage [Handboek-Meting-Regeldrukkosten \(atr-regeldruk.nl\)](https://www.atr-regeldruk.nl)

P.M.

4.2 Voorhangprocedure

P.M.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (Artikel 8)

De wijzigingen van artikel 8 zijn het gevolg van het nieuwe artikel 10. Omdat in artikel 10 nu twee verschillende deelmarkten bestaan voor bijvoorbeeld nationaal hogesnelheidspersonenvervoer, namelijk op basis van een verleende concessie en op basis van personenvervoer in open toegang, is het noodzakelijk in enkele onderdelen van het eerste lid van artikel 8 duidelijk te maken dat de prioriteitsvolgorde van artikel 10 meeweegt bij het toekennen van capaciteitsaanvragen binnen het minimumbedieningsniveau. Dezelfde zinsnede was reeds opgenomen in onderdeel a van artikel 8, eerste lid.

Onderdeel B (vervallen artikel 9a)

Artikel 9a bevatte sinds 2015 een regeling waardoor internationaal concessievervoer prioriteit kreeg boven andere vervoerstypen.⁶ Die regel blijft gelden, maar is nu vastgelegd in artikel 10. Om die reden is artikel 9a vervallen.

Onderdeel C (Artikel 10)

In artikel 10 werd geen onderscheid gemaakt tussen vervoer dat plaatsvindt op basis van een verleende concessie en vervoer dat in open toegang plaatsvindt. Om – zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven – de uitvoerbaarheid van de concessies te waarborgen, is het noodzakelijk in de prioriteringsregels een onderscheid te maken tussen vervoer in open toegang en concessievervoer. In artikel 10, eerste lid, is dat onderscheid nu duidelijk gemaakt.

Wanneer een aangevraagd treinpad in twee categorieën van de opsomming van het eerste lid is te plaatsen, geldt de hoogste. Wordt bijvoorbeeld door een concessiehouder capaciteit gevraagd die voortvloeit uit de concessie voor een trein met enkel één of twee tussenstops tussen Rotterdam Centraal en Utrecht Centraal, dan is die capaciteit in feite zowel te beschouwen als *stadsgewestelijk openbaar vervoer* (onderdeel h) en als *stadsgewestelijk openbaar vervoer waarvoor een concessie op grond van artikel 20, eerste lid van de Wet personenvervoer 2000 is verleend* (onderdeel b). In dat geval geldt dus de hoogste prioritering (onderdeel b). De toevoeging dat bepaald vervoer concessievervoer is, is dus te beschouwen als specialis ten opzichte van de hoofdcategorie van dat vervoer.

In artikel 9a was aan het slot van dat artikel als voorwaarde toegevoegd dat prioriteit werd toegekend "voor zover de concessiehouder ten gevolge van het niet verkrijgen van de capaciteit niet in staat is om uitvoering te geven aan de bedieningsfrequentie die is overeengekomen in de concessie". Die zinsnede is in de onderdelen van artikel 10, eerste lid, niet teruggekomen. Reden daarvoor is erin gelegen dat reeds uit de verwoording dat sprake moet zijn van vervoer *waarvoor* een concessie is verleend, volgt dat alleen voor capaciteit die voortvloeit uit de concessie zelf prioriteit kan worden verkregen. Indien capaciteit wordt aangevraagd die niet noodzakelijk is voor het uitvoeren van de bedieningsfrequentie die in de concessie is opgenomen, kan geen aanspraak worden gemaakt op de prioriteit. Het betreft hier dus een wetstechnische wijziging en geen inhoudelijke verandering van de vereisten voor concessievervoer om prioriteit te verkrijgen.

⁶ Stb. 2015, nr. 317.

Om toepassing van het eerste lid mogelijk te maken, moet het voor de beheerder mogelijk zijn om te bepalen of de door de gerechtigde gedane mededeling bij de aanvraag van capaciteit dat het concessieervoer betreft juist is. Zoals in het algemeen deel van de toelichting al is aangegeven, dient in het kader van een transparant capaciteitsverdelingsproces uit openbare gegevens controleerbaar te zijn of een vervoerder terecht heeft aangegeven dat sprake is van concessieervoer. In het derde lid van artikel 10 is om die reden vastgelegd dat de concessiehouder die delen van de concessie die noodzakelijk zijn om te kunnen beoordelen of de aangevraagde capaciteit voortvloeit uit de concessie openbaar te maken.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2024. De wijziging treedt daarmee in werking voordat de aanvragen voor het dienstregelingsjaar 2025 door de spoorwegondernemingen moeten worden ingediend. Op die wijze is dus bij het doen van die capaciteitsaanvragen (in april 2024) – en het vervolg daarop – voor de aanvragers en ProRail duidelijk welke regels gelden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

V.L.W.A. Heijnen