



Advies Raad van State inzake ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met de prioritering van binnenlands concessievervoer

Nader Rapport

27 juni 2023

IENW/BSK-2023/135215

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Nader rapport inzake ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met de prioritering van binnenlands concessievervoer

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 februari 2023, nr. 2023000324, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 mei 2023, nr. W17.23.00031/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 februari 2023, no.2023000324, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met de prioritering van binnenlands concessievervoer, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: Besluit capaciteitsverdeling), op grond waarvan de infrastructuurbeheerder de capaciteit op het spoor verdeelt. De wijziging betreft de prioriteringsregels die de infrastructuurbeheerder toepast indien sprake is van conflicterende capaciteitsaanvragen van vervoerders. Met de wijziging krijgt vervoer dat onder een concessie rijdt alsdan voorrang op vervoer dat zonder concessie, 'in open toegang', rijdt.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting nader in te gaan op de reikwijdte van concessie-afspraken, daarbij te verduidelijken in welke gevallen deze afspraken zullen vallen onder concessievervoer en in hoeverre dat in overeenstemming is met het doel en de eisen van de richtlijn tot instelling van één Europese Spoorwegruimte (hierna: SERA-richtlijn). In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond

De infrastructuurbeheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur (ProRail) kent jaarlijks capaciteit op het spoor toe aan vervoerders, concessieverleners, vervoerende aannemers of andere gerechtigden. Bij het verdelen van de capaciteit kan het voorkomen dat meerdere vervoerders capaciteit voor hetzelfde baanvak aanvragen. Als er meer aanvragen zijn dan beschikbare capaciteit, verklaart ProRail de infrastructuur overbelast en past hij prioriteringsregels toe.

Met de inwerkingtreding van het Europese Vierde Spoorwegpakket is de markt voor spoorvervoer op termijn opengesteld voor opentoeegang-vervoer. Dat is vervoer dat vervoerders aanbieden zonder dat zij daarvoor over een concessie beschikken. Opentoeegang-vervoer zal na afloop van de huidige concessie die de NS heeft, met ingang van 1 januari 2025, ook mogelijk zijn op het hoofdrailnet. Uitgangspunt van de regering is dat ook nadien (binnenlands) concessievervoer de basis vormt van het Nederlandse openbaar-spoorvervoernetwerk, omdat reizigers moeten kunnen vertrouwen op de beschikbaarheid en kwaliteit tegen een betaalbare prijs.

De huidige prioriteringsregels kennen geen onderscheid tussen binnenlands concessievervoer en opentoeegang-vervoer. Indien zich een capaciteitsconflict zou voordoen, prioriteert ProRail op basis van de geluidsimpact en vervolgens de reizigersaantallen. Concessievervoer zou alsdan in voorkomende



gevallen moeten wijken voor opentoeegang-vervoer. Daarmee zou, aldus de toelichting, het beleidsuitgangspunt dat concessievervoer de basis is van het Nederlandse openbaar-spoorvervoernetwerk niet zijn gewaarborgd. Een toename van binnenlands opentoeegang-personenvervoer zou van invloed kunnen zijn op de robuustheid en het efficiënt gebruik van de infrastructuur en daarmee op de kwaliteit en stabiliteit van de dienstverlening voor de reiziger. De voorgestelde wijziging, waarbij in de prioriteringsregels van het Besluit capaciteitsverdeling voorrang wordt gegeven aan concessievervoer, wordt daarom noodzakelijk geacht om het maatschappelijk belang van deze dienstverlening te waarborgen.

2. Reikwijdte concessie-afspraken

De regels voor de capaciteitsverdeling moeten voldoen aan de eisen van de SERA-richtlijn, die tot doel heeft de spoorweginfrastructuur open te stellen voor spoorvervoerders. De richtlijn laat ruimte voor de infrastructuurbeheerder om bij een overbelaste infrastructuur prioriteitscriteria te hanteren. Op deze wijze kan rekening worden gehouden met het maatschappelijke belang van bepaalde vervoersdiensten, in vergelijking met andere vervoersdiensten. Meer specifiek is prioritering mogelijk, indien dat noodzakelijk is om aan de eisen van een openbare dienst, zoals die in een vervoersconcessie zijn neergelegd, tegemoet te komen.

Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat het prioriteren van concessievervoer boven opentoeegang-vervoer nodig wordt geacht om te waarborgen dat de concessiehouder kan voldoen aan de eisen van de openbare-dienstverplichtingen die hem met de concessie zijn opgelegd. De prioritering is ook beperkt tot het vervoer dat de concessiehouder op grond van de concessie aanbiedt. Het vervoer dat hij bovenop deze concessieafspraken aanvraagt, wordt aangemerkt als opentoeegang-vervoer. Het is – ook gelet op het doel en de eisen van de SERA-richtlijn – dus van belang dat uit de concessie duidelijk blijkt welke volumes op elk deel van het netwerk noodzakelijk zijn voor de concessiehouder om aan de openbare-dienstverplichtingen te voldoen.

De Afdeling merkt op dat de reikwijdte van bepaalde concessies, als gevolg van de daarin gemaakte afspraken en eisen, momenteel niet altijd eenduidig is. Bepaalde concessies bevatten minimale volumes of gaan uit van bandbreedtes. Concessies kunnen ook inspanningsverplichtingen bevatten, zoals de afspraak dat de concessiehouder zoekt naar kansrijke nachtverbindingen, zonder dat een bepaald volume wordt vastgelegd. Op voorhand staat niet vast of ook vervoersdiensten die op grond van dergelijke ‘open’ concessie-afspraken worden verricht als openbare-dienstverplichting, als bedoeld in de SERA-richtlijn, en als ‘concessievervoer’ worden aangemerkt.

In de toelichting wordt het belang van heldere concessieafspraken weliswaar onderkend, maar wordt geen duidelijkheid gegeven of de hiervoor bedoelde vervoersdiensten al dan niet als concessievervoer zijn aan te merken en of deze worden geprioriteerd. Het is voor concessiehouders en -aanvragers van opentoeegang-vervoer ten behoeve van hun capaciteitsaanvragen, alsmede voor de concessieverleners in het geval zij nieuwe concessies uitgeven, van belang dat hierover duidelijkheid bestaat en dat ook vaststaat dat de prioritering in overeenstemming is met het doel en de eisen van de SERA-richtlijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de reikwijdte van concessie-afspraken, daarbij te verduidelijken in welke gevallen deze afspraken zullen vallen onder concessievervoer en in hoeverre dat in overeenstemming is met het doel en de eisen uit de SERA-richtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Zoals de Afdeling advisering in bovenstaand advies aangeeft is van belang dat de in concessies gemaakte afspraken ten aanzien van het volume van vervoersdiensten voldoende duidelijk zijn. Een ‘open’ concessieafpraak, zoals het voorbeeld dat de Afdeling geeft waarin slechts sprake is van een inspanningsverplichting om te zoeken naar kansrijke opties, voldoet daaraan niet. Het volume dat op een bepaald baanvak wordt gereden op basis van de concessie moet uit de concessie blijken en dat is in het gegeven voorbeeld niet het geval. Naar het oordeel van de regering geldt wel dat er binnen de in concessies vastgestelde volumes sprake kan zijn van enige flexibiliteit zolang voor de betrokken partijen voorspelbaar is welk volume een concessiehouder zal gaan rijden en voldoende (procedurele) waarborgen zijn ingebouwd om strategisch gedrag tegen te gaan. Geen enkele flexibiliteit in volumes in concessies zou immers ook nadelig zijn voor de reiziger omdat dan een star netwerk ontstaat, waarin geen rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen van passagiersaantallen.

Of in een concreet geval sprake is van een aanvraag van capaciteit die voortvloeit uit een concessie is in de eerste plaats ter beoordeling van de infrastructuurbeheerder. Die zal immers moeten bepalen of



de aanvrager terecht heeft aangegeven dat sprake is van concessievervoer met bijbehorende prioritering. Is een van de betrokken partijen het niet met dat oordeel eens, dan bestaat de mogelijkheid om in lijn met artikel 71 van de Spoorwegwet een klacht in te dienen bij de ACM. Tegen het besluit op die klacht is daarna ook rechtsbescherming mogelijk zodat op die wijze ook is verzekerd dat partijen een met goede waarborgen omklede rechtsgang tot hun beschikking staat wanneer zij menen oneerlijk te zijn behandeld.

Daarbij moet nog opgemerkt worden dat bij de totstandkoming van concessies ook de infrastructuurbeheerder betrokken wordt (zie artikel 27a Spoorwegwet). Voorafgaand aan de verlening van een concessie heeft de infrastructuurbeheerder daarmee ook nog een duidelijke mogelijkheid om aan te geven dat in een concessie naar zijn oordeel afspraken dreigen te worden gemaakt die te onduidelijk zijn en daarmee de uitvoering van zijn (wettelijke) taken bemoeilijken.

Naar aanleiding van het advies is de toelichting op dit onderdeel aangepast.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen.*



Advies Raad van State

No. W17.23.00031/IV
's-Gravenhage, 3 mei 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 februari 2023, no.2023000324, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met de prioritering van binnenlands concessievervoer, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: Besluit capaciteitsverdeling), op grond waarvan de infrastructuurbeheerder de capaciteit op het spoor verdeelt. De wijziging betreft de prioriteringsregels die de infrastructuurbeheerder toepast indien sprake is van conflicterende capaciteitsaanvragen van vervoerders.¹ Met de wijziging krijgt vervoer dat onder een concessie rijdt alsdan voorrang op vervoer dat zonder concessie, 'in open toegang', rijdt.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting nader in te gaan op de reikwijdte van concessie-afspraken, daarbij te verduidelijken in welke gevallen deze afspraken zullen vallen onder concessievervoer en in hoeverre dat in overeenstemming is met het doel en de eisen van de richtlijn tot instelling van één Europese Spoorwegruimte (hierna: SERA-richtlijn).² In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond

De infrastructuurbeheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur (ProRail) kent jaarlijks capaciteit op het spoor toe aan vervoerders, concessieverleners, vervoerende aannemers of andere gerechtigden. Bij het verdelen van de capaciteit kan het voorkomen dat meerdere vervoerders capaciteit voor hetzelfde baanvak aanvragen. Als er meer aanvragen zijn dan beschikbare capaciteit, verklaart ProRail de infrastructuur overbelast en past hij prioriteringsregels toe.

Met de inwerkingtreding van het Europese Vierde Spoorwegpakket³ is de markt voor spoorvervoer op termijn opengesteld voor opentoeegang-vervoer. Dat is vervoer dat vervoerders aanbieden zonder dat zij daarvoor over een concessie beschikken. Opentoeegang-vervoer zal na afloop van de huidige concessie die de NS heeft, met ingang van 1 januari 2025, ook mogelijk zijn op het hoofdrailnet.⁴ Uitgangspunt van de regering is dat ook nadien (binnenlands) concessievervoer de basis vormt van het Nederlandse openbaar-spoorvervoernetwerk, omdat reizigers moeten kunnen vertrouwen op de beschikbaarheid en kwaliteit tegen een betaalbare prijs.⁵

De huidige prioriteringsregels kennen geen onderscheid tussen binnenlands concessievervoer en opentoeegang-vervoer. Indien zich een capaciteitsconflict zou voordoen, prioriteert ProRail op basis van de geluidsimpact en vervolgens de reizigersaantallen.⁶ Concessievervoer zou alsdan in voorkomende gevallen moeten wijken voor opentoeegang-vervoer. Daarmee zou, aldus de toelichting, het beleidsuitgangspunt dat concessievervoer de basis is van het Nederlandse openbaar-spoorvervoernetwerk niet zijn gewaarborgd. Een toename van binnenlands opentoeegang-personenvervoer zou van invloed kunnen zijn op de robuustheid en het efficiënt gebruik van de infrastructuur en daarmee op de kwaliteit en stabiliteit van de dienstverlening voor de reiziger.⁷ De voorgestelde wijziging, waarbij in de prioriteringsregels van het Besluit capaciteitsverdeling voorrang wordt gegeven aan concessievervoer, wordt daarom noodzakelijk geacht om het maatschappelijk belang van deze dienstverlening te waarborgen.

¹ Artikel 7, tweede lid, onder a, van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

² 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).

³ Kamerstuk 2017/18, 34 914 nr. 2.

⁴ Artikel 19a, vijfde lid, van de Wet personenvervoer 2000 en artikel 75 van de HRN concessie 2015–2025.

⁵ Zie paragraaf 2 van de toelichting. Zie ook de marktordeningsbief van de Staatssecretaris: Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 899.

⁶ Ingevolge de systematiek van het Besluit capaciteitsverdeling zou in geval vervoer in hetzelfde segment zit (zoals stadsgewestelijk of nationaal openbaar vervoer) bij een overbelastverklaring eerst prioriteit toekomen aan het vervoer dat het minste geluid produceert en vervolgens aan het zoveel mogelijk minimaliseren van de reistijd, gewogen naar reizigersaantallen (vgl. resp. artikelen 10a en 11).

⁷ Zie paragraaf 2 van de Nota van Toelichting.



2. Reikwijdte concessie-afspraken

De regels voor de capaciteitsverdeling moeten voldoen aan de eisen van de SERA-richtlijn, die tot doel heeft de spoorweginfrastructuur open te stellen voor spoorvervoerders.⁸ De richtlijn laat ruimte voor de infrastructuurbeheerder om bij een overbelaste infrastructuur prioriteitscriteria te hanteren. Op deze wijze kan rekening worden gehouden met het maatschappelijke belang van bepaalde vervoersdiensten, in vergelijking met andere vervoersdiensten.⁹ Meer specifiek is prioritering mogelijk, indien dat noodzakelijk is om aan de eisen van een openbare dienst, zoals die in een vervoersconcessie zijn neergelegd, tegemoet te komen.¹⁰

Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat het prioriteren van concessievervoer boven opentoeegang-vervoer nodig wordt geacht om te waarborgen dat de concessiehouder kan voldoen aan de eisen van de openbare-dienstverplichtingen die hem met de concessie zijn opgelegd. De prioritering is ook beperkt tot het vervoer dat de concessiehouder op grond van de concessie aanbiedt. Het vervoer dat hij bovenop deze concessieafspraken aanvraagt, wordt aangemerkt als opentoeegang-vervoer.¹¹ Het is – ook gelet op het doel en de eisen van de SERA-richtlijn – dus van belang dat uit de concessie duidelijk blijkt welke volumes op elk deel van het netwerk noodzakelijk zijn voor de concessiehouder om aan de openbare-dienstverplichtingen te voldoen.¹²

De Afdeling merkt op dat de reikwijdte van bepaalde concessies, als gevolg van de daarin gemaakte afspraken en eisen, momenteel niet altijd eenduidig is. Bepaalde concessies bevatten minimale volumes of gaan uit van bandbreedtes.¹³ Concessies kunnen ook inspanningsverplichtingen bevatten, zoals de afspraak dat de concessiehouder zoekt naar kansrijke nachtverbindingen, zonder dat een bepaald volume wordt vastgelegd.¹⁴ Op voorhand staat niet vast of ook vervoersdiensten die op grond van dergelijke 'open' concessie-afspraken worden verricht als openbare-dienstverplichting, als bedoeld in de SERA-richtlijn, en als 'concessievervoer' worden aangemerkt.

In de toelichting wordt het belang van heldere concessieafspraken weliswaar onderkend, maar wordt geen duidelijkheid gegeven of de hiervóór bedoelde vervoersdiensten al dan niet als concessievervoer zijn aan te merken en of deze worden geprioriteerd. Het is voor concessiehouders en -aanvragers van opentoeegang-vervoer ten behoeve van hun capaciteitsaanvragen, alsmede voor de concessieverleners in het geval zij nieuwe concessies uitgeven, van belang dat hierover duidelijkheid bestaat en dat ook vaststaat dat de prioritering in overeenstemming is met het doel en de eisen van de SERA-richtlijn.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de reikwijdte van concessie-afspraken, daarbij te verduidelijken in welke gevallen deze afspraken zullen vallen onder concessievervoer en in hoeverre dat in overeenstemming is met het doel en de eisen uit de SERA-richtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁸ Zie punt 83 van de preambule van Richtlijn 2012/34.

⁹ Zie artikel 47, derde lid, van Richtlijn 2012/34.

¹⁰ Zie artikel 47, vierde lid, van Richtlijn 2012/34.

¹¹ Zie paragraaf 4.1 van de nota van toelichting.

¹² Zie ook artikel 4, eerste lid onder a, van Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg (PbEG 2007, L 315).

¹³ Zie bijvoorbeeld artikel 44, eerste lid, van de HRN concessie 2015–2025.

¹⁴ Zie artikel 45, vierde lid, van de HRN concessie 2015–2025.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met de prioritering van binnenlands concessievervoer

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 3 februari 2023, nr. IENW/BSK-2023/9874, 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 3 mei 2023, nr. W17.23.00031/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 27 juni 2023, nr. IENW/BSK-2023/135215, 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, alsmede internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 20, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000;
 - b. stadsgewestelijk openbaar vervoer waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 20, eerste of vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000;
 - c. nationaal openbaar vervoer waarvoor een concessie is verleend krachtens artikel 20, eerste of vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000;
 - d. internationaal openbaar vervoer, 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, eerste of vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000;
 - h. stadsgewestelijk openbaar vervoer;
 - i. nationaal openbaar vervoer;
 - j. nationaal hogesnelheidspersonenvervoer;
 - k. streekgewestelijk openbaar vervoer;



-
- l. standaard goederenvervoer;
 - m. overig personenvervoer;
 - n. verkeer zonder vervoersfunctie.
 2. Gerechtigden geven 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, uiterlijk vijf werkdagen nadat de infrastructuur overbelast is verklaard, 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 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 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

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

² Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 899.



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-personeenvoer prioriteit te geven boven binnenlands opentoeegang-personeenvoer 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-personeenvoer en binnenlands opentoeegang-personeenvoer, 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 concessie-vervoer 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 concessie-vervoer. 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 concessie-vervoer 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 voorafgaat 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 concessie-vervoer 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 concessie-vervoer en het openbaar maken van niet bedrijfsvertrouwelijke gegevens van de concessies) is sprake van een proportionele verplichting jegens de vervoerder.

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) binnen 5 werkdagen openbaar maken. Ook dit is een beperkte toename in lasten, waarbij gekeken is naar proportionaliteit in relatie tot de toename van de last. Het is enkel nodig wanneer er sprake is van een conflict. Dit is naar verwachting slechts op enkele baanvakken per jaar aan de orde.

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.



Voor de handeling die nodig is bij de jaardienstverdeling om aan te geven welke capaciteitsaanvragen voortvloeien uit de concessie, 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. De totale kosten per jaar worden hiermee ingeschat op € 108,- tot € 216,- 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. De volledige voorziene administratieve lasten worden hiermee voor regionale concessiehouders ingeschat op € 225,- tot € 333,- euro per jaar.

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 binnenlands 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

De conceptwijziging is ter consultatie voorgelegd aan de sector. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft van 11 partijen een reactie mogen ontvangen, te weten FMN, RailGood, NS, Rover, AllRail, FlixBus, DB Cargo, Evofenedex, Port of Amsterdam, Port of Rotterdam, European Sleeper, NoordWest Connect. Hieronder wordt per onderwerp nader ingaan op hoe met de ontvangen consultatiereacties is omgegaan.

Verwijzing Wet Personenvervoer

Naar aanleiding van opmerkingen van ProRail, NS en Rover is in onderdelen b en c van het eerste lid van artikel 10 toegevoegd dat sprake kan zijn van vervoer op grond van een concessie die is verleend op grond van artikel 20, vierde lid, van de Wet personenvervoer. Weliswaar vindt het grootste deel van het in die onderdelen genoemde vervoer plaats op grond van de HRN-concessie en dus op grond van het eerste lid van artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000, een kleiner deel vindt zijn grondslag in concessies van de provincies. Om die reden is 'of vierde lid' hier toegevoegd.

In onderdeel g van het eerste lid van artikel 10 is het omgekeerde het geval: daar is naar aanleiding van een opmerking van NS, ProRail en Rover het eerste lid van artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 toegevoegd. Dit omdat ook op basis van de HRN-concessie streekgewestelijk vervoer plaatsvindt.

Per abuis was in artikel 10, eerste lid, onderdeel a ook een verwijzing naar het vierde lid van artikel 20 van de Wet personenvervoer 2000 opgenomen. Onderdeel a beoogt echter alleen artikel 9a te vervangen en niet inhoudelijk de prioritering te wijzigen. Om die reden is dit gecorrigeerd en in artikel 10 eerste lid, onderdeel a, alleen nog verwezen naar het eerste lid van artikel 20 Wet personenvervoer 2000.

⁵ Standaard uurtarieven uit bijlage Handboek-Meting-Regeldrukkosten (atr-regeldruk.nl).



Definities

In onderdeel d van artikel 10 eerste lid was voorafgaand aan de consultatie – in lijn met artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van het besluit zoals dat gold voorafgaand aan deze wijziging – opgenomen: ‘internationaal openbaar vervoer, niet zijnde internationaal hogesnelheidspersonenvervoer, met uitzondering van vervoer per nachttrein’. Het gedeelte ‘niet zijnde internationaal hogesnelheidspersonenvervoer’ is mede naar aanleiding van opmerkingen van Rover en NS geschrapt. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat de definitie van het begrip ‘internationaal openbaar vervoer’ in artikel 1 van het besluit internationaal hogesnelheidspersonenvervoer al uitzondert.

Reikwijdte concessies

In het in consultatie gegeven concept voor de nota van toelichting wordt gesproken over de verplichting die is opgenomen in het Besluit om dat deel van de concessie waaruit blijkt dat sprake is van concessievervoer openbaar te maken. Daarbij wordt nader gespecificeerd dat het hierbij in feite gaat om de reikwijdte van de concessie en de volumes die per baanvak in een concessie zijn opgenomen. NS heeft hierbij aangegeven dat verplichtingen op dit vlak ook uit het Vervoerplan kunnen blijken. Het Vervoerplan is een nadere uitwerking van de concessieovereenkomst. In het kader van de capaciteitsverdeling dienen de aanspraken op bepaalde capaciteit te blijken uit de concessieovereenkomst zelf. Het Vervoerplan kan daaraan invulling geven maar is geen zelfstandige bron of grondslag voor de toepassing van de prioriteringsregels. Het vervoerplan is om die reden niet toegevoegd op de wijze waarop NS dat graag had gezien.

NS heeft tevens als advies meegegeven om niet over frequenties per baanvak te spreken in de nota van toelichting, omdat dit niet altijd zou aansluiten bij de concessieafspraken. Gezien het voordeel dat binnenlands concessievervoer heeft bij overbelastverklaring ten opzichte van binnenlands opentoeegang-personenvervoer, is het echter essentieel dat concessies heldere afspraken bevatten over de verplichte volumes op elk deel van het netwerk. Dit is onder andere noodzakelijk om te zorgen dat artikel 10 voor ProRail uitvoerbaar blijft. ProRail moet in staat zijn om bij overbelastverklaring van de betreffende infrastructuur te bepalen welke aanvraag terecht is aangemerkt als concessievervoer. Hiermee wordt ook een vraag van FMN beantwoord: al het vervoer dat door concessiehouders bóven op de concessieafspraken aangevraagd wordt, wordt niet aangemerkt als concessievervoer, maar als opentoeegang-vervoer. Daarmee hebben deze aanvragen een even hoge prioritering als andere opentoeegang-aanvragen en is er geen voordeel voor concessiehouders. Strategisch gedrag door concessiehouders kan op die manier tegengegaan worden, iets waar FMN zorgen over uitgesproken heeft.

Zoals hiervoor is aangegeven dient voor alle deelnemers aan het capaciteitsverdelingsproces helder te zijn welke aanvraag van capaciteit voortvloeit uit een concessie en welke aanvraag niet. Daarvoor is van belang dat de concessies duidelijke afspraken bevatten. Dat is op dit moment niet altijd het geval. Zo bevat de concessie voor het hoofdrailnet de opdracht voor de concessiehouder om te zoeken naar kansrijke nachtverbindingen. Een dergelijke afspraak is onvoldoende duidelijk om aanspraak te kunnen maken op de prioritering die in dit besluit aan concessievervoer wordt toegekend. Daaruit blijkt immers niet over welk baanvak het gaat en er wordt niet aangegeven welk volume de concessiehouder op dat baanvak dient te rijden. Prioriteit toekennen aan een dergelijke open opdracht aan de concessiehouder wordt niet wenselijk geacht, nu in dat geval voor andere partijen niet voorspelbaar is wanneer, waar en hoeveel capaciteit zal worden aangevraagd voor concessievervoer.⁶

Marktordening

In meerdere consultatiereacties, waaronder die van European Sleeper, AllRail en Flixbus, is aandacht gevraagd voor de uitwerking van het besluit. Met name de ruimte die bij omvangrijke concessies over zou blijven voor opentoeegang-vervoer wordt daarbij aangehaald. Deze opmerkingen raken echter voornamelijk aan de concessieverlening op grond van artikel 20, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000 en de procedure die daartoe leidt. De gemaakte opmerkingen doen niet af aan de bevoegdheid die de Europese richtlijn en in navolging daarvan de Spoorwegwet biedt voor het opstellen en toepassen van prioriteringsregels.⁷ Deze opmerkingen in de consultatiereacties zijn om die reden verder betrokken in de genoemde procedure tot verlening van de HRN-concessie.

⁶ Dit ook mede in het licht van de doelstellingen van 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).

⁷ 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).



Spoorgoederenvervoer

Partijen die actief zijn in, en veel samenwerken met, het spoorgoederenvervoer, waaronder DB Cargo, Port of Rotterdam, Port of Amsterdam, Evofenedex en RailGood, hebben in hun consultatiereacties verzocht het spoorgoederenvervoer een hogere prioritering op het netwerk te geven. Deze wijziging van het Besluit bevat geen wijziging van de prioritering van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van het (internationaal) personenvervoer. De wijziging betreft enkel een uitsplitsing van de deelmarkten die binnenlands personenvervoer betreffen: concessievervoer en opentoeegang-vervoer. De positie van het goederenvervoer blijft daarmee gelijk aan de positie die het had voor de wijziging. Bij de algehele wijziging van het Besluit zal er integraal gekeken worden naar de positie van het goederenvervoer ten opzichte van de andere deelmarkten.

Verzoek om aanvullende wijzigingen

Het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur is verouderd. Evaluatie van het besluit heeft uitgewezen dat herziening van dit besluit wenselijk is. Het is terecht dat er in de consultatie aandacht gevraagd wordt vanuit de sector (ProRail, Rover, AllRail, European Sleeper, DB Cargo, RailGood, Evofenedex, Port of Rotterdam, Port of Amsterdam, NoordWest Connect, NS) om het besluit op meer punten te wijzigen dan in deze wijziging het geval is. Door diverse partijen wordt gepleit voor wijzigingen op het gebied van minimumbedieningsniveaus, prioritering van verschillende deelmarkten ten opzichte van elkaar, de positie van nachttreinen en nieuwe toetreders, het belang van het goederenvervoer en modal shift, de ontwikkeling van internationaal personenvervoer, artikel 10a over geluid, en het aansluiten bij Europese ontwikkelingen. Er is voor gekozen om bij deze tussentijdse wijziging enkel te wijzigen wat door de inwerkingtreding van de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket niet meer in lijn is met de uitgangspunten van de marktordeningsbrief⁸ uit 2020. Tot deze inwerkingtreding kende het Nederlandse openbaar personenvervoerstelsel per trein geen open toegang voor binnenlands personenvervoer.⁹ Binnenlands personenvervoer dat onder concessie rijdt had daarmee per definitie meer prioriteit dan binnenlands opentoeegang-personenvervoer op zowel de regionale lijnen als op het hoofdrailnet. Met dit gewijzigde Besluit blijft deze prioriteit ook in de huidige situatie behouden en blijft de situatie op het Nederlandse spoorweg-netwerk qua prioritering vrijwel ongewijzigd ten opzichte van eerder. Bij de algehele, integrale herziening van het Besluit worden de adviezen van de sector op bovengenoemde onderwerpen in overweging genomen.

4.2 Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft. De uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets is uitgevoerd door de ACM en ProRail. De ACM acht de wijziging van het Besluit duidelijk en daarmee uitvoerbaar en handhaafbaar. Het wijzigingsvoorstel heeft geen verandering in taken van de ACM tot gevolg. De ACM benadrukt echter wel het belang dat zij ziet om (potentiële) aanbieders van opentoeegang-vervoer in staat te stellen een inschatting te maken in welke mate het concessievervoer op een bepaald traject in de komende jaren nog kan toenemen en hoeveel capaciteit er dan nog resteert voor open toegang. De ACM heeft daarom verzocht om de nota van toelichting aan te passen wat betreft het moment van het openbaar maken van de concessie door de zinsnede 'Indien er sprake is van overbelastverklaring' te vervangen door 'Bij een capaciteitsaanvraag'. In het proces van capaciteitsverdeling staat het alle gerechtigden vrij om capaciteit aan te vragen, ongeacht het type vervoer dat ze aanvragen. Of een aanvraag concessievervoer betreft, wordt in dit proces pas relevant als er sprake is van een capaciteitsconflict. Dat is het formele moment waarop ProRail de prioriteringsregels toepast en voor betrokken partijen inzichtelijk moet zijn of dit conform de regels gebeurt. Het verzoek van ACM heeft daarom niet tot een aanpassing geleid in het Besluit.

ProRail acht de voorgenomen tussentijdse wijziging van het Besluit grotendeels uitvoerbaar. ProRail heeft meermaals bij de Staatssecretaris onder de aandacht gebracht dat het huidige Besluit capaciteitsverdeling gedateerd is en ProRail steeds minder ondersteunt bij het uitvoeren van de aan haar opgedragen taken. De Staatssecretaris is zich hiervan bewust en werkt aan een volledige herziening van het Besluit. Hierbij zal het Besluit volledig gemoderniseerd en toekomstbestendig gemaakt worden. Met oog op de wijziging die voorligt had ProRail nog een paar andere aandachtspunten, waarvan deels in onderdeel 4.1 en deels hieronder aangegeven is hoe hier mee om is gegaan.

Om de wijziging voldoende uitvoerbaar te maken, heeft ProRail verzocht in het Besluit een termijn te verbinden aan de verplichting voor concessiehouders om bij overbelastverklaring de concessie, of de

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 29 984, nr. 899.

⁹ Wet van 30 januari 2019 (*Stb.* 2019, 61).



relevante delen daarvan, openbaar te maken. Een termijn van 5 dagen wordt daarbij werkbaar geacht. Dit is om die reden opgenomen in het besluit. NS had hier ook een opmerking over gemaakt, waaraan op deze manier invulling gegeven wordt.

Per abuis was in artikel 10, eerste lid, onderdeel I, voorafgaand aan de consultatie 'goederenvervoer' opgenomen in plaats van 'standaard goederenvervoer'. Dit is naar aanleiding van een opmerking van ProRail gecorrigeerd.

4.2 Voorhangprocedure

Het ontwerp van dit besluit is op grond van artikel 61, vierde lid, van de Spoorwegwet gedurende vier weken aan de beide Kamers der Staten-Generaal voorgelegd. Deze voorhang heeft de Kamers geen aanleiding gegeven tot het stellen van vragen of het maken van opmerkingen.

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.¹⁰ 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 of vierde 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.

Om toepassing van het eerste lid mogelijk te maken, moet het voor de beheerder mogelijk zijn om te

¹⁰ Stb. 2015, nr. 317.



bepalen of de door de gerechtigde gedane mededeling bij de aanvraag van capaciteit dat het concessievoer 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 concessievoer. 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 uit de concessie voortvloeit, openbaar moet maken. De concessiehouder dient de informatie op een wijze openbaar te maken die het voor derden eenvoudig toegankelijk maakt, bijvoorbeeld door plaatsing daarvan op een gemakkelijk te vinden deel van zijn website.

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,