

Vergaderjaar 2018–2019

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 790

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2018

Hierbij ontvangt u de evaluatie van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: het besluit)¹, zoals toegezegd in mijn brief van 19 april jl. over de wetgevingsagenda.² De evaluatie is tot stand gekomen met medewerking van (vertegenwoordigers van) vervoerders, aannemers, ProRail, Rover, de Autoriteit Consument en Markt (ACM), provincies, het Ministerie van Economische Zaken en mijn ministerie. De evaluatie vormt de basis voor een herzien besluit dat ProRail in staat moet stellen de spoorcapaciteit optimaal te benutten, dat toegerust is op de ontwikkelingen op het spoor en dat robuust is. Vanwege herziene Europese regelgeving zal ik het besluit eerst aanpassen, om daarmee ook te kunnen voldoen aan de termijn die daarvoor gesteld is. Het besluit zal ik vervolgens op basis van de uitkomsten van de evaluatie herzien, wat mij tevens de gelegenheid geeft een aantal punten nader te onderzoeken. Hieronder informeer ik u over de evaluatie, de aanknopingspunten voor de herziening van het besluit en het proces daartoe.

Implementeren EU-regelgeving

Met een zogenoemd gedelegeerd besluit is bijlage VII van de Europese richtlijn gewijzigd. Hiermee wordt beoogd anders om te gaan met capaciteitsbeperkingen, bijvoorbeeld vanwege beheer, onderhoud en vervanging.³ Nu worden de capaciteit voor beheer, onderhoud en vervanging en de capaciteit voor verkeer (het rijden van treinen) nog tegelijk verdeeld. De aanpassing van het besluit maakt het mogelijk de capaciteit voor beheer, onderhoud en vervanging eerst te verdelen en

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 29 984, nr. 763

³ Gedelegeerd Besluit van de Commissie ter vervanging van bijlage VII bij Richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte, C(2017) 5963

daarna de capaciteit voor verkeer. Bij de capaciteitsverdeling voor verkeer is de voor beheer, onderhoud en vervanging verdeelde capaciteit derhalve een gegeven. Hierdoor is helder welke capaciteit voor vervoerders beschikbaar is en kunnen vervoerders eerder op de hoogte worden gesteld van geplande werkzaamheden. Daarmee kan tevens invulling worden gegeven aan de uitvoering van het programma Toekomstbestendig werken aan het spoor (TWAS). Met dit programma wordt geoptimaliseerd tussen zo min mogelijk hinder voor reizigers en verladers, de onderhouds- en vervangingsbehoefte om de kwaliteit van het spoorwegnetwerk op de lange termijn te borgen en de beschikbare financiële middelen.⁴ Door de aanpassing van het besluit wordt met name gewerkt aan de minimalisering van de hinder. Daarnaast hebben de aannemers hierdoor eerder duidelijkheid over de momenten waarop aan het spoor kan worden gewerkt, worden risico's voor aannemers verkleind wat zich naar verwachting vertaalt in lagere kosten voor beheer en onderhoud.

Hoofdpunten uit de evaluatie

Bij de laatste twee wijzigingen van het besluit in 2015 en 2017 is opgenomen dat het besluit wordt geëvalueerd.⁵ Bureau Andersson Elffers Felix heb ik daartoe opdracht gegeven te beoordelen hoe het besluit functioneert, wat de relevante ontwikkelingen op het spoor zijn, het juridisch kader in kaart te brengen en te adviseren over de herziening van het besluit. Daarnaast heb ik aandacht gevraagd voor de rol van de beheerder bij het capaciteitsverdelingsproces (ook internationaal), de regelgeving omtrent beheer en onderhoud in relatie tot de capaciteitsverdeling en de kwalitatieve weging bij capaciteitsconflicten, conform de toezegging van mijn voorganger.⁶

In de evaluatie wordt geconstateerd dat de schaarste op het spoor toeneemt, dat het spoorsysteem desondanks redelijk goed functioneert en dat het besluit daaraan bijdraagt, al worden er ook kritische opmerkingen over dat functioneren gemaakt. Het spoor wordt steeds drukker en er komen steeds meer verschillende vervoerders op het spoor. Bij de capaciteitsverdeling zullen er daardoor steeds scherper keuzes gemaakt moeten worden tussen bijvoorbeeld personen- en goederenvervoer, of vervoer op het hoofdrailnet en regionaal vervoer. In de evaluatie wordt geconstateerd dat het huidige overlegmodel van het capaciteitsverdelingsproces hierdoor ook onder druk komt te staan. Om ervoor te zorgen dat het besluit blijft bijdragen aan een goed functionerend spoorsysteem en aansluiting houdt op de ontwikkelingen op het spoor (zoals de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket, PHS en een betere afstemming van de capaciteitsverdeling op de spoormarkt met *Time Table Redesign*), wordt in de evaluatie geadviseerd het besluit te herzien. Daartoe wordt een aantal belangrijke aandachtspunten meegegeven die ik kort zal toelichten.

Rol en positie ProRail

In de hierboven genoemde richtlijn is optimalisering van het gebruik van het spoor één van de kerndoelen van capaciteitsverdeling. Om ProRail daartoe in staat te stellen, wordt aanbevolen om de rol van ProRail bij het capaciteitsverdelingsproces te versterken, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland al het geval is. Conform de doelstellingen van de herziening van het besluit, kan op die manier de benutting van de spoorcapaciteit

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 737

⁵ Stb. 2015, nr. 157 en Stb. 2017, nr. 21

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 722

worden geoptimaliseerd. Dit brengt naast een juridische aanpassing ook een cultuurverandering met zich mee, waarvoor in de evaluatie ook aandacht wordt gevraagd.

Meer robuust en toekomstvast

In de evaluatie wordt aangegeven dat de doeltreffendheid, effectiviteit en robuustheid van het besluit kan worden verbeterd. Voor meer doeltreffendheid zou duidelijker omschreven moeten worden waartoe het besluit dient. Verder kan de effectiviteit van het besluit worden verbeterd door naast de verdeling van treinpaden bijvoorbeeld ook opstel- en rangeerterreinen en terminals op te nemen in het besluit. Daarmee kan capaciteit integraal worden verdeeld en niet in gedeelten, zoals nu het geval is. In de evaluatie wordt geadviseerd om ten behoeve van effectiviteit met het besluit één doel na te streven, namelijk de capaciteitsverdeling op het spoor en niet (ook) te sturen op leefomgeving. Het concreter maken van doelstellingen is ook een voorwaarde om het besluit robuuster te maken. Daarmee is een minder gedetailleerd besluit nodig waardoor beter en flexibeler op de ontwikkelingen op het spoor ingespeeld kan worden (en aanpassingen minder vaak nodig zijn).

Positionering van het goederenvervoer

Uit de evaluatie blijkt dat het capaciteitsverdelingsproces niet goed op de markt voor het spoorgoederenvervoer aansluit, bijvoorbeeld omdat capaciteit aangevraagd moet worden op een moment dat nog niet duidelijk is wat er vervoerd moet worden en waar naar toe. Uit de evaluatie blijkt dat hier op korte termijn wat aan gedaan kan worden door een groter deel van de treinpaden als ad hoc capaciteit te reserveren waardoor spoorgoederenvervoerders paden op een later moment kunnen aanvragen. ProRail zal ik verzoeken om daar zo snel mogelijk werk van te maken, waarmee ik tevens invulling geef aan een punt uit het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer. Over het maatregelenpakket heb ik u met mijn brief van 19 juni 2018 geïnformeerd en daarin wordt een aantal aandachtspunten genoemd om de positie van het spoorgoederenvervoer bij de capaciteitsverdeling verder te verbeteren, zoals betere aansluiting van de regels voor de zogenoemde *last mile* op de behoeften van het spoorgoederenvervoer.⁷ Deze zal ik bij de herziening van het besluit meenemen.

Vervolgstappen

Ik zie in de evaluatie belangrijke aanknopingspunten voor een betere capaciteitsverdeling op het spoor in de toekomst. Tegelijkertijd vraagt dit om een zorgvuldig proces met alle betrokken partijen. Daarom pas ik het besluit gefaseerd aan.

Op korte termijn zal het besluit worden aangepast opdat ProRail de gewijzigde bijlage VII van de Europese richtlijn tijdig per dienstregeling 2021 kan uitvoeren.⁸ Met deze aanpassing is uitvoering van het programma Toekomstbestendig werken aan het spoor per dienstregeling 2021 ook mogelijk, conform de planning in mijn brief van 19 december 2017.⁹ Om dit te realiseren moet het aangepaste besluit (bij voorkeur) in

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 782

⁸ Gedelegeerd Besluit van de Commissie ter vervanging van bijlage VII bij Richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte, C(2017) 5963

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 737

het najaar van 2019 inwerking zijn getreden. Dat betekent dat ik het besluit in het voorjaar van 2019 in voorhang aan u zal aanbieden.

Vervolgens wil ik opvolging geven aan de overige aanbevelingen uit de evaluatie en daarbij aansluiten bij de modernisering van de Spoorwegwet, waarvan de inwerkingtreding vooralsnog op 1 januari 2021 is voorzien.¹⁰ Dit geeft tevens de gelegenheid een aantal punten nader te onderzoeken, waaronder de mogelijk zwaardere rol van ProRail, hoe om te gaan met capaciteitsverdeling bij open toegang (Vierde Spoorwegpakket) en de juridische (on)mogelijkheden om de reikwijdte van het besluit te vergroten, bijvoorbeeld naar terminals. Ik streef ernaar het besluit per dienstregeling 2022 te herzien (of een jaar later indien noodzakelijk voor een goede uitvoering door ProRail). Tevens volg ik daarmee het advies uit de evaluatie om met de herziening van het besluit niet op ontwikkelingen zoals de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket en de omvorming van ProRail tot ZBO vooruit te lopen. De besluiten die ik daarover de komende periode zal nemen zijn namelijk ook bepalend voor de herziening van het besluit.

Ik wil de komende periode gebruiken om de uitkomsten van de evaluatie en de herziening van het besluit met vervoerders te bespreken, waarmee ik tevens de motie Amhaouch c.s. uitvoer.¹¹ Daarna zal ik uw Kamer nader informeren over het moment waarop ik verwacht u de herziening te kunnen aanbieden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 770

¹¹ Kamerstuk 34 775 XII, nr. 31