
429

Besluit van 10 september 2012, houdende wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met de wijziging van de prioriteitsvolgorde van de deelmarkten van het vervoer

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 12 juni 2012, nr. IENM/BSK-2012/103520 sector S&W, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 57 en 61 van de Spoorwegwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 4 juli 2012, nr. W14.12.0207/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van 3 september 2012, nr. IENM/BSK-2012/141696, sector S&W, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3, onderdeel f, komt te luiden:

f. dat de gerechtigde aan de beheerder informatie verstrekt die de beheerder nodig heeft voor het opstellen van een ontwerpstrategische geluidsbelastingkaart als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG 2002, L 189) met betrekking tot de geluidsbelasting vanwege de hoofdspoorwegen.

B

Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. In het eerste lid, aanhef, (nieuw) wordt na «artikel 8» de zinsnede «buiten de spits» toegevoegd.

3. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

2. Indien de infrastructuur overeenkomstig artikel 7, tweede lid, overbelast is verklaard, wordt bij de verdeling van capaciteit na toepassing van artikel 8, met uitzondering van de op kaart 3 behorende bij dit besluit aangeduide baanvakken, in de spits prioriteit toegekend aan deelmarkten overeenkomstig onderstaande volgorde:

- a. stadsgewestelijk openbaar vervoer;
- b. internationaal openbaar vervoer, niet zijnde hogesnelheidspersonenvervoer, met uitzondering van vervoer per nachttrein;
- c. nationaal openbaar vervoer;
- d. streekgewestelijk openbaar vervoer;
- e. conventioneel goederenvervoer;
- f. zwaar goederenvervoer;
- g. snel goederenvervoer;
- h. hogesnelheidspersonenvervoer;
- i. besloten personenvervoer.

3. Op de op kaart 3 behorende bij dit besluit aangeduide baanvakken, bedoeld in het tweede lid, wordt, indien de infrastructuur overeenkomstig artikel 7, tweede lid, overbelast is verklaard, bij de verdeling van capaciteit na toepassing van artikel 8 in de spits de prioriteitsvolgorde toegepast, bedoeld in het eerste lid.

C

Aan de bijlage bij het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt de in de bijlage bij dit besluit opgenomen kaart 3 toegevoegd.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2013.

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

's-Gravenhage, 10 september 2012

Beatrix

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Uitgegeven de *achtentwintigste* september 2012

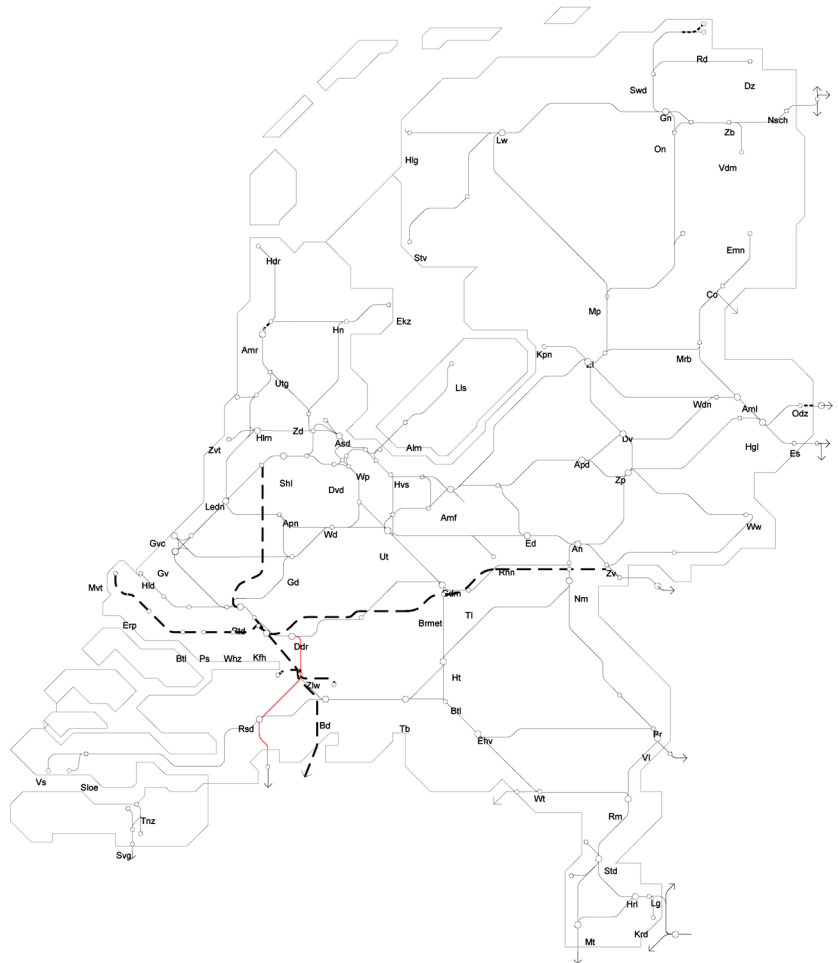
De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Bijlage behorende bij artikel I, onderdeel C, van dit besluit

Kaart 3: behorende bij artikel 10, tweede en derde lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

— (rood) = (rood) een baanvak waar goederenvervoer prioriteit behoudt in de spits, overeenkomstig prioriteitsvolgorde in artikel 10, eerste lid, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: het Besluit) maakt onderdeel uit van de spoorwetgeving. Het Besluit vormt, tezamen met richtlijn 2001/14/EG¹, het kader waarmee de beheerder, in samenwerking met de gerechtigden, uitvoering geeft aan de belangrijke opgave van het verdelen van de schaarse capaciteit op de hoofdspoorwegen. De spoorwetgeving is over de periode 2005–2007 geëvalueerd door het (toenmalige) ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met de betrokken partijen in de spoorsector. Naar aanleiding van deze evaluatie heeft het kabinet zijn standpunt ingenomen. «Spoor in beweging»² (hierna: het kabinetsstandpunt) geeft de visie weer van het kabinet op de spoorsector in het algemeen en op de capaciteitsverdeling op de hoofdspoorwegen in het bijzonder.

Het kabinet heeft gekozen voor maatregelen ten aanzien van de verbetering van de capaciteitsverdeling voor de korte en voor de middellange termijn. Voor de middellange termijn wordt in het kader van het «Programma Hoogfrequent Spoorvervoer» (hierna: PHS) gewerkt aan het mogelijk maken van spoorboekloos reizen op diverse hoofdcorridors in samenhang met een toekomstvaste routestrategie voor het goederenvervoer. Dit hangt samen met het vraagstuk op welke wijze de toenemende schaarste op het spoor van invloed is op het regelgevend kader voor capaciteitsverdeling. In 2012 onderzoekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu de houdbaarheid van het huidig regelgevend kader. Doel van het onderzoek is om te bepalen op welke wijze een regelgevend kader inclusief de prioriteitsregels en de bijbehorende verantwoordelijkheden kunnen worden bepaald en belegd zodat een robuust, effectief, uitvoerbaar en toepasbaar regelgevend kader ontstaat. Het onderzoek zal een advies bevatten in welke gevallen en op welke wijze het Besluit moet worden aangepast.

Het onderhavige wijzigingsbesluit is gericht op een maatregel voor de korte termijn. Er komt meer ruimte voor het groeiende spoorvervoer van personen op de regionale lijnen in schaarstesituaties in de spits. De prioriteitsvolgorde bij de verdeling van capaciteit in een overbelaste situatie wordt op de baanvakken met streekgewestelijke stations gewijzigd. Alle vormen van openbaar personenvervoer gaan in overbelaste situaties in de spits voor op het goederenvervoer, met uitzondering van die baanvakken met streekgewestelijke stations waar deze voor het goederenvervoer onoverkomelijke problemen opleveren. Op dergelijke baanvakken behoudt het goederenvervoer prioriteit boven het streekgewestelijk openbaar vervoer. Deze baanvakken worden weergegeven op een kaart. Deze kaart is als bijlage bij dit wijzigingsbesluit gevoegd.

In een eerder wijzigingsvoorstel was nog de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling de hiervoor genoemde kaart vast te stellen. Dat betreffende wijzigingsvoorstel is bij brief van 13 oktober 2010 bij de Eerste en Tweede Kamer voorgehangen (Kamerstukken II, 29 893, 2010/11, nr. 109). In verband met het amendement Slob (Kamerstukken II, 2010/11, 32 289, nr. 11) is echter de bevoegdheid tot subdelegatie van het vaststellen van de kaart, met daarin opgenomen de uitgezonderde baanvakken, komen te vervallen. Ten gevolge hiervan is het voorgehangen wijzigingsvoorstel met betrekking tot het kaartdeel aangepast en is de kaart alsnog opgenomen als onderdeel van onderhavig wijzigingsbe-

¹ Richtlijn nr. 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van infrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur (PbEG L 75).

² Kamerstukken II 2008–2009, 31 987, nr. 1.

sluit. Dit wijzigingsbesluit is wederom bij beide kamers van de Staten-Generaal voorgehangen.

Met dit wijzigingsbesluit wordt ten slotte nog een bepaling gewijzigd die betrekking heeft op de levering door vervoerders aan de beheerder van statistische gegevens van het spoorvervoer. Deze wijziging betreft vooral een verduidelijking.

2. Wijzigingen van de prioriteitsvolgorde van de deelmarkten van het vervoer

Het regionale personenvervoer heeft de afgelopen jaren een mooie ontwikkeling doorgemaakt. Ook voor de komende jaren tonen de decentrale overheden en vervoerders ambities om een verdere ontwikkeling door te maken. Dit zou kunnen gaan conflicteren met het aanwezige goederenvervoer. Om toekomstige conflicten tussen (de ambities van het regionaal) personenvervoer en goederenvervoer voor te zijn wordt de prioriteit en daarmee de eventueel beschikbare capaciteit voor het personenvervoer op deze lijnen ingeval van een overbelast verklaarde hoofdspoorweginfrastructuur in de spitsperioden (ochtend en avond) vergroot. De spits is gedefinieerd in artikel 1 van het Besluit als de twee tijdvakken van elk ten hoogste 2,5 uur op maandag tot en met vrijdag waarop aan het personenvervoer een hogere bedieningsfrequentie wordt geboden dan in de onmiddellijk daaraan voorafgaande en daarop volgende tijdvakken.

Hiermee wordt dan ruimte geboden om regionale ambities waar te maken. Het nationaal openbaar vervoer (artikel 1, onderdeel q, van het Besluit) en streekgestel openbaar vervoer (artikel 1, onderdeel n, van het Besluit) krijgen in de spits, als er sprake is van een overbelastverklaring zoals bedoeld in artikel 7 van het Besluit, voorrang bij de verdeling van de capaciteit op de verschillende categorieën goederenvervoer.

Hiertoe wordt artikel 10 van het Besluit, waar de volgorde van prioritair deelmarkten ingeval van overbelast verklaarde hoofdspoorweginfrastructuur staat vermeld, aangevuld met een prioriteitsvolgorde van de verschillende deelmarkten binnen de spits.

Door een wijziging van de prioriteitsvolgorde krijgt personenvervoer op streekgestel baanvakken, in geval van een overbelaste situatie prioriteit boven het goederenvervoer. Een overbelaste situatie is een situatie waarbij gerechtigden met elkaar geen overeenstemming kunnen bereiken over de verdeling van de capaciteit. De prioriteitsvolgorde wordt toegepast bij de verdeling van de zogenaamde restcapaciteit, dit is de capaciteit die overblijft na toepassing van de minimum bedieningsniveaus zoals bepaald in artikel 8 van het Besluit. Opgemerkt moet worden dat het goederenvervoer buiten de spits zijn huidige voorrangpositie op de streekgestel baanvakken behoudt.

In het kabinetsstandpunt is bepaald dat de voorrangpositie voor streekgestel en nationaal openbaar vervoer op baanvakken met streekgestel stations niet tot onoverkomelijke problemen voor het goederenvervoer op de korte termijn mag leiden. Van onoverkomelijke problemen is sprake als het goederenvervoer niet kan uitwijken naar een ander tijdstip of een alternatieve route zoals bijvoorbeeld de Betuweroute (die ten opzichte van het gemengde spoornet een veel veiliger en sneller verbinding met Duitsland geeft). Op een kaart is aangegeven waar het goederenvervoer in de spits wel zijn voorrang ten opzichte van de overige deelmarkten in de verdeling van de restcapaciteit behoudt. De op de kaart aangegeven baanvakken zijn vastgesteld aan de hand van het feitelijk en op korte termijn te verwachten gebruik van het goederenvervoer op deze baanvakken. In deze analyses is gekeken op

jaar- en dagbasis (maatgevende dag) naar het aantal goederentreinen in verhouding tot de minimale bedieningsniveaus en de benutting daarvan voor de gehele dag en in de spits. Daarnaast is gekeken naar eventuele uitwijkmogelijkheden in de vorm van alternatieve routes. Ook is gekeken naar de samenhang met de toe- en afleidende baanvakken bijvoorbeeld in relatie tot de Betuweroute. De analyses zijn gebaseerd op vervoerscijfers over de periode 2005 – 2009 waarbij is uitgegaan van de cijfers 2008. Deze cijfers zijn in verband met een sterke terugval van het vervoer in 2009 tevens representatief voor de cijfers voor de korte termijn (de komende 3–5 jaar).

De uitkomst van deze analyse laat zien dat de wijziging op de meeste baanvakken op de korte termijn in de spits geen onoverkomelijke problemen opleveren voor het goederenvervoer. Op de kaart is het baanvak Dordrecht – Lage Zwaluwe – Roosendaal – Belgische grens aangegeven. Op dit baanvak zou een prioriteitswijziging tot onoverkomelijke bezwaren leiden. Uitwijkmogelijkheden naar een andere tijdstip of een alternatieve route zijn er niet. Bovendien maakt deze route deel uit van een belangrijke noord-zuidcorridor voor het goederenvervoer. Overwogen is om naast deze route ook nog de streekgewestelijke baanvakken van de PHS-corridors op de kaart op te nemen. Als gevolg van het kabinetsbesluit over PHS (Kamerstukken II 2009/10, 32 404, nr. 1, 4 juni 2010) zal de goederenrouting gaan wijzigen. Deze wijzigingen gaan betekenis hebben voor de verdeling tussen personen- en goederenvervoer. Op korte termijn zijn er op deze routes echter geen onoverkomelijke bezwaren, op enkele routes is feitelijk sprake van beperkte goederenstromen. De verwachting is dat het goederenvervoer over de gewijzigde routes pas echt op gang komt nadat het infrastructuureel mogelijk is gemaakt met de geplande PHS-maatregelen.

Ook wordt er op de invulling van de oostelijke goederenrouting van PHS nog nader gestudeerd. Zodra de voorgenomen infrastructuurele maatregelen van PHS gerealiseerd zijn, zal de goederenstroom in het oosten (aansluiting Betuweroute–Elst–Arnhem–Oldenzaal/grens) toenemen. Deze toename van het goederenvervoer en andere PHS ontwikkelingen vragen op termijn om een meer integrale wijziging van het Besluit waarbij de minimale bedieningsniveaus en de prioriteitsvolgorde in samenhang worden bekeken. Het Besluit, waaronder kaart 3 in de bijlage, zal dan ook tijdig voor de ingebruikname van de PHS-corridors worden herzien om vanuit de regels van de capaciteitsverdeling het PHS-beleid en daarop gebaseerde routing maximaal te ondersteunen. Om tot een goede keuze voor een andere wijze van capaciteitverdeling te komen, vindt een onderzoek plaats naar alternatieve modellen voor capaciteitsverdeling.

3. Administratieve lasten en bedrijfseffecten

Het onderhavige wijzigingsbesluit brengt geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers met zich mee.

4. Overlegorganen Verkeer en Waterstaat

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (OVW). Door EVO, Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), Nederlandse Spoorwegen (NS) en NedTrain is gereageerd. Arriva en Connexion hebben bij de consultatie van het oorspronkelijke besluit (OVW rapport, 4 mei 2010) aangegeven zich te kunnen vinden in aanpassing van de prioriteitsvolgorde.

NS en NedTrain maken geen bezwaar tegen het wijzigen van de prioriteitsvolgorde in de spits in overbelaste situaties. KNV en EVO maken hier wel bezwaar tegen. EVO geeft aan voor de korte termijn geen

overbelaste situaties te zien maar voor de langere termijn bezorgd te zijn dat eenmaal weggegeven capaciteit aan regionale vervoerders niet meer terugkomt. KNV geeft aan dat een wijziging van het besluit capaciteitsverdeling moet worden uitgesteld tot er meer duidelijkheid is over vertraging van de uitbreiding van spoorcapaciteit in Duitsland in het verlengde van de Betuweroute, en de capaciteitseffecten van het Basisnet gevaarlijke stoffen en van de nieuwe geluidsregelgeving (SWUNG).

Ingeval het goederenvervoer over de Betuweroute harder groeit dan de capaciteit van het aansluitende spoor in Duitsland mogelijk maakt, zal een deel van dat vervoer – wellicht tijdelijk – weer over de Brabantroute en de grensovergang bij Venlo naar Duitsland moeten rijden. Indien dit tot onoverkomelijke problemen leidt, kan het noodzakelijk zijn het besluit aan te passen. De nieuwe geluidwetgeving (SWUNG) en het Basisnet gevaarlijke stoffen leiden niet tot het beperken van de capaciteit voor goederenvervoer, maar slechts tot het beperken van de externe effecten daarvan. Zowel binnen de geluidproductieplafonds (SWUNG) als binnen de risicoplafonds (Basisnet) is nog ruimte voor flinke groei van het vervoer, en na het treffen van adequate geluid- en/of veiligheidsmaatregelen door de vervoerders is een verdere groei van het vervoer mogelijk.

Op basis van analyses van ProRail naar de daadwerkelijk gebruikte goederenpaden in de periode 2007–2010 blijken zich alleen op de route Dordrecht – Lage Zwaluwe – Roosendaal – Belgische grens problemen voor te doen. Op deze route is de prioriteitsvolgorde dan ook niet gewijzigd. Op andere routes worden op de korte termijn (tot 2015) geen onoverkomelijke problemen verwacht. Er zijn voldoende uitwijkmogelijkheden naar parallelle routes of buiten de spits. Mochten er de komende jaren onoverkomelijke capaciteitsproblemen dreigen dan kan het besluit worden aangepast. Het besluit zal, zoals aangegeven in de toelichting, tijdig voor de ingebruikneming van de PHS-corridors worden herzien om waar nodig ruimte te maken voor het goederenvervoer op deze corridors.

5. Uitvoering en handhaving

De NMa heeft een uitvoerings- en handhavingstoets verricht, ProRail heeft een uitvoeringstoets verricht. Beide gaven aan geen problemen te voorzien bij de uitvoering en handhaving van de voorgestelde wijzigingen in artikel 10.

Ten aanzien van de wijzigingen in artikel 3 gaf ProRail aan dat de in de uitvoeringstoets voorgestelde formulering alleen uitvoerbaar is als helder wordt welke informatie ProRail moet aanleveren. Aangezien ervoor gekozen is om deze bepaling te schrappen, vervalt de aanleveringsplicht van ProRail.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel A (Artikel 3 van het Besluit)

Artikel 3, onderdeel f, onder 2, kan komen te vervallen. In dit onderdeel was aangegeven dat ProRail in de algemene voorwaarden moest opnemen dat de gerechtigde aan de beheerder informatie verstrekt die de beheerder nodig heeft om de voor Nederland geldende verplichtingen na te leven van Verordening (EG) nr. 91/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de statistieken van het spoorvervoer (PbEG 2003, L 14). De bestaande tekst suggereerde dat de beheerder bepaalde informatie nodig zou hebben om aan de verplichtingen in de eerdergenoemde Verordening te voldoen, terwijl dit niet het geval is. CBS kan op basis van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek en het onderliggende Besluit gegevensverwerking CBS bij ProRail en de vervoerders gegevens opvragen. In praktijk stemmen vervoerders ermee in dat een deel van de gegevens die ze aan ProRail

aanleveren ten behoeve van de uitvoering van de taken van ProRail, door ProRail wordt doorgeleverd aan CBS.

Artikel I, onderdeel B (Artikel 10 van het Besluit)

Het bestaande artikel 10 wordt met deze wijziging in drie leden onderverdeeld. Het eerste lid betreft de prioriteitsvolgorde buiten de spits, nadat de infrastructuur overbelast is verklaard. In het tweede lid wordt de prioriteitsvolgorde vastgesteld die geldt voor overbelaste infrastructuur tijdens de spits, behalve voor de infrastructuur die op kaart 3 behorende bij dit besluit staat aangegeven. Het nationaal openbaar vervoer (zie definitie artikel 1, onderdeel q, van het Besluit) en streekgewestelijk openbaar vervoer (zie definitie artikel 1, onderdeel n, van het Besluit) krijgen in de spits voorrang op conventioneel, zwaar en snel goederenvervoer. Ingevolge het derde lid is op de bij regeling vast te stellen baanvakken, bedoeld in het tweede lid, tijdens de spits de prioriteitsvolgorde van het eerste lid van toepassing. In dat geval behouden conventioneel, zwaar en snel goederenvervoer in de spits voorrang op het streekgewestelijk openbaar vervoer en conventioneel goederenvervoer op nationaal openbaar vervoer.

Artikel II

Overeenkomstig het regeringsbeleid voor de vaste verandermomenten treedt dit besluit in werking met ingang van het eerstkomende moment, namelijk 1 januari 2013.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus