

Vergaderjaar 2024–2025

29 893

Veiligheid van het railvervoer

Nr. 282

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 april 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 27 februari 2025 over het Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met het versterken van de rol van de beheerder en aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen (Kamerstuk 29 893, nr. 279).

De vragen en opmerkingen zijn op 20 maart 2025 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 25 april zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
P. de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Meedendorp

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inhoudsopgave

Inleiding	2
PVV-fractie	2
VVD-fractie	3
NSC-fractie	4
D66-fractie	5
BBB-fractie	5
CDA-fractie	7

Inleiding

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: het Ontwerpbesluit) en willen de Staatssecretaris nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de documenten behorende bij het Ontwerpbesluit en hebben hierover nog de volgende opmerkingen en vragen aan de Staatssecretaris van IenW.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Ontwerpbesluit en hebben hierover enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Ontwerpbesluit en hebben nog enkele vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Ontwerpbesluit en hebben nog een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie danken de Staatssecretaris voor het toezenden van Ontwerpbesluit. Zij hebben nog enkele vragen.

PVV-fractie

Allereerst merken de leden van de PVV-fractie op dat het verhogen van het minimumbedieningsniveau capaciteitsproblemen op het spoor kan veroorzaken. Deze leden stellen vast dat dit onder meer op het traject Amsterdam Centraal–Amsterdam Bijlmer Arena het geval is. Deze leden willen graag weten hoe het kan dat vaststelling van het verhoogde minimumbedieningsniveau mogelijk zal leiden tot capaciteitsproblemen op sommige trajecten.

De leden van de PVV-fractie constateren dat ProRail met deze wijziging de bevoegdheid toegewezen krijgt om consequenties te verbinden aan het niet opvolgen van een voorstel tot verschuivingen. Deze leden merken op dat vervoerders hun positie in de prioriteringsvolgorde kwijt kun raken. Zij vragen of deze consequentie ook voor de concessiehouder geldt en, zo ja, of dit niet zal schuren met de opgelegde verplichtingen vanuit de concessie.

De leden van de PVV-fractie lezen dat twee criteria, namelijk reistijd en geluid, voor de vaststelling van prioritering binnen een deelmarkt worden geschrapt. Deze leden willen weten hoe ProRail, na het schrappen van deze twee criteria, in de praktijk zal gaan prioriteren binnen deelmarkten.

De leden van de PVV-fractie stellen vast dat de wijziging aan ProRail de mogelijkheid biedt om kaderovereenkomsten met vervoerders te sluiten. Deze leden zien ook dat er de komende jaren geen capaciteitsruimte voor

dit soort overeenkomsten zal zijn. Deze leden willen weten wanneer verwacht wordt dat dit soort kaderovereenkomsten in de praktijk afgesloten kunnen gaan worden en waarom.

De leden van de PVV-fractie merken op dat een steeds groter deel van de spoorcapaciteit gebruikt zal worden voor militair spoorvervoer. Deze leden willen weten wat hiervan de gevolgen zijn, met name voor binnenlands concessievervoer en voor spoorgoederenvervoer.

VVD-fractie

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris hoe het Ontwerp-besluit zich tot de inzet van de Europese Commissie (EC) verhoudt. Kan de Staatssecretaris toelichten hoe de EC aankijkt tegen het voorgenomen besluit? Kan de Staatssecretaris bevestigen dat de EC nog steeds, zoals geschetst in de beslisnota van oktober 2024, positief staat tegenover het voorgenomen besluit? Zo nee, kan de Staatssecretaris gedetailleerd uiteenzetten waarom niet en welke bedenkingen de EC heeft geuit tegen het voorgenomen besluit? Kan de Staatssecretaris daarbij in detail ingaan op de precieze verhouding tussen de voorgestelde capaciteitsregels en hun prioritering in relatie tot de bedoelingen van het Europese Vierde Spoorwegpakket?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts om welke reden delen van de beslisnota van 6 februari 2025 zijn gelakt.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de noodzakelijke oplossingen voor het militair transport in het voorgenomen besluit nog niet zijn verwerkt. Deze leden vragen de Staatssecretaris, gezien de urgentie van dit vraagstuk, welke oplossingen voor militair transport over het spoor momenteel worden verkend en op welke termijn de Staatssecretaris met een voorstel hierover zal komen.

Minimumbedieningsniveaus

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 5 van de beslisnota uit oktober 2024: «Omdat minimumbedieningsniveaus voorrang hebben, zou in het scenario dat iedereen de volledige capaciteit aanvraagt één trein van NS niet kunnen rijden in de uren waarin de situatie zich voordoet. Dit zou slecht zijn voor de relatie met NS, en eventueel nadelig voor de positie van IenW. IenW heeft NS er middels een brief immers stevig en nadrukkelijk op gewezen dat zij het volledige HRN-volume dient te rijden». Deze leden vragen waarom de NS hier niet het volledige HRN-volume rijdt en zij vragen om aan te geven om welke verbindingen dit gaat (lijnen en tijdvak). Kan de Staatssecretaris toelichten wat ermee bedoeld wordt dat het «slecht zou zijn voor de relatie met de NS» en waarom het «eventueel nadelig voor de positie van IenW» zou zijn?

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris toe te lichten hoe het in de praktijk werkt als een vervoerder open toegang aanvraagt op een traject dat nu deel uitmaakt van de HRN-concessie, maar waarop NS niet alle treinen per uur rijdt. Er is dan immers sprake van wel toegekende, maar toch onbenutte spoorcapaciteit. En hoe kunnen vervoerders met open toegang dan zekerheid krijgen voor de het benutten van de resterende capaciteit? Kan in een dergelijk geval een kaderovereenkomst voor langjarige zekerheid worden gesloten? Of bestaat dan het risico dat NS alsnog opschaaft waardoor de vervoerder met open toegang dan alsnog zou moeten wijken voor de NS, gezien de prioriteitsregels? Hoe

gaat ProRail hiermee om? Welke impact verwacht de Staatssecretaris dat dit heeft op de investeringszekerheid van vervoerders met open toegang? Hoe verhoudt deze situatie zich tot de inzet van de EC en tot de strafprocedure die de Staatssecretaris recent van de EC ontving? Kan de Staatssecretaris garanderen dat met de voorgenomen verhoging van het minimale niveau voor internationale treinpaden alle beperkingen voor het kunnen rijden van die internationale treinen zijn opgelost? Zo nee, welke verdere beperkingen zijn er dan nog en welke rol speelt het wel of niet beschikbaar zijn van kaderovereenkomsten daarin?

Kaderovereenkomsten

De leden van de VVD-fractie lezen in de beslisnota van oktober 2024 dat ProRail op dit moment geen kaderovereenkomsten aanbiedt, omdat het met de huidige prioriteringsregels niet kan garanderen dat een vervoerder meerdere jaren capaciteit kan krijgen. Waarom kan ProRail deze garantie niet geven? Welke beperkingen staan hier in de weg en hoe kunnen die worden weggenomen?

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota van toelichting van het besluit dat de komende tijd wordt gezien hoe kaderovereenkomsten een plaats kunnen krijgen binnen de Nederlandse capaciteitsverdelingsinstrumenten. Is de Staatssecretaris ermee bekend dat kaderovereenkomsten in landen zoals Frankrijk en Spanje juist al op grote schaal worden gebruikt en effectief blijken? Waarom kunnen kaderovereenkomsten daar wel worden gebruikt en in Nederland niet? Kunnen de kaderovereenkomsten die in andere landen worden gebruikt als blauwdruk dienen in Nederland (en dus ook snel beschikbaar zijn)? Zo nee, waarom niet? Hoe kijkt de Staatssecretaris naar kaderovereenkomsten in het licht van het Vierde Spoorwegpakket en de opvattingen van de EC hierover?

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris hoe het feit dat in Nederland niet gewerkt wordt met kaderovereenkomsten zich verhoudt tot de passage in het Hoofdlijnenakkoord «Internationaal spoorvervoer wordt bevorderd door barrières voor nieuwe toetreders weg te nemen»? Kan de Staatssecretaris toelichten hoe zonder kaderovereenkomsten kan worden verzekerd dat de internationale spoorverbindingen die zowel zijn ministerie als de Kamer willen stimuleren, in de praktijk ook tot stand kunnen komen op basis van open toegang? Hoe denkt de Staatssecretaris dat een internationale vervoerder kan investeren in treinstellen, als de toegang tot het spoor om die treinstellen op te laten rijden niet langjarig verzekerd is? Wat gaat de Staatssecretaris doen om zulke onzekerheden weg te nemen?

De leden van de VVD-fractie lezen in de beslisnota dat op korte termijn het gesprek gevoerd moet worden over de brede toepassing van kaderovereenkomsten. Waarom heeft de Staatssecretaris besloten hier geen prioriteit aan te geven en de consequenties ervan direct mee te nemen in het besluit? Per wanneer kan in Nederland gebruik worden gemaakt van kaderovereenkomsten? Hoe en wanneer gaat de Staatssecretaris hierover in gesprek met de vervoerders die dit nodig hebben voor hun investeringszekerheid, zodat de ambities van het kabinet en de Kamer op het gebied van internationaal vervoer spoedig tot stand komen?

NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie lezen dat er in de wijziging van artikel 4c van het Ontwerpbesluit een schuifruimte wordt geïntroduceerd van maximaal drie minuten bij het voorstellen van een afwijkende capaciteit, als er concurrerende capaciteitsaanvragen gedaan worden. Hierbij dient naast

het doelmatig capaciteitsgebruik ook rekening gehouden worden met het algemene reizigers- en verladersbelang. Deze leden vragen wat de Staatssecretaris precies verstaat onder het algemene reizigers- en verladersbelang, naast de in de nota van toelichting genoemde reistijd en aansluitingen. Zouden deze criteria niet nader gespecificeerd en geconcretiseerd moeten worden, zoals in de goede spreiding van treinen over het uur of het behoud van overstapmogelijkheden?

Het valt de leden van de NSC-fractie op dat er in artikel 8 lid 1 sub d 3° een nieuwe minimale bedieningsfrequentie voor het internationale hogesnelheidspersonenvervoer op de HSL wordt ingesteld van 32 treinpaden per richting per dag gemiddeld over het dienstregelingsjaar, met een maximum van twee treinpaden per richting per uur. Voor de toekenning van deze treinpaden is ProRail echter niet verplicht om een minimumaantal treinpaden toe te kennen aan het internationale hogesnelheidsvervoer tijdens uren met een hoge vervoersvraag, zoals tijdens de ochtend- en avondspits. Deze leden vragen of de kans hierdoor niet groot is dat het internationale hogesnelheidspersonenvervoer nog steeds «misgrijpt» bij een capaciteitsaanvraag tijdens de ochtend- en avondspits ten opzichte van het binnenlandse HRM-vervoer. Ook willen deze leden graag weten in hoeverre er voldoende behandel- en opsteltreinen beschikbaar zijn in de regio Amsterdam voor de extra hogesnelheidstreinen die gereden kunnen worden door internationale personenvervoerders onder het nieuwe minimumbedieningsniveau. Deze leden constateren daarnaast dat er op sommige trajecten onvoldoende capaciteit is om te voldoen aan de cumulatieve minimumbedieningsniveaus van goederenvervoer, internationaal personenvervoer en HRN-vervoer, waardoor het mogelijk is dat de NS niet het volume kan rijden dat is afgesproken in de concessie. Hoe verklaart de Staatssecretaris dit verschil? In hoeverre wordt er rekening gehouden met capaciteit bij het vaststellen van de minimumbedieningsniveaus?

De leden van de NSC-fractie merken tot slot op dat het criterium voor geluid bij de prioritering bij deelmarkten geschrapt wordt, daar dit leidt tot het prioriteren van stillere, maar kortere treinen ten opzichte van luidere, langere treinen. Ook het criterium reistijd zal geschrapt worden. Deze leden vragen welke criteria ProRail voornemens is te hanteren bij de prioritering van deelmarkten. Ook willen deze leden graag weten in hoeverre het schrappen van het geluidscriterium naar verwachting zal leiden tot een toename van geluidshinder en overlast.

D66-fractie

De leden van de D66-fractie constateren dat het Ministerie van Defensie aandringt op garanties voor militair spoorvervoer. Deze leden vragen de Staatssecretaris welke oplossingen hij verkent op dit moment voor het militair transport over het spoor. Daarnaast vragen deze leden op welke termijn de Staatssecretaris verwacht met een voorstel voor het militair spoorvervoer te komen.

BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie lezen dat het minimumbedieningsniveau voor internationale hogesnelheidstreinen (300 km/u) op de HSL-Zuid en de lijn Amsterdam–Oldenzaal verhoogd wordt, terwijl tegelijkertijd het aantal internationale treinen dat per uur prioriteit krijgt, wordt gelimiteerd. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe deze schijnbare contradictie rijmt met de beoogde zekerheid voor internationale vervoerders om hun diensten betrouwbaar uit te voeren (Ontwerpbesluit artikel 8.1)? Kan de Staatssecretaris aangeven of dit niet alsnog leidt tot onnodige onzekerheid en een

suboptimale benutting van de beschikbare capaciteit voor grensoverschrijdend snel treinverkeer, in het licht van de doelstelling om meer ruimte te bieden aan internationale treindiensten in open toegang?

De leden van de BBB-fractie lezen dat de Staatssecretaris het advies van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) om het minimumaantal treinpaden voor internationale hogesnelheidstreinen op de HSL-Zuid te verhogen van twee naar vier per uur per richting, niet heeft overgenomen, met het argument dat de capaciteit nodig is voor binnenlands vervoer en dat uitwijken naar de Oude Lijn geen oplossing biedt.

De leden van de BBB-fractie lezen in het Ontwerpbesluit (pagina 11) dat uitbreiding op de HSL-Zuid op lange termijn zou vragen om meer perroncapaciteit in Amsterdam en oplossingen voor knelpunten in tunnels, wat suggereert dat de capaciteit op de HSL-Zuid zelf mogelijk niet de acute beperkende factor is. Waarom weegt de Staatssecretaris de mogelijk beschikbare capaciteit op de HSL-Zuid zwaarder dan de potentie voor meer internationaal hogesnelheidsvervoer, een ontwikkeling die door de wijziging beoogd wordt? Welke concrete analyse ligt ten grondslag aan de conclusie dat de capaciteit op de HSL-Zuid onvoldoende is voor een verhoging van het minimumbedieningsniveau voor internationale hogesnelheidstreinen, rekening houdend met de genoemde knelpunten elders in de infrastructuur?

De leden van de BBB-fractie lezen dat met de introductie van de zogenaamde «schuifruimte» de Staatssecretaris ProRail de bevoegdheid geeft om treinpaden met maximaal drie minuten te verschuiven voor personenvervoer, met consequenties voor vervoerders die niet meewerken. Hoe waarborgt de Staatssecretaris, hoewel dit beoogd is om de capaciteit doelmatiger te benutten, dat deze bevoegdheid niet disproportioneel nadelig uitpakt voor met name het goederenvervoer, waarbij verschuivingen van slechts drie minuten aan de grens vaak irrelevant zijn? Welke concrete richtlijnen zal ProRail hanteren in de «netverklaring» om ervoor te zorgen dat de «redelijke grenzen» van deze schuifruimte, rekening houdend met het algemene reizigers- en verladersbelang, daadwerkelijk worden nageleefd, in het bijzonder voor goederenvervoer en verkeer zonder vervoersfunctie en hoe zal de ACM hierop specifiek toezien?

De leden van de BBB-fractie lezen hoe in artikel 8, onder a, de minimale bedieningsfrequenties voor «stadsgewestelijk, nationaal en streekgewestelijk openbaar vervoer» worden gespecificeerd. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hij waarborgt dat de voorgenomen verhoging van de minimumbedieningsniveaus voor internationaal (hogesnelheids)personenvervoer op diverse trajecten niet ten koste gaat van de beschikbare capaciteit, en daarmee de frequentie en betrouwbaarheid van het regionale openbaar vervoer op dezelfde baanvakken negatief beïnvloedt? Welke concrete analyses zijn uitgevoerd om dit potentiële verdringings-effect in kaart te brengen en welke mechanismen zijn voorzien om de belangen van regionale reizigers te beschermen?

De leden van de BBB-fractie lezen dat de introductie van de «schuifruimte» voor de beheerder stelt dat deze bevoegdheid wordt ingezet «met het oog op het doelmatig gebruik van de capaciteit en rekening houdend met het algemene reizigers- en verladersbelang». Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hij het «algemene reizigersbelang» definieert, specifiek in relatie tot regionaal openbaar vervoer, waarbij aansluitingen tussen verschillende vervoerders (trein, bus, tram) en de totale reistijd van groot belang zijn? Op welke wijze zal ProRail in de «netverklaring» concrete invulling geven aan deze afweging om te voorkomen dat regionale

reizigers onevenredig benadeeld worden door verschuivingen die primair gericht zijn op het inpassen van (internationale) langeafstandstreinen?

CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de bediening van eindstations ingrijpt op het voorgenomen Ontwerpbesluit. Deze leden wijzen in dit verband op de motie-Krul c.s. over dit onderwerp (Kamerstuk 29 984, nr. 1136). Zij vragen ook om voor alle eindstations in kaart te brengen hoe vaak deze bediend worden, in het bijzonder in de avond. Deze leden vragen om alle mogelijke belemmeringen voor het tweemaal bedienen per uur, ook in de (late) avond, van alle eindstations in kaart te brengen.

De leden van de CDA-fractie vragen ook hoe de mogelijkheid tot zogenaamde «samenloop» op het spoor ingrijpt op dit Ontwerpbesluit. Op welke wijze en waar blijft dit mogelijk? Deze leden wijzen op de aangenomen motie-Van der Molen c.s. (Kamerstuk 35 925-A, nr. 89) over samenloop op de verbinding Eindhoven–Aken. Deze leden vragen de Staatssecretaris om op een rij te zetten wat de belangrijkste stappen of fases zijn om op een specifiek stuk spoor te komen tot samenloop. Zij vragen ook om inzicht te verschaffen in hoe in een dergelijk proces op een stuk spoor de voor- en nadelen en risico's en kansen van samenloop in kaart worden gebracht, en hoe afwegingen worden gemaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de status van de bereikbaarheidsdoelen die het ministerie heeft laten opstellen. Wat gaat de Staatssecretaris hiermee doen en voor wanneer worden deze ingevoerd? Deze leden vragen ook naar een analyse hoe de bereikbaarheidsdoelen zichtbaar zijn in de keuzes die zijn gemaakt om te komen tot deze capaciteitsverdeling, en de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen.

II Reactie van de bewindspersoon

Op 20 maart 2025 heeft de Tweede Kamer vragen gesteld in het kader van de voorhangprocedure van het Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur in verband met het versterken van de rol van de beheerder en aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen (hierna: het Ontwerpbesluit). De antwoorden op deze vragen vindt u bij deze brief.

Toelichting vervolgproces

De voorhangprocedure is geëindigd op 27 maart jl. In het vervolg worden de vervolgstappen genomen om advies te vragen over het Ontwerpbesluit aan de Raad van State. Na ontvangst van het advies van de Raad van State, wordt er een nader rapport opgesteld. Na ondertekening van het Besluit door de Koning en publicatie in het Staatsblad treedt de wijziging op 1 januari 2026 in werking.

Inleiding

De leden van de fracties van de PVV (vragen 1–7), VVD (vragen 6–14), NSC (vragen 15–17), D66 (vraag 18), BBB (vragen 19–23) en het CDA (vragen 24–26) hebben vragen gesteld. De vragen worden beantwoord geclusterd naar onderwerp en van algemeen naar specifiek. Het betreft de volgende onderwerpen:

1. Minimumbedieningsniveaus (vraag 16 NSC, 19 BBB, 1 PVV, 9 VVD, 20, 22 BBB)
2. Schuifruimte (vraag 21 BBB, 15 NSC, 24 BBB, 2 PVV)
3. Kaderovereenkomsten (vraag 11 VVD, 4 PVV, 12, 13, 10, 14 VVD)

4. Schrapping criteria voor prioritering deelmarkten (vraag 3 PVV, 17 NSC)
5. Militair spoorvervoer (vraag 5 PVV, 8 VVD, 18 D66)
6. Overige vragen (vraag 26, 24, 25 CDA, 6, 7 PVV).

Minimumbedieningsniveaus

Het valt de leden van de NSC-fractie op dat er in artikel 8 lid 1 sub d 3° een nieuwe minimale bedieningsfrequentie voor het internationale hogesnelheidspersonenvervoer op de HSL wordt ingesteld van 32 treinpaden per richting per dag gemiddeld over het dienstregelingsjaar, met een maximum van twee treinpaden per richting per uur. Voor de toekenning van deze treinpaden is ProRail echter niet verplicht om een minimum-aantal treinpaden toe te kennen aan het internationale hogesnelheidsvervoer tijdens uren met een hoge vervoersvraag, zoals tijdens de ochtend- en avondspits. Deze leden vragen of de kans hierdoor niet groot is dat het internationale hogesnelheidspersonenvervoer nog steeds «misgrijpt» bij een capaciteitsaanvraag tijdens de ochtend- en avondspits ten opzichte van het binnenlandse HRN-vervoer. Ook willen deze leden graag weten in hoeverre er voldoende behandel- en opstelreinen beschikbaar zijn in de regio Amsterdam voor de extra hogesnelheidstreinen die gereden kunnen worden door internationale personenvervoerders onder het nieuwe minimumbedieningsniveau. Deze leden constateren daarnaast dat er op sommige trajecten onvoldoende capaciteit is om te voldoen aan de cumulatieve minimumbedieningsniveaus van goederenvervoer, internationaal personenvervoer en HRN-vervoer, waardoor het mogelijk is dat de NS niet het volume kan rijden dat is afgesproken in de concessie. Hoe verklaart de Staatssecretaris dit verschil? In hoeverre wordt er rekening gehouden met capaciteit bij het vaststellen van de minimumbedieningsniveaus? (vraag 16)

In artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat luidt na de inwerkingtreding van het Ontwerpbesluit¹ wordt bepaald dat het minimumbedieningsniveau voor internationaal hogesnelheidspersonenvervoer 32 paden per dag is met een maximum van twee paden, per richting per uur. Dit maximum per richting per uur zorgt ervoor dat het internationale hogesnelheidsvervoer goed over de dag verdeeld wordt en dat het concessievervoer uitvoerbaar blijft. Anders zou een situatie kunnen ontstaan waarin de beheerder bijvoorbeeld drie of vier aanvragen voor internationaal hogesnelheidsvervoer in hetzelfde uur zou moeten verdelen als het totale aantal aanvragen in deze deelmarkt daarmee onder het minimumbedieningsniveau van 32 treinen blijft. De derde of vierde internationale trein zou dan mogelijk – indien er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om de aanvragen van alle vervoerders op dat traject te honoreren – ten koste gaan van andere deelmarkten, bijvoorbeeld het binnenlandse concessievervoer. Om ervoor te zorgen dat naast het goederenvervoer, het Nederlandse concessievervoer uitvoerbaar blijft en tijdens de ochtend- en avondspits voldoende treinen rijden om de vraag voor binnenlands personenvervoer te kunnen afwikkelen, is gekozen voor een maximum van twee paden per uur. Artikel 8, eerste lid, van het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat luidt na de inwerkingtreding van het Ontwerpbesluit sluit niet uit dat de beheerder meerdere internationale paden kan verdelen als dat inpasbaar is op grond van de spelregels uit de artikelen 8 en 10.

Anders dan de leden van de NSC-fractie aangeven, is ProRail ook in de uren met een hoge vervoersvraag gehouden om treinpaden toe te kennen aan het internationaal hogesnelheidspersonenvervoer. Als in de spits om

¹ Zie artikel I, onderdeel D, van het Ontwerpbesluit.

deze twee treinpaden wordt verzocht, geldt het in artikel 8, eerste lid, onderdeel d, onder 3° genoemde minimumniveau en worden deze twee treinpaden dus verdeeld aan het internationaal hogesnelheidspersoneenvervoer.

De minimumbedieningsniveaus voor internationale opentoeegangsdiensten zijn tot stand gekomen op basis van gedegen analyses door ProRail. Bij die analyses heeft ProRail niet alleen gekeken naar baanvakcapaciteit, maar ook naar zaken als perroncapaciteit en overwegveiligheid. Op basis van de door ProRail uitgevoerde analyses is voldoende capaciteit beschikbaar om de minimumbedieningsniveaus te kunnen faciliteren.

De leden van de BBB-fractie lezen dat het minimumbedieningsniveau voor internationale hogesnelheidstreinen (300 km/u) op de HSL-Zuid en de lijn Amsterdam–Oldenzaal verhoogd wordt, terwijl tegelijkertijd het aantal internationale treinen dat per uur prioriteit krijgt, wordt gelimiteerd. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe deze schijnbare contradictie rijmt met de beoogde zekerheid voor internationale vervoerders om hun diensten betrouwbaar uit te voeren (Ontwerpbesluit artikel 8.1)? Kan de Staatssecretaris aangeven of dit niet alsnog leidt tot onnodige onzekerheid en een suboptimale benutting van de beschikbare capaciteit voor grensoverschrijdend snel treinverkeer, in het licht van de doelstelling om meer ruimte te bieden aan internationale treindiensten in open toegang? (vraag 19)

Zoals hiervoor aangegeven in de beantwoording van de vraag van de NSC-fractie (vraag 16) wordt het minimumbedieningsniveau voor internationaal hogesnelheidspersoneenvervoer uitgebreid tot 32 paden per dag (HSL-Zuid) respectievelijk 16 paden per dag (Amsterdam–Oldenzaal) en beperkt tot twee paden, respectievelijk één pad, per richting per uur. Dit laatste zorgt ervoor dat het internationale hogesnelheidsvervoer goed over de dag verdeeld wordt en dat het concessievervoer uitvoerbaar blijft. Anders zou een situatie kunnen ontstaan waarin de beheerder bijvoorbeeld drie of vier aanvragen voor internationaal hogesnelheidsvervoer in hetzelfde uur zou moeten verdelen als het totale aantal aanvragen in deze deelmarkt daarmee onder het minimumbedieningsniveau van 32 treinen blijft. De derde of vierde internationale trein zou dan mogelijk – indien er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om de aanvragen van alle vervoerders op dat traject te honoreren – ten koste gaan van andere deelmarkten, bijvoorbeeld het binnenlandse concessievervoer. Om ervoor te zorgen dat naast het goederenvervoer het Nederlandse concessievervoer uitvoerbaar blijft en tijdens de ochtend- en avondspits voldoende treinen rijden om de vraag voor binnenlands personenvervoer te kunnen afwikkelen, is gekozen voor een maximum van twee paden respectievelijk één pad per richting per uur. Artikel 8, eerste lid, van het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat luidt na de inwerkingtreding van het Ontwerpbesluit sluit niet uit dat de beheerder meerdere internationale paden kan verdelen als dat inpasbaar is op grond van de spelregels uit de artikelen 8 en 10.

Het ophogen van het minimumbedieningsniveau voor het internationaal hogesnelheidsvervoer maakt dat internationale (hogesnelheids)vervoerders meer kans hebben op het verkrijgen van een treinpad.

Allereerst merken de leden van de PVV-fractie op dat het verhogen van het minimumbedieningsniveau capaciteitsproblemen op het spoor kan veroorzaken. Deze leden stellen vast dat dit onder meer op het traject Amsterdam Centraal–Amsterdam Bijlmer Arena het geval is. Deze leden willen graag weten hoe het kan dat vaststelling van het verhoogde

minimumbedieningsniveau mogelijk zal leiden tot capaciteitsproblemen op sommige trajecten. (vraag 1)

Door ProRail ben ik gewezen op een mogelijk knelpunt tussen Amsterdam Centraal-Amsterdam Bijlmer ArenA in het huidige Besluit, in relatie tot de HRN-concessie. Op het baanvak tussen Amsterdam Centraal en Bijlmer ArenA is capaciteit voor 12 treinpaden per richting per uur. Het knelpunt in kwestie treedt alleen op als naast de concessietreinen van NS tussen Amsterdam Centraal en Bijlmer ArenA in een daluur (10 treinpaden per uur per richting in daluur X), goederenvervoerders in datzelfde uur 2 treinen willen rijden (10+2 treinpaden per uur per richting in daluur X) én een opentoeegangvervoerder in datzelfde uur 1 van de 16 beschikbare treinpaden per dag voor internationaal personenvervoer op dit traject aanvraagt (10+2+1=13 treinpaden per uur per richting in daluur X). De capaciteitsvraag in deze situatie is dan groter dan het capaciteitsaanbod (13 treinpaden vraag > 12 treinpaden aanbod). Indien in de coördinatiefase van de capaciteitsverdeling door ProRail geen passende oplossing wordt gevonden, verklaart ProRail het baanvak overbelast en treden de minimumbedieningsniveaus in werking. Daarmee wordt, naast de capaciteit voor stadsgewestelijk, nationaal en streekgewestelijk openbaar vervoer, gegarandeerd dat capaciteit beschikbaar is voor goederenvervoer (2 treinpaden) en internationaal opentoeegangvervoer (1 treinpad). Na invulling van de minimumbedieningsniveaus, waaronder die voor binnenlands vervoer in het eerste lid, onderdeel a, van artikel 8, wordt de overige capaciteit verdeeld volgens de prioritering in artikel 10 van het Besluit Capaciteitsverdeling. De verdeling is dan als volgt: 2 treinpaden goederen + 1 treinpad internationaal open toegang + 9 treinpaden HRN-concessie = 12 treinpaden. In de praktijk lost ProRail dit mogelijke knelpunt momenteel op door goederentreinen en internationale paden niet gelijktijdig te plannen. In de spits is het minimumbedieningsniveau voor goederen overigens één treinpad in plaats van twee paden en treedt er geen knelpunt op.

Om dit mogelijke knelpunt op te lossen zou het minimumbedieningsniveau voor goederenvervoer verlaagd kunnen worden naar één treinpad in de daluren in plaats van twee. Dit is nadelig voor goederenvervoerders die ruimte om te groeien dan kwijtraken. Bovendien blijft capaciteit onbenut als het knelpunt zich niet voordoet. Bij de afweging om deze situatie ongewijzigd te laten is meegewogen dat de kans dat deze situatie zich voordoet aanvaardbaar klein is.

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 5 van de beslisnota uit oktober 2024: «Omdat minimumbedieningsniveaus voorrang hebben, zou in het scenario dat iedereen de volledige capaciteit aanvraagt één trein van NS niet kunnen rijden in de uren waarin de situatie zich voordoet. Dit zou slecht zijn voor de relatie met NS, en eventueel nadelig voor de positie van IenW. IenW heeft NS er middels een brief immers stevig en nadrukkelijk op gewezen dat zij het volledige HRN-volume dient te rijden». Deze leden vragen waarom de NS hier niet het volledige HRN-volume rijdt en zij vragen om aan te geven om welke verbindingen dit gaat (lijnen en tijdvak). Kan de Staatssecretaris toelichten wat ermee bedoeld wordt dat het «slecht zou zijn voor de relatie met de NS» en waarom het «eventueel nadelig voor de positie van IenW» zou zijn? (vraag 9)

Om de reiziger een zo goed mogelijk vervoerproduct te bieden heeft IenW middels de HRN-concessie afspraken gemaakt over de uitvoering van treindiensten door NS, in haar rol als concessiehouder. NS heeft daarom de verplichting het volume te rijden als opgenomen in bijlage 10 van de concessie.

Zoals is aangegeven in de beantwoording van de voorgaande vraag van de PVV-fractie (vraag 1) kan zich de situatie voordoen dat één HRN-trein moet vervallen als in een specifiek uur de minimumbedieningspaden voor twee goederentreinen en één internationale trein worden benut. Deze situatie, waarop de kans van optreden klein is, kan zich alleen voordoen in daluren. Daarmee kan NS op dat moment in de toekomst – door een situatie waar zij zelf geen invloed op heeft – niet aan de gevraagde treinaantallen uit de concessie voldoen. Dat kan effect hebben op de relatie tussen NS en IenW, temeer omdat IenW vanuit het publiek belang stevig en nadrukkelijk stuurt op de treinaantallen middels de concessieafspraken. De positie van IenW in haar rol als concessieverlener kan hiermee nadelig beïnvloed worden.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de Staatssecretaris het advies van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) om het minimumaantal treinpaden voor internationale hogesnelheidstreinen op de HSL-Zuid te verhogen van twee naar vier per uur per richting, niet heeft overgenomen, met het argument dat de capaciteit nodig is voor binnenlands vervoer en dat uitwijken naar de Oude Lijn geen oplossing biedt.

De leden van de BBB-fractie lezen in het Ontwerpbesluit (pagina 11) dat uitbreiding op de HSL-Zuid op lange termijn zou vragen om meer perroncapaciteit in Amsterdam en oplossingen voor knelpunten in tunnels, wat suggereert dat de capaciteit op de HSL-Zuid zelf mogelijk niet de acute beperkende factor is. Waarom weegt de Staatssecretaris de mogelijk beschikbare capaciteit op de HSL-Zuid zwaarder dan de potentie voor meer internationaal hogesnelheidsvervoer, een ontwikkeling die door de wijziging beoogd wordt? Welke concrete analyse ligt ten grondslag aan de conclusie dat de capaciteit op de HSL-Zuid onvoldoende is voor een verhoging van het minimumbedieningsniveau voor internationale hogesnelheidstreinen, rekening houdend met de genoemde knelpunten elders in de infrastructuur? (vraag 20)

Het binnenlandse concessievolume over de HSL-Zuid is mede tot stand gekomen op basis van gedegen analyses, uitgevoerd door ProRail. Om de capaciteit optimaal te benutten rijdt de Eurocity Direct van Lelystad Centrum naar Brussel geïntegreerd met het binnenlandse aanbod². Voorts geeft ProRail aan dat het concessievolume op de HSL (4 per uur per richting bij de start van de hoofdrailnetconcessie, 6 tot 8 bij het einde van de concessie) nodig is om in de binnenlandse vraag in de spits te voorzien. In de ochtendspits is ook de vraag naar internationale treinen het grootst, waardoor juist in de ochtendspits verdringingseffecten zouden kunnen optreden. Een belangrijk uitgangspunt is dat het concessievervoer uitvoerbaar blijft.

De capaciteit op de HSL-Zuid is zelf niet het knelpunt. Om echter op de HSL-Zuid te komen, moet vervoer vanaf Amsterdam Centraal of Amsterdam Zuid door de Schipholtunnel. Vervoer tussen Rotterdam en de Belgische grens moet door de Willemsspoortunnel. In deze twee flessenhalzen komen verschillende soorten vervoer samen. Herrotering van binnenlands concessievervoer tussen Rotterdam en Dordrecht van de HSL naar de Oude Lijn lost dit probleem niet op, omdat ook dan gebruik gemaakt moet worden van de Willemsspoortunnel.

In het Ontwerpbesluit is door een verhoging van de minimumbedieningsniveaus voor internationaal personenvervoer wel meer ruimte geboden aan internationaal opentoegegangsvervoer. Op de lange termijn zou het

² Dit blijkt ook uit het advies van ProRail over voor- en nadelen marktordeningsopties IC Brussel en IC Berlijn, p. 22 en 23 (Bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 1002, d.d. 4 oktober 2022).

uitbreiden van het aantal treinpaden voor voertuigen die 300 kilometer per uur kunnen rijden, vragen om meer perroncapaciteit in Amsterdam (5^e en 6^e perron Amsterdam Zuid), meer beschikbare capaciteit in de Schipholtunnel (verlenging Noord/Zuidlijn), keuzes over de capaciteit in de Willemspoortunnel (andere routing goederen en/of minder binnenlandse reizigerstreinen) en beschikbare capaciteit in België, zodat bij de grens soepel doorgereden kan worden.

De leden van de BBB-fractie lezen hoe in artikel 8, onder a, de minimale bedieningsfrequenties voor «stadsgewestelijk, nationaal en streekgewestelijk openbaar vervoer» worden gespecificeerd. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hij waarborgt dat de voorgenomen verhoging van de minimumbedieningsniveaus voor internationaal (hogesnelheids)personenvervoer op diverse trajecten niet ten koste gaat van de beschikbare capaciteit, en daarmee de frequentie en betrouwbaarheid van het regionale openbaar vervoer op dezelfde baanvakken negatief beïnvloedt? Welke concrete analyses zijn uitgevoerd om dit potentiële verdringings-effect in kaart te brengen en welke mechanismen zijn voorzien om de belangen van regionale reizigers te beschermen? (vraag 22)

Bij vaststelling van de minimumbedieningsniveaus voor personenvervoer in artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat geldt na inwerkingtreding van het Ontwerpbesluit is rekening gehouden met het voorkomen van eventuele verdringingseffecten op baanvakken. De hoogte van de minimumbedieningsniveaus zijn dusdanig opgesteld dat de verschillende niveaus naast elkaar kunnen bestaan, zonder elkaar te verdringen. De hoogte van de minimumniveaus voor internationaal personenvervoer zijn opgesteld met inachtneming van de bestaande concessies. Daarnaast werken de minimumbedieningsniveaus als zodanig slechts als reservering van beschikbare capaciteit voor verschillende deelmarkten. Dit betekent niet dat van die beschikbare capaciteit gebruik gemaakt hoeft te worden. De keuze om capaciteit aan te vragen ligt bij vervoerders zelf, al dan niet op basis van een verleende concessie.

Schuifruimte

De leden van de BBB-fractie lezen dat met de introductie van de zogenaamde «schuifruimte» de Staatssecretaris ProRail de bevoegdheid geeft om treinpaden met maximaal drie minuten te verschuiven voor personenvervoer, met consequenties voor vervoerders die niet meewerken. Hoe waarborgt de Staatssecretaris, hoewel dit beoogd is om de capaciteit doelmatiger te benutten, dat deze bevoegdheid niet disproportioneel nadelig uitpakt voor met name het goederenvervoer, waarbij verschuivingen van slechts drie minuten aan de grens vaak irrelevant zijn? Welke concrete richtlijnen zal ProRail hanteren in de «netverklaring» om ervoor te zorgen dat de «redelijke grenzen» van deze schuifruimte, rekening houdend met het algemene reizigers- en verladersbelang, daadwerkelijk worden nageleefd, in het bijzonder voor goederenvervoer en verkeer zonder vervoersfunctie en hoe zal de ACM hierop specifiek toezien? (vraag 21)

De begrenzing van schuifruimte tot maximaal drie minuten geldt alleen voor personenvervoer. Voor goederenvervoerders geldt de begrenzing van drie minuten niet. Goederenpaden moeten vaak afgestemd worden met buurlanden. Soms kan dan verschuiving naar het eerstvolgende goederenpad, dus bijvoorbeeld 30 of 60 minuten later, uitkomst bieden. Ook goederenvervoerders kunnen echter baat hebben bij de introductie van schuifruimte. Bij een capaciteitsconflict tijdens het opstellen van de jaardienstverdeling kan ProRail een voorstel doen aan een personenvervoerder om te schuiven in zijn aanvraag, zodat een extra pad wordt

gerealiseerd voor bijvoorbeeld het goederenvervoer. ProRail kan door het toepassen van schuifruimte in bepaalde gevallen een trein wel inpassen die niet had kunnen rijden als een spoorvervoerder vasthoudt aan zijn oorspronkelijke capaciteitsaanvraag doordat die vervoerder hoger in de prioriteringsvolgorde staat. ProRail kan de redelijke grenzen zoals genoemd in het Ontwerpbesluit verder uitwerken in de netverklaring. Als waarborg voor het zorgvuldig gebruik van de schuifruimte is in artikel 71 van de Spoorwegwet de mogelijkheid opgenomen dat een vervoerder die van mening is dat hij oneerlijk wordt behandeld, gediscrimineerd of anderszins wordt benadeeld (door het toepassen van schuifruimte) een klacht kan indienen bij de ACM. Op verzoek van de ACM is de formulering van artikel 4c van het Besluit capaciteitsverdeling zoals dat luidt na de inwerkingtreding van het Ontwerpbesluit aangepast. De ACM heeft bevestigd dat de wijziging uitvoerbaar en handhaafbaar is.

De leden van de NSC-fractie lezen dat er in de wijziging van artikel 4c van het Ontwerpbesluit een schuifruimte wordt geïntroduceerd van maximaal drie minuten bij het voorstellen van een afwijkende capaciteit, als er concurrerende capaciteitsaanvragen gedaan worden. Hierbij dient naast het doelmatig capaciteitsgebruik ook rekening gehouden worden met het algemene reizigers- en verladersbelang. Deze leden vragen wat de Staatssecretaris precies verstaat onder het algemene reizigers- en verladersbelang, naast de in de nota van toelichting genoemde reistijd en aansluitingen. Zouden deze criteria niet nader gespecificeerd en geconcretiseerd moeten worden, zoals in de goede spreiding van treinen over het uur of het behoud van overstapmogelijkheden? (vraag 15)

Aan de schuifruimte zijn verschillende voorwaarden verbonden, waarvan het rekening houden met het algemene reizigers- en verladersbelang er een is. Deze formulering is in het Ontwerpbesluit opgenomen naar aanleiding van opmerkingen van de ACM ten aanzien van de eerdere formulering. Deze nieuwe formulering dient daarmee de uitvoerbaar- en handhaafbaarheid van het Ontwerpbesluit. In de Nota van Toelichting bij het Ontwerpbesluit worden enkele voorbeelden genoemd waaraan gedacht kan worden bij het geven van nadere invulling aan dit begrip. Bij het algemene belang van de reiziger kan gedacht worden aan aspecten als reistijd en aansluitingen. Bij het belang van de verlader kan het ook gaan om de reisduur en aansluitingen, maar ook om het beperkt houden van niet-commerciële stops.

Vanuit ProRail en de ACM is bepleit dit begrip nu juist niet te nauw in te kaderen omdat dit de met deze schuifruimte beoogde flexibiliteit teniet zou doen en de uitvoering zou bemoeilijken. Daarom is dit in het Ontwerpbesluit en de Nota van Toelichting, behalve ten aanzien van de hiervoor gegeven voorbeelden, ook niet gedaan. ProRail kan in de netverklaring nadere invulling geven aan deze begrippen. Op de netverklaring en (de toepassing van de schuifruimte tijdens) de capaciteitsverdelingsprocedure houdt de ACM vervolgens toezicht.

De leden van de BBB-fractie lezen dat de introductie van de «schuifruimte» voor de beheerder stelt dat deze bevoegdheid wordt ingezet «met het oog op het doelmatig gebruik van de capaciteit en rekening houdend met het algemene reizigers- en verladersbelang». Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hij het «algemene reizigersbelang» definieert, specifiek in relatie tot regionaal openbaar vervoer, waarbij aansluitingen tussen verschillende vervoerders (trein, bus, tram) en de totale reistijd van groot belang zijn? Op welke wijze zal ProRail in de «netverklaring» concrete invulling geven aan deze afweging om te voorkomen dat regionale reizigers onevenredig benadeeld worden door verschuivingen die primair

*gericht zijn op het inpassen van (internationale) langeafstandstreinen?
(vraag 24)*

Zoals is aangegeven in de beantwoording op de voorgaande vraag van de NSC-fractie (vraag 15) zijn aan de schuifruimte verschillende voorwaarden verbonden, waarvan het rekening houden met het algemene reizigers- en verladersbelang er een is. In de Nota van Toelichting worden enkele voorbeelden genoemd waaraan gedacht kan worden. Bij het algemene belang van de reiziger kan gedacht worden aan aspecten als reistijd en aansluitingen. Bij het belang van de verlader kan het ook gaan om de reisduur en aansluitingen, maar ook om het beperkt houden van niet-commerciële stops. Het is aan ProRail als onafhankelijke capaciteitsverdelers om invulling te geven aan het algemene reizigers- en verladersbelang. Als een (regionale) vervoerder van mening is dat zijn belang onrechtmatig wordt geschaad door het toepassen van schuifruimte kan de vervoerder op grond van artikel 71 van de Spoorwegwet een klacht indienen bij de Autoriteit Consument en Markt.

De leden van de PVV-fractie constateren dat ProRail met deze wijziging de bevoegdheid toegewezen krijgt om consequenties te verbinden aan het niet opvolgen van een voorstel tot verschuivingen. Deze leden merken op dat vervoerders hun positie in de prioriteringsvolgorde kwijt kunnen raken. Zij vragen of deze consequentie ook voor de concessiehouder geldt en, zo ja, of dit niet zal schuren met de opgelegde verplichtingen vanuit de concessie. (vraag 2)

De genoemde consequentie geldt voor alle vervoerders, dus ook voor de concessiehouders. ProRail moet bij het gebruik van de schuifruimte rekening houden met het algemene reizigers- en verladersbelang. Als een concessiehouder of een andere vervoerder van mening is dat zijn belang onrechtmatig wordt geschaad door het toepassen van schuifruimte kan de vervoerder op grond van artikel 71 van de Spoorwegwet een klacht indienen bij de Autoriteit Consument en Markt.

Kaderovereenkomsten

De leden van de PVV-fractie stellen vast dat de wijziging aan ProRail de mogelijkheid biedt om kaderovereenkomsten met vervoerders te sluiten. Deze leden zien ook dat er de komende jaren geen capaciteitsruimte voor dit soort overeenkomsten zal zijn. Deze leden willen weten wanneer verwacht wordt dat dit soort kaderovereenkomsten in de praktijk afgesloten kunnen gaan worden en waarom. (vraag 4)

Op basis van de huidige Europese SERA-richtlijn³ wordt de capaciteit op het spoor jaarlijks verdeeld. Bij die verdeling past ProRail de regels uit het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur toe. Doordat de schaarse capaciteit jaarlijks op basis van de regels uit het Besluit capaciteitsverdeling tussen veel verschillende aanvragers uit verschillende deelmarkten wordt verdeeld en de uitkomst van de verdeling afhankelijk is van welke partijen welk type vervoer aanvragen, kan ProRail op dit moment geen langjarige capaciteit toezeggen. Daarbij kent het huidige Besluit capaciteitsverdeling geen prioritering van aanvragen van capaciteit die voortkomen uit kaderovereenkomsten. ProRail dient capaciteit binnen eenzelfde deelmarkt te verdelen op basis van de artikelen 10a en 11 (geluid en reistijd). Vandaar dat ProRail op dit moment geen kaderovereenkomsten kan aanbieden.

³ Richtlijn 2012/34/EU.

Met het schrappen van de prioriteringscriteria binnen deelmarkten (artikelen 10a en 11), kan de beheerder in de netverklaring kaderovereenkomsten aanbieden op grond van artikel 10, vierde lid van het Besluit capaciteitsverdeling. Dit kan (meer) zekerheid opleveren dat de betreffende capaciteit meerjarig kan worden aangeboden. Het gebruik van kaderovereenkomsten blijft echter ook dan complex op het drukbereden Nederlandse spoorwegnet. In de U&H-toets merkt ProRail op dat het, ook na de aanpassing van het Ontwerpbesluit, lastig blijft om de kaderovereenkomst een rol van betekenis te geven vanwege de concessie voor het hoofdrailnet en verschillende regionale concessies waaraan op grond van het Besluit Capaciteitsverdeling bij conflicten (en na overbelastverklaring) prioriteit wordt toegekend.

De consequenties van de invoering van kaderovereenkomsten tussen deelmarkten voor het Nederlandse spoornetwerk kunnen verstrekkend zijn. Er kan op vele manieren invulling gegeven worden aan het instrument kaderovereenkomsten. Die verschillende manieren leiden mogelijk ook tot verschillende uitkomsten voor de reiziger en de vervoerder. Om die reden wordt de komende tijd bezien hoe kaderovereenkomsten een plaats kunnen krijgen binnen de Nederlandse capaciteitsverdeling.

De leden van de VVD-fractie lezen in de beslisnota van oktober 2024 dat ProRail op dit moment geen kaderovereenkomsten aanbiedt, omdat het met de huidige prioriteringsregels niet kan garanderen dat een vervoerder meerdere jaren capaciteit kan krijgen. Waarom kan ProRail deze garantie niet geven? Welke beperkingen staan hier in de weg en hoe kunnen die worden weggenomen? (vraag 11)

Zoals ook in het antwoord op de vorige vraag van de PVV-fractie (vraag 4) is aangegeven, kan ProRail op dit moment geen meerjarige kaderovereenkomsten aanbieden, omdat ProRail geen zekerheid aan vervoerders kan bieden dat de overeengekomen capaciteit ook langjarig kan worden aangeboden. Met het schrappen van de prioriteringscriteria in het Ontwerpbesluit voor conflicten binnen deelmarkten, wordt een van de belemmeringen weggehaald voor het aanbieden van kaderovereenkomsten binnen een deelmarkt, zoals het internationaal reizigersvervoer als de toegezegde capaciteit minder is dan het aantal paden binnen het minimumbedieningsniveau. Daarbij moet ProRail wel rekening houden met de Europese uitvoeringsverordening kaderovereenkomsten. Niet alle beschikbare capaciteit mag vergeven worden via kaderovereenkomsten. Ook wordt opgemerkt dat ProRail alleen een kaderovereenkomst kan aanbieden voor capaciteit over het Nederlandse hoofdspoor. Om langjarige zekerheid te hebben dat een internationale trein daadwerkelijk kan rijden, heeft een vervoerder ook een kaderovereenkomst nodig voor treinpaden in de landen waar de internationale trein doorheen rijdt. Voor internationale treinen is sprake van een extra complicatie, omdat de uiteindelijke treinpaden die worden toegewezen bij de grens op elkaar moeten aansluiten. Dit onderwerp heeft dan ook nadrukkelijk de aandacht bij de uitwerking van de nieuwe Europese verordening capaciteit spoorweginfrastructuur.

Als het gaat om de bredere toepassing van kaderovereenkomsten, dat wil zeggen niet slechts bij concurrerende aanvragen binnen deelmarkten maar ook tussen deelmarkten, biedt het Ontwerpbesluit geen extra ruimte om te komen tot kaderovereenkomsten. Om te zorgen dat ProRail de afspraken uit de kaderovereenkomsten kan waarmaken, dient in het Besluit capaciteitsverdeling te worden opgenomen welke plek kaderovereenkomsten krijgen in regels die gelden voor het oplossen van capaciteitsconflicten. Zoals is aangegeven in de beantwoording van de vorige

vraag van de PVV-fractie (vraag 4), kan ProRail op dit moment geen langjarige capaciteit toezeggen doordat de schaarse capaciteit jaarlijks op basis van de regels uit het Besluit capaciteitsverdeling tussen veel verschillende aanvragers uit verschillende deelmarkten wordt verdeeld en de uitkomst van de verdeling afhankelijk is van welke partijen welk type vervoer aanvragen. Daarbij kent het huidige Besluit capaciteitsverdeling geen prioritering van aanvragen van capaciteit die voortkomen uit kaderovereenkomsten. Vandaar dat ProRail op dit moment geen kaderovereenkomsten kan aanbieden. De consequenties van de invoering van kaderovereenkomsten tussen deelmarkten voor het Nederlandse spoornetwerk kunnen verstrekkend zijn. Er kan op vele manieren invulling gegeven worden aan het instrument kaderovereenkomsten. Die verschillende manieren leiden mogelijk ook tot verschillende uitkomsten voor de reiziger en de vervoerder. Om die reden wordt de komende tijd bezien hoe kaderovereenkomsten een plaats kunnen krijgen binnen de Nederlandse capaciteitsverdeling. Er dient eerst een goede afweging te worden gemaakt vanuit diverse perspectieven, voordat kaderovereenkomsten een brede toepassing kunnen krijgen op het Nederlandse spoor.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota van toelichting van het besluit dat de komende tijd wordt bezien hoe kaderovereenkomsten een plaats kunnen krijgen binnen de Nederlandse capaciteitsverdelingsinstrumenten. Is de Staatssecretaris ermee bekend dat kaderovereenkomsten in landen zoals Frankrijk en Spanje juist al op grote schaal worden gebruikt en effectief blijken? Waarom kunnen kaderovereenkomsten daar wel worden gebruikt en in Nederland niet? Kunnen de kaderovereenkomsten die in andere landen worden gebruikt als blauwdruk dienen in Nederland (en dus ook snel beschikbaar zijn)? Zo nee, waarom niet? Hoe kijkt de Staatssecretaris naar kaderovereenkomsten in het licht van het Vierde Spoorwegpakket en de opvattingen van de EC hierover? (vraag 12)

In Frankrijk en Spanje worden op bepaalde trajecten pas recent kaderovereenkomsten, veelal voor het nationale verkeer gebruikt, voor delen van het spoorwegnet dat beperkt of geen gemengd gebruik van het spoor kent. Zo worden kaderovereenkomsten in Spanje veelal ingezet op de HSL-lijnen waar hoofdzakelijk het hogesnelheidspersonenvervoer gebruik van maakt en waar voldoende capaciteit beschikbaar is. Dat is anders in de Nederlandse situatie.

Nederland kent hoofdzakelijk een gemengd spoorwegnet waarbij verschillende typen spoorvervoer gebruik maken van dezelfde sporen en waarbij sprake is van een hoog volume aan spoorvervoer. Er is één spoorlijn die hoofdzakelijk bestemd is voor goederen (de Betuwelijn) en één spoorlijn die hoofdzakelijk bedoeld is voor hogesnelheidspersonenvervoer (de HSL). Deze lijnen zijn bij het begin- en eindpunt en voor de HSL ook bij station Rotterdam verweven met het gemengde net. Dat betekent dat voor een trein die over de Betuweroute of de HSL rijdt, op een aantal punten ook capaciteit nodig is op het gemengde net. Op het gemengde spoornet rijden diverse vervoerders. Via de minimumbedieningsniveaus wordt gezorgd dat alle typen vervoer een bepaalde capaciteit kunnen krijgen.

Tegelijkertijd is voor het internationale vervoer behoefte aan kaderovereenkomsten. Daarom wordt de bredere inzet van kaderovereenkomsten nader onderzocht in het licht van de kenmerken van het Nederlands spoornetwerk en de huidige inrichting van de marktordening op het spoor via veelal concessies. De komende periode zullen de gesprekken met ProRail, de ACM en de vervoerders hierover worden voortgezet. Daarbij wordt getracht om te zoeken naar een proces en een methode voor het gebruik van kaderovereenkomsten die voor vervoerders en ProRail

wederkerige meerjarige zekerheden kan bieden, en die aansluit bij het voorstel voor een nieuwe Europese verordening capaciteit spoorweginfrastructuur waarover nog onderhandeld wordt. Dit zodat de nieuwe werkwijze zoveel mogelijk voortgezet kan worden mocht de nieuwe verordening van kracht worden. De ervaringen met kaderovereenkomsten in andere EU-lidstaten worden daarbij zorgvuldig bestudeerd. Zoals hiervoor al is opgemerkt zijn lessen uit andere landen gegeven het complexe en drukbereden netwerk dat Nederland kent niet zonder meer één-op-één over te nemen en toe te passen.

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris hoe het feit dat in Nederland niet gewerkt wordt met kaderovereenkomsten zich verhoudt tot de passage in het Hoofdlijnenakkoord «Internationaal spoorvervoer wordt bevorderd door barrières voor nieuwe toetreders weg te nemen»? Kan de Staatssecretaris toelichten hoe zonder kaderovereenkomsten kan worden verzekerd dat de internationale spoorverbindingen die zowel zijn ministerie als de Kamer willen stimuleren, in de praktijk ook tot stand kunnen komen op basis van open toegang? Hoe denkt de Staatssecretaris dat een internationale vervoerder kan investeren in treinstellen, als de toegang tot het spoor om die treinstellen op te laten rijden niet langjarig verzekerd is? Wat gaat de Staatssecretaris doen om zulke onzekerheden weg te nemen? (vraag 13)

Het belang van opentoeegangvervoerders om meerjarige zekerheid te hebben over beschikbare capaciteit wordt onderkend in het geval dat investeringen nodig zijn om nieuw materieel aan te schaffen. Vanuit de overheid kan bijgedragen worden aan het creëren van goede randvoorwaarden, waardoor vervoerders meer investeringszekerheid hebben. De meerjarige zekerheid van paden middels een kaderovereenkomst is een van de mogelijke randvoorwaarden. Om die reden worden in het Ontwerpbesluit de prioriteitscriteria geluid en reistijd geschrapt zodat het voor ProRail mogelijk wordt om kaderovereenkomsten aan internationale opentoeegangvervoerders aan te bieden binnen een deelmarkt, voor zover het gaat om paden die vallen binnen het minimumbedieningsniveau. In het Ontwerpbesluit wordt het minimumbedieningsniveau voor internationale verbindingen verhoogd, waardoor meer paden beschikbaar zijn voor internationale opentoeegangvervoerders. Benadrukt wordt dat de zekerheid echter breder gaat dan alleen de beschikbaarheid van capaciteit in Nederland. Een internationale vervoerder zal voor een internationale verbinding per lidstaat capaciteit moeten aanvragen en eventueel een kaderovereenkomst moeten sluiten. Dit onderwerp maakt deel uit van de lopende onderhandelingen over het voorstel voor een nieuwe Europese verordening capaciteit spoorweginfrastructuur⁴.

Over de internationale verbindingen voert IenW continu, en op verschillende tafels, het gesprek met vervoerders over waar hun wensen liggen. Momenteel wordt gewerkt aan de visie Internationaal Spoor, die uw Kamer later dit jaar ontvangt.

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris toe te lichten hoe het in de praktijk werkt als een vervoerder open toegang aanvraagt op een traject dat nu deel uitmaakt van de HRN-concessie, maar waarop NS niet alle treinen per uur rijdt. Er is dan immers sprake van wel toegekende, maar toch onbenutte spoorcapaciteit. En hoe kunnen vervoerders met open toegang dan zekerheid krijgen voor het benutten van de resterende capaciteit? Kan in een dergelijk geval een kaderovereenkomst voor langjarige zekerheid worden gesloten? Of bestaat dan het risico dat NS alsnog opschaaft waardoor de vervoerder met open toegang dan alsnog

⁴ EUR-Lex – 52023PC0443 – EN – EUR-Lex.

zou moeten wijken voor de NS, gezien de prioriteitsregels? Hoe gaat ProRail hiermee om? Welke impact verwacht de Staatssecretaris dat dit heeft op de investeringszekerheid van vervoerders met open toegang? Hoe verhoudt deze situatie zich tot de inzet van de EC en tot de strafprocedure die de Staatssecretaris recent van de EC ontving? Kan de Staatssecretaris garanderen dat met de voorgenomen verhoging van het minimale niveau voor internationale treinpaden alle beperkingen voor het kunnen rijden van die internationale treinen zijn opgelost? Zo nee, welke verdere beperkingen zijn er dan nog en welke rol speelt het wel of niet beschikbaar zijn van kaderovereenkomsten daarin? (vraag 10)

In antwoord op hoe het in de praktijk werkt als een opentoeegangvervoerder paden aanvraagt op een traject dat nu deel uitmaakt van de HRN-concessie, maar waarop de concessiehouder niet alle treinen per uur rijdt, is het relevant toe te lichten aan welke concessieverplichtingen de concessiehouder gehouden is. Daarmee krijgen andere (open toegang) vervoerders inzicht in de paden die de concessiehouder wil rijden voor de afwikkeling van de binnenlandse vervoersdiensten en welke capaciteit beschikbaar is voor andere vervoerders.

Op basis van de huidige, Europese richtlijn wordt de capaciteit op het spoor jaarlijks door ProRail verdeeld. Net als andere vervoerders vraagt NS per jaar de capaciteit aan die zij nodig heeft om de treindiensten te rijden die volgens de HRN-concessie 2025–2033 zijn afgesproken. NS kan niet zomaar het besluit nemen om het aantal treinpaden op te schalen, bovenop de afspraken over het verhogen van frequenties in de HRN-concessie. In de HRN-concessie is bepaald dat NS via een productiemodel inzicht geeft in (voorgenomen) ontwikkelingen van het aangeboden vervoer. Het productiemodel geeft inzicht in het uitgewerkte volume respectievelijk één en twee jaar voor het betreffende dienstregelingsjaar. NS is verplicht het productiemodel jaarlijks publiek toegankelijk te maken zodat de decentrale overheden, consumentorganisaties en andere vervoerders hier kennis van kunnen nemen. In samenhang met de HRN-concessie wordt daarmee inzichtelijk welke treindiensten NS gaat rijden op trajecten. Dat geeft andere (open toegang) vervoerders inzicht in de beschikbaarheid van mogelijke capaciteit op trajecten.

De concessiehouder mag onder de voorwaarden die zijn beschreven in artikel 8.4 van de HRN-concessie het aantal aangeboden diensten verhogen. Het gaat hierbij om specifieke, voorgeschreven situaties. Van belang is om op te merken dat deze voorwaarden onderdeel zijn van de volumeafspraken. In deze gevallen vindt afstemming met de concessieverlener plaats. Vanuit lenW wordt daarbij ook kritisch gezien of bij verhoging van het aantal diensten er andere vervoerders zijn die interesse hebben in het aanbieden van deze diensten, welke partijen er bij betrokken zijn en of de verhoging inderdaad bijdraagt aan de doelstellingen van de concessie. Wanneer er sprake is van een structurele verhoging in een specifieke situatie (en geen sprake is van situatie waarin er een majeure externe, verandering plaatsvindt zoals beschreven onder a) en b) van artikel 8, vierde lid, van de HRN-concessie) betreft het ministerie het aanbod of een voornemen voor een aanbod van een open-toegang vervoerder in haar overwegingen. Hierbij wordt ook verwezen naar de Kamerbrief⁵ van 16 juli 2024 met betrekking tot de situatie onder e) van artikel 8, vierde lid, van de HRN-concessie. Bovendien besluit lenW vanuit haar rol als toezichthouder op de concessie uiteindelijk of de hierboven beschreven situaties van toepassing zijn als de concessiehouder zich hierop beroept.

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 1203 (Plan van aanpak verbeterprogramma ProRail en NS, p. 3).

Artikel 8 en bijlage 10 van de HRN-concessie schrijven daarnaast zeer gedetailleerd en strikt het volume voor dat de concessiehouder op grond van de concessie dient te rijden en volgen de gewenste netwerkontwikkeling. Dat betekent dat gedurende de concessieperiode het volume op een beperkt aantal trajecten groeit vanaf de start in 2025 naar het eindbeeld in 2033. Dat eindbeeld is de concessiehouder in 2033 verplicht te rijden. De concessiehouder mag in stappen toegroeien naar het eindbeeld in 2033. Vanaf 2030 behoort het gehele eindbeeld tot het volume.

Zoals gezegd beschrijft de concessiehouder de frequentieverhogingen die zij op basis van de volume-specificatie doorvoert in het productiemodel. Dit doet zij circa 2 jaar voordat de dienstregeling ingaat. De concessieverlener benut het productiemodel om te toetsen of de voornemens tot frequentieverhoging passen binnen het geëiste volume als beschreven in artikel 8 en bijlage 10. Het productiemodel wordt jaarlijks gepubliceerd en kijkt zowel 1 jaar als 2 jaar vooruit. Dit is er primair op gericht om belanghebbenden, waaronder nadrukkelijk andere vervoerders, zicht te geven op de ontwikkelingen van het aangeboden vervoer en de frequenties die de concessiehouder voornemens is te rijden. Publicatie is tijdig zodat vervoerders de informatie uit het productiemodel kunnen betrekken bij het melden van een opentoeegangdienst bij de ACM en ProRail (tenminste 18 maanden van tevoren) en voor de aanvraag van capaciteit bij ProRail (in april). Een opentoeegangvervoerder kan dus capaciteit aanvragen die op dat moment nog niet door de concessiehouder wordt gereden en die capaciteit ook toegewezen krijgen in de jaren dat de concessiehouder deze capaciteit nog niet gaat rijden.

Als NS besluit de frequentie van een treindienst te verhogen zonder dat dit nodig is vanuit de afspraken in de HRN-concessie, dan worden die extra treindiensten niet uitgevoerd op basis van de HRN-concessie. NS zal dan deze treindiensten in open toegang moeten uitvoeren. Voor de toekenning van capaciteit aan deze treindienst gelden dan de regels voor binnenlands opentoeegangvervoer, zoals die zijn opgenomen in het Besluit.

Om opentoeegangvervoerders meer zekerheid te geven is in het Ontwerpbesluit het minimumbedieningsniveau voor vervoerders die internationaal personenvervoer (in open toegang) willen aanbieden verhoogd. Dat geeft zekerheid over een minimaal aantal paden dat toegewezen wordt aan internationaal (hogesnelheids-)vervoer, en daarmee ook meer investeringszekerheid voor opentoeegangvervoerders. Daarmee kan niet de zekerheid worden gegeven dat alle door internationale opentoeegangvervoerders aangevraagde treinpaden kunnen worden toegewezen. Kenmerk van het Nederlandse netwerk is dat de beschikbare capaciteit op het spoor voor een groot deel door binnenlands concessievervoer wordt benut om de binnenlandse vraag af te wikkelen. Jaarlijks verdeelt ProRail de schaarse capaciteit op basis van de regels uit het Besluit Capaciteitsverdeling tussen veel verschillende aanvragers uit verschillende deelmarkten en de uitkomst van de verdeling is afhankelijk van welke partijen welk type vervoer aanvragen. Kaderovereenkomsten kunnen een instrument voor internationale vervoerders zijn om meerjarig capaciteit te krijgen, en met het schrappen van de criteria geluid en reistijd is een van de belemmeringen om een kaderovereenkomst binnen een deelmarkt af te sluiten weggelaten. ProRail geeft echter aan dat het alsnog – gegeven de kenmerken van het Nederlandse netwerk – lastig is om een kaderovereenkomst af te sluiten. De invoering van kaderovereenkomsten tussen deelmarkten voor het Nederlandse spoornetwerk kan verstrekkend zijn. Dat moet eerst nader onderzocht worden. Er kan op vele manieren invulling gegeven worden aan het instrument kaderovereenkomsten. Die

verschillende manieren leiden mogelijk ook tot verschillende uitkomsten voor de reiziger en de vervoerder. Om die reden wordt de komende tijd bezien hoe kaderovereenkomsten een plaats kunnen krijgen binnen de Nederlandse capaciteitsverdeling.

Zoals aangegeven in de beantwoording van de vorige vraag van de VVD-fractie (vraag 13) wordt het belang van internationale (opentoeegang-)vervoerders om meerjarige zekerheid te hebben over beschikbare capaciteit onderkend in het geval dat investeringen nodigen zijn om nieuw materieel aan te schaffen. Dat gaat verder dan alleen de beschikbaarheid van capaciteit in Nederland en de benutting van kaderovereenkomsten in brede zin. Een internationale vervoerder zal voor een internationale verbinding per lidstaat capaciteit moeten aanvragen en een kaderovereenkomst moeten sluiten. Dit onderwerp maakt deel uit van de lopende onderhandelingen over het voorstel voor een nieuwe Europese verordening capaciteit spoorweginfrastructuur. Over de internationale verbindingen voert lenW continu, en op verschillende tafels, het gesprek met vervoerders over waar hun wensen liggen.

De inbreukprocedure van de Europese Commissie over de HRN-concessie 2025–2033 en het met reden omkleed advies, dat daar onderdeel van is en dat de Nederlandse autoriteiten op 12 februari hebben ontvangen, betreft een vertrouwelijke procedure. Het antwoord op het met reden omkleed advies is op 11 april bij de Europese Commissie ingediend.

De leden van de VVD-fractie lezen in de beslisnota dat op korte termijn het gesprek gevoerd moet worden over de brede toepassing van kaderovereenkomsten. Waarom heeft de Staatssecretaris besloten hier geen prioriteit aan te geven en de consequenties ervan direct mee te nemen in het besluit? Per wanneer kan in Nederland gebruik worden gemaakt van kaderovereenkomsten? Hoe en wanneer gaat de Staatssecretaris hierover in gesprek met de vervoerders die dit nodig hebben voor hun investeringszekerheid, zodat de ambities van het kabinet en de Kamer op het gebied van internationaal vervoer spoedig tot stand komen? (vraag 14)

In het Ontwerpbesluit wordt een van de belemmeringen weggehaald voor het aanbieden van kaderovereenkomsten binnen een deelmarkt. Gegeven de krappe planning om de voorliggende wijziging van toepassing te kunnen later zijn op dienstregelingsjaar 2027, is in het Ontwerpbesluit niet voorzien in een omvangrijkere wijziging ten behoeve van de toepassing van kaderovereenkomsten.

Zoals aangegeven in de beantwoording van een eerder vraag van de VVD-fractie (vraag 12) kan er op vele manieren invulling gegeven worden aan het instrument kaderovereenkomsten. Die verschillende manieren leiden mogelijk ook tot verschillende uitkomsten voor de reiziger en de vervoerder. Om die reden wordt de komende tijd bezien hoe kaderovereenkomsten een plaats kunnen krijgen binnen de Nederlandse capaciteitsverdeling. ProRail schat in dat die mogelijk verstrekkend zijn. In de Europese uitvoeringsverordening over kaderovereenkomsten zijn de procedure en criteria vastgesteld die moeten worden gevolgd als de beheerder ervoor kiest kaderovereenkomsten aan te bieden. Deze regels moeten ervoor zorgen dat via kaderovereenkomsten toegewezen capaciteit niet een te groot deel van de beschikbare capaciteit beslaat. Om dat te waarborgen moet de beheerder berekenen hoeveel kaderovereenkomsten op een bepaald baanvak in een bepaald tijdvak kunnen worden verstrekt. Daarnaast zal voor de invoering van kaderovereenkomsten ook besloten moeten worden op welke wijze kaderovereenkomsten over gegadigden worden verdeeld, en of Nederland wil gaan werken met het aanbieden van pakketten in de vorm van kaderovereenkomsten of dat

vervoerders zelf mogen bepalen welke kaderovereenkomsten zij willen aanvragen.

Een eerstvolgende mogelijkheid om een wijziging door te voeren, is bij de omzetting van het Besluit Capaciteitsverdeling naar de lagere regelgeving bij het wetsvoorstel Modernisering Spoorwegwet. In het kader hiervan wordt op korte termijn het gesprek over kaderovereenkomsten met ProRail en andere belanghebbenden gevoerd.

Schrapping criteria voor prioritering deelmarkten

De leden van de PVV-fractie lezen dat twee criteria, namelijk reistijd en geluid, voor de vaststelling van prioritering binnen een deelmarkt worden geschrapt. Deze leden willen weten hoe ProRail, na het schrappen van deze twee criteria, in de praktijk zal gaan prioriteren binnen deelmarkten. (vraag 3)

ProRail kan op grond van artikel 10, vierde lid, van het Besluit Capaciteitsverdeling in de netverklaring aanvullende criteria opnemen. Dat doet ProRail ook nu. In de netverklaringen van ProRail voor 2025 en 2026 zijn in paragraaf 4.5.1 aanvullende prioriteringsregels opgenomen.

De leden van de NSC-fractie merken tot slot op dat het criterium voor geluid bij de prioritering bij deelmarkten geschrapt wordt, daar dit leidt tot het prioriteren van stillere, maar kortere treinen ten opzichte van luidere, langere treinen. Ook het criterium reistijd zal geschrapt worden. Deze leden vragen welke criteria ProRail voornemens is te hanteren bij de prioritering van deelmarkten. Ook willen deze leden graag weten in hoeverre het schrappen van het geluidscriterium naar verwachting zal leiden tot een toename van geluidshinder en overlast. (vraag 17)

Zoals is aangegeven bij de beantwoording van de vorige vraag van de PVV-fractie (vraag 3) staan deze criteria vermeld in de netverklaring van ProRail. De verwachting is dat het schrappen van dit criterium niet zal leiden tot een toename van de geluidshinder omdat het tot op heden niet is toegepast. Dit criterium werd op basis van het huidige besluit alleen toegepast bij capaciteitsconflicten binnen deelmarkten en in dat geval was het weinig onderscheidend, omdat binnen deelmarkten vaak met vergelijkbare materieeltypen wordt gereden. Voor het beperken van geluidsoverlast door het spoor blijven de geluidsproductieplafonds van kracht. Daarop heeft het Ontwerpbesluit geen invloed.

Militair spoorvervoer

De leden van de PVV-fractie merken op dat een steeds groter deel van de spoorcapaciteit gebruikt zal worden voor militair spoorvervoer. Deze leden willen weten wat hiervan de gevolgen zijn, met name voor binnenlands concessievervoer en voor spoorgoederenvervoer. (vraag 5)

De gevolgen van het militair spoorvervoer zijn op dit moment beperkt. Indien onvoldoende ad hoc capaciteit beschikbaar is om militair spoorvervoer in te passen, dan is Defensie afhankelijk van de vrijwillige medewerking van andere vervoerders die bereid zijn hun toegewezen pad(en) in te leveren of op een ander moment te rijden. Hoewel het in de praktijk soms om lastige situaties gaat, is tot op heden altijd een oplossing gevonden om het vervoer in te passen.

Als dit type transport toeneemt, kan dit gevolgen hebben voor het binnenlands concessievervoer en voor het spoorgoederenvervoer. Hoe groot die impact is, hangt af van het volume, het type transport en het

moment waarop dit vervoer plaatsvindt. Op dit moment vinden gesprekken plaats tussen het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en ProRail om hier een beter beeld van te krijgen en ook om te kijken in hoeverre aanvullende afspraken nodig zijn voor het accommoderen van dit type vervoer.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de noodzakelijke oplossingen voor het militair transport in het voorgenomen besluit nog niet zijn verwerkt. Deze leden vragen de Staatssecretaris, gezien de urgentie van dit vraagstuk, welke oplossingen voor militair transport over het spoor momenteel worden verkend en op welke termijn de Staatssecretaris met een voorstel hierover zal komen. (vraag 8)

De Ministeries van Defensie en Infrastructuur en Waterstaat bespreken momenteel samen met ProRail welke oplossingen mogelijk zijn om de komende jaren een mogelijke toename van het militair spoorvervoer op ad hoc basis te kunnen inpassen. Verschillende oplossingen worden daarbij verkend. Dit kan onder andere zijn door middel van wetgeving of via het meer schriftelijk vastleggen van de huidige werkwijze in afspraken tussen betrokken partijen. De verwachting is dat rond de zomer er duidelijkheid is over de vraag of aanvullende afspraken of maatregelen nodig zijn en welke dat dan zijn.

In het voorstel voor een nieuwe Europese verordening capaciteit spoorweginfrastructuur zijn specifieke bepalingen opgenomen die het mogelijk maken af te wijken van de capaciteitsverdelingsregels, dan wel reeds verdeelde capaciteit in te trekken t.b.v. militair transport. Deze regels worden opgenomen om te zorgen dat dit type vervoer door geheel Europa kan plaatsvinden en op eenzelfde manier wordt behandeld. De huidige Europese richtlijn kent dergelijke regels nog niet.

De leden van de D66-fractie constateren dat het Ministerie van Defensie aandringt op garanties voor militair spoorvervoer. Deze leden vragen de Staatssecretaris welke oplossingen hij verkent op dit moment voor het militair transport over het spoor. Daarnaast vragen deze leden op welke termijn de Staatssecretaris verwacht met een voorstel voor het militair spoorvervoer te komen. (vraag 18)

Zoals al is aangegeven in de beantwoording op de vorige vraag van de VVD-fractie (vraag 8) bespreken de Ministeries van Defensie en Infrastructuur en Waterstaat momenteel samen met ProRail welke oplossingen mogelijk zijn om de komende jaren een mogelijke toename van het militair spoorvervoer op ad hoc basis te kunnen inpassen. Verschillende oplossingen worden daarbij verkend. Dit kan onder andere door middel van wetgeving of door middel van afspraken tussen de betrokken partijen. De verwachting is dat rond de zomer er duidelijkheid is over de vraag of aanvullende afspraken of maatregelen nodig zijn en welke dat dan zijn.

Overige vragen

De leden van de CDA-fractie vragen naar de status van de bereikbaarheidsdoelen die het ministerie heeft laten opstellen. Wat gaat de Staatssecretaris hiermee doen en voor wanneer worden deze ingevoerd? Deze leden vragen ook naar een analyse hoe de bereikbaarheidsdoelen zichtbaar zijn in de keuzes die zijn gemaakt om te komen tot deze capaciteitsverdeling, en de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen. (vraag 26)

Op 14 maart jl. heeft het kabinet «Bereikbaarheid op peil» vastgesteld en aan de Kamer toegezonden. Dit mede in reactie op verschillende moties met betrekking tot bereikbaarheidsdoelen. In dit kabinetsstandpunt wordt het bereikbaarheidspeil geïntroduceerd. Dit geeft inzicht in de bereikbaarheid van voorzieningen voor personen, ook met gebruikmaking van openbaar vervoer. In het kabinetsstandpunt is er aandacht voor het belang van goederenvervoer voor Nederland. Het Besluit capaciteitsverdeling levert een bijdrage aan de bereikbaarheid, door via de minimumbedieningsniveaus te verzekeren dat verschillende gebruikers van het spoor een plek kunnen krijgen in de jaarlijkse capaciteitsverdeling.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de bediening van eindstations ingrijpt op het voorgenomen Ontwerpbesluit. Deze leden wijzen in dit verband op de motie-Krul c.s. over dit onderwerp (Kamerstuk 29 984, nr. 1136). Zij vragen ook om voor alle eindstations in kaart te brengen hoe vaak deze bediend worden, in het bijzonder in de avond. Deze leden vragen om alle mogelijke belemmeringen voor het tweemaal bedienen per uur, ook in de (late) avond, van alle eindstations in kaart te brengen. (vraag 24)

Het voorliggende Ontwerpbesluit heeft geen invloed op de bediening van eindstations. De bediening van (eind)stations wordt geregeld in vervoersconcessies. Zowel het huidige Besluit als dit Ontwerpbesluit hebben als uitgangspunt dat deze concessies ook uitvoerbaar moeten zijn. Om meer ruimte op het spoor te geven aan het internationale personenvervoer (in open toegang) zijn de minimumbedieningsniveaus voor deze deelmarkt verhoogd.

De leden van de CDA-fractie vragen ook hoe de mogelijkheid tot zogenaamde «samenloop» op het spoor ingrijpt op dit Ontwerpbesluit. Op welke wijze en waar blijft dit mogelijk? Deze leden wijzen op de aangenomen motie-Van der Molen c.s. (Kamerstuk 35 925-A, nr. 89) over samenloop op de verbinding Eindhoven–Aken. Deze leden vragen de Staatssecretaris om op een rij te zetten wat de belangrijkste stappen of fases zijn om op een specifiek stuk spoor te komen tot samenloop. Zij vragen ook om inzicht te verschaffen in hoe in een dergelijk proces op een stuk spoor de voor- en nadelen en risico's en kansen van samenloop in kaart worden gebracht, en hoe afwegingen worden gemaakt. (vraag 25)

Het Ontwerpbesluit bepaalt de spelregels die ProRail moet toepassen bij het verdelen van de capaciteit op het spoor. ProRail verdeelt de aangevraagde capaciteit in de jaardienstverdeling. Gegeven het gemengde spoornet in Nederland waar goederenvervoerders, internationale personenvervoerders en binnenlandse personenvervoerders veelal over dezelfde spoortrajecten rijden, is al sprake van gezamenlijk gebruik van het spoor. In de coördinatiefase kan ProRail schuiven met een aangevraagd treinpad als dit leidt tot het inpassen van een extra treinpad. Mocht toch bij de verdeling van de jaardienstverdeling sprake zijn van meer capaciteitsaanvragen dan beschikbare capaciteit dan worden – na overbelastverklaring van de infrastructuur door ProRail – de regels uit artikel 8 en 10 van het Besluit capaciteitsverdeling toegepast. Bij het opstellen van een vervoerconcessie en de daarin aangevraagde treinaantallen houden de concessieverlenende overheden rekening met reeds bekend gebruik van het spoor als gevolg van onder meer andere concessie-afspraken.

De leden van de VVD-fractie vragen de Staatssecretaris hoe het Ontwerpbesluit zich tot de inzet van de Europese Commissie (EC) verhoudt. Kan de Staatssecretaris toelichten hoe de EC aankijkt tegen het voorgenomen besluit? Kan de Staatssecretaris bevestigen dat de EC nog steeds, zoals

geschetst in de beslisnota van oktober 2024, positief staat tegenover het voorgenomen besluit? Zo nee, kan de Staatssecretaris gedetailleerd uiteenzetten waarom niet en welke bedenkingen de EC heeft geuit tegen het voorgenomen besluit? Kan de Staatssecretaris daarbij in detail ingaan op de precieze verhouding tussen de voorgestelde capaciteitsregels en hun prioritering in relatie tot de bedoelingen van het Europese Vierde Spoorwegpakket? (vraag 6)

Op 14 november 2024 is de Europese Commissie geïnformeerd over het voorliggende Ontwerpbesluit. Daarbij is ook aangegeven dat het Ontwerpbesluit in het voorjaar van 2025 zou worden aangeboden aan het parlement. Tot op heden heeft het Ministerie geen inhoudelijke appreciatie van het Ontwerpbesluit van de Europese Commissie gehad. De Europese Commissie heeft wel vragen gesteld over het Ontwerpbesluit en hierover voert IenW het gesprek met de Europese Commissie.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts om welke reden delen van de beslisnota van 6 februari 2025 zijn gelakt. (vraag 7)

Een beperkt aantal passages van de beslisnota is gelakt omdat verstrekking van deze informatie in strijd is met het belang van de Staat, meer in het bijzonder de diplomatieke verhoudingen.