

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

tussentijdse wijziging Capaciteitsverdeling

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetaik.nl.

1. Wat is de aanleiding?

Het Nederlandse openbaar vervoerstelsel kende tot de inwerkingtreding van de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket in de Spoorwegwet geen open toegang voor binnenlands personenvervoer. Na de inwerkingtreding van deze wetgeving heeft in 2020 de toenmalige Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat gekozen voor het uitgangspunt dat binnenlands concessievervoer de basis van het Nederlandse openbaar spoorvervoernetwerk vormt. Op dat moment kende het eerdere 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.

Het besluit capaciteitsverdeling bevat de regels op basis waarvan ProRail de capaciteit op het Nederlandse spoor moet verdelen als vervoerders (zoals NS of DB Cargo) meer capaciteit vragen dan past op ons spoor. Bij een conflict binnen hetzelfde segment (bijvoorbeeld stadsgewestelijk personenvervoer of streekgewestelijk personenvervoer) zal ProRail momenteel eerst kijken naar geluid en reizigersaantallen. Hierbij is op voorhand niet te zeggen of bij toepassing van deze regels voorrang wordt gegeven aan capaciteitsaanvragen van binnenlandse personenvervoerders die onder concessie rijden of aan binnenlandse personenvervoerders die in open toegang rijden. Daarmee kan het uitgangspunt dat (binnenlands) concessievervoer de basis van ons openbaar vervoernetwerk vormt, niet geborgd worden. Dit kan van invloed zijn op de robuustheid en het efficiënt gebruik van het netwerk, en daarmee op de kwaliteit en stabiliteit van de 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 NS of een regionale vervoerder op die lijn. In dit voorbeeld zou de concessietrein van Maastricht naar Alkmaar dan niet kunnen rijden, waardoor aansluitingen in Maastricht of Alkmaar voor reizigers komen te vervallen, en reistijden op (delen van) dit traject langer worden.

2. Wie zijn betrokken?

ProRail, als infrastructuurbeheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur, en alle treinvervoerders die personen (willen) vervoeren op het Nederlandse netwerk, waaronder Arriva, NS, Qbuzz, Flixtrain, Connexxion, Breng, Keolis. ACM is als toezichthouder op de spoormarkt ook betrokken bij deze wijziging.

3. Wat is het probleem?

Momenteel kent het besluit geen regels die kunnen prioriteren tussen binnenlands concessiepersonenvervoer en binnenlands opentoeegang-personenvervoer. Hiermee kan de stabiliteit en kwaliteit voor binnenlandse reizigers¹- waarvoor de toenmalige staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in 2020 gekozen heeft- niet geborgd worden.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 29984, nr. 899.

4. Wat is het doel?

Dit gewijzigde besluit stelt regels om bij overbelastverklaring van het netwerk te kunnen prioriteren tussen binnenlands personenvervoer dat onder concessie rijdt en binnenlands personenvervoer dat in open toegang rijdt. Het doel is om binnenlands concessievervoer een hogere prioriteit te geven dan binnenlands personenvervoer dat in open toegang rijdt, om daarmee kwaliteit en stabiliteit voor de reiziger te bewerkstelligen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

In principe is mag elke vervoerder capaciteit aanvragen op het spoor. Pas als er sprake is van schaarste, en er meer capaciteit aangevraagd wordt dan er verdeeld kan worden, zal er een interventie plaatsvinden, na overbelastverklaring van de infrastructuur. 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 bijgevolg zal worden uitgesloten of een alternatief aanbod (bijvoorbeeld een andere vertrektijd) zal krijgen.² Om kwaliteit en stabiliteit voor de reiziger te borgen is in 2020 door de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat gekozen om het binnenlands concessievervoer de basis van het openbaar vervoernetwerk in Nederland te laten vormen.³ Om aan de eisen van de openbare dienst te kunnen voldoen, stelt de Europese richtlijn⁴ dat lidstaten onder niet-discriminerende voorwaarden de noodzakelijke maatregelen mogen nemen, zodat bepaalde diensten bij toewijzing van infrastructuurcapaciteit voorrang krijgen. Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheid en borgt hiermee het maatschappelijk belang van kwalitatief goed openbaar vervoer.

6. Wat is het beste instrument?

De infrabeheerder verdeelt capaciteit op basis van het Europese en nationale juridische kader over capaciteitsverdeling op het spoor. Om een wijziging door te voeren in de prioritering bij schaarste op de infrastructuur, is het noodzakelijk om regels in het nationale juridische kader aan te passen. Deze regels zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur.

7. Wat zijn de gevolgen?

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

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-personeenvervoerders afhankelijk zijn van het volume van het concessievervoer om hun diensten aan te kunnen bieden.

Dit betreft een tussentijdse wijziging en omvat niet de aanbevelingen uit een eerdere evaluatie. Deze wijziging loopt vooruit op een totale herziening van de capaciteitsverdelingsregels.

² Richtlijn 2012/34/EU, artikel 47, lid 4

³ Kamerstukken II 2019/20, 29984, nr. 899

⁴ Richtlijn 2012/34/EU, artikel 47, lid 4