

Reacties op de internetconsultatie

Besluit vergoeding gebruik hoofdspoorweginfrastructuur

Openbare internetconsultatie van 1 december 2016 tot en met 9 januari 2017

Inleiding

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wijzigt het Besluit 'Implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte' met het Besluit 'Vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur'. Dit besluit creëert de juridische grondslag voor de introductie van een extra heffing en prijsprikkels.

Door een extra heffing wordt de mogelijkheid tot het doorrekenen van een gedeelte van de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van het spoor aan spoorwegondernemingen gecreëerd, aanvullend op de BOV-kosten die met de vergoeding minimumtoegangspakket (VMT, voorheen: gebruiksvergoeding) doorberekend worden. De rijksbijdrage voor BOV van het spoor wordt daardoor beter beheersbaar en de tarieven die spoorwegondernemingen moeten betalen voor het gebruik van het spoor stabiel. Daarnaast zorgen de prijsprikkels voor een betere benutting van het spoor en inpassing van het spoor in de leefomgeving.

Dit verslag bevat een weergave op hoofdlijnen van de ontvangen reacties op de internetconsultatie. Na verwerking van de opmerkingen in deze internetconsultatie moet de Ministerraad instemmen met publicatie van de uitkomsten van de internetconsultatie het naar aanleiding hiervan aangepaste ontwerpbesluit. Het aangepaste ontwerpbesluit wordt vervolgens voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal. Daarna wordt het ontwerpbesluit voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De publicatie met de uitkomsten van de internetconsultatie en naar aanleiding hiervan aangebrachte wijzigingen in het ontwerpbesluit zal naar verwachting in de zomer 2017 via dit medium plaatsvinden. Na advisering door de Raad van State wordt een nader rapport opgesteld waarna het wijzigingsbesluit kan worden vastgesteld en gepubliceerd in het Staatsblad. De inwerkingtreding is voorzien per 1 september 2017.

De consultatie vond plaats om belanghebbenden te informeren over het conceptbesluit en hen de gelegenheid te bieden om op het gehele conceptbesluit en de daarbij behorende nota van toelichting een reactie te geven. De consultatie heeft 9 reacties opgeleverd, waarvan 7 openbaar. De openbare indieners betreffen consumentenbelangenorganisatie Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov), vervoerdersbelangenorganisaties Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), Evofenedex, RailGood, de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) en vervoerders de Nederlandse Spoorwegen (NS) en DB Cargo Nederland N.V. (DB Cargo). Voor de spoorsector in den brede zijn tussen september 2016 en maart 2017 voor hoor en wederhoor over onder meer het conceptbesluit vijf bijeenkomsten georganiseerd.

De meest nadrukkelijk genoemde punten uit de consultatie zijn:

1. Duidelijkheid over hoe de extra heffing wordt bepaald en wat daarbij de rolverdeling is;
2. De milieuheffing brengt de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer in gevaar;
3. De malusregeling voor geluid moet niet alleen nationaal georiënteerd zijn;
4. De schaarsteheffing kan discriminatoir zijn tussen verschillende marktsegmenten binnen de spoorsector.

Hieronder worden deze punten nader toegelicht. Naast deze punten hebben de indieners meer in detail opmerkingen gemaakt die in de bijlage aan de orde gesteld worden.

Ad. 1: de extra heffing

In de geconsulteerde versie van het conceptbesluit is een stappenplan uiteen gezet om te komen tot de tarieven voor de extra heffing. Daarin was opgenomen dat na uitvoering van de 'what-the-market-can-bear-test' (hierna: test) door de beheerder en goedkeuring van de test door de ACM de minister de hoogte van de extra heffing zou bepalen. Ook zou de beheerder de minister conform artikel 32, eerste lid van richtlijn 2012/34/EU (hierna: de richtlijn) goedkeuring moeten vragen en zou de minister daar voorwaarden aan kunnen verbinden alvorens de beheerder de extra heffing in de netverklaring zou kunnen publiceren. Tegen de goedkeuring van de extra heffing door de minister en door ACM zou conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beroep openstaan bij de rechter. Daarnaast zou over hetgeen in de netverklaring opgenomen is – in dit geval de extra heffing – bij ACM een klacht ingediend kunnen worden. Tegen het besluit dat ACM daarover zou nemen zou eveneens beroep openstaan bij de rechter.

De meeste indieners hebben gevraagd om verduidelijking van de rolverdeling tussen de minister, ProRail en de ACM en gewezen op de verschillende (en elkaar deels overlappende) rechtsgangen die die rolverdeling met zich zou kunnen meebrengen. Ook werd om verduidelijking gevraagd van de volgorde van de stappen bij het bepalen van de extra heffing (met name met betrekking tot het bepalen van de marktsegmenten en wat die marktsegmenten – financieel – kunnen dragen).

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

Het stappenplan is naar aanleiding van de consultatie vereenvoudigd door het bepalen van de hoogte van de extra heffing door de minister eerder te laten plaatsvinden en de goedkeuring daarvan door de ACM later. De door de minister bepaalde hoogte van de extra heffing is noodzakelijk voor de beheerder om de test te kunnen uitvoeren, zo hebben de ACM en ProRail in de handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets toets aangegeven. Doordat de minister door deze vereenvoudiging aan het einde van het stappenplan geen goedkeuringsbesluit neemt, zijn de beroepsmogelijkheden beperkt tot de goedkeuring door de ACM van de extra heffing en (na een klacht bij de ACM) tot de netverklaring. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat rechtsgangen elkaar kunnen overlappen. Voorts is de volgorde van de artikelen die betrekking hebben op de totstandkoming van de tarieven voor de extra heffing aangepast, zodat die overeen komt met het stappenplan in paragraaf 3.4.

Ad. 2: de milieuheffing

In het conceptbesluit was een milieuheffing opgenomen voor spoorgoederenvervoerders voor het rijden met dieseltreinen op geëlektrificeerd spoor (waarbij er bijvoorbeeld voor emplacementen een uitzondering was gemaakt). De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven de milieuheffing niet eerlijk te vinden, omdat deze niet van toepassing is op andere vervoersmodaliteiten. Ook kan de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer door Nederland en de Nederlandse zeehavens ten opzichte van andere Europese landen verslechteren, doordat de heffing tot meer kosten zal leiden. Daarbij heeft DB Cargo gesteld dat de milieuheffing alleen toegepast kan worden indien een dergelijke heffing ook op het wegvervoer toegepast wordt. Evofenedex heeft voorts in overweging gegeven om op de transitie van conventionele diesel naar biobrandstoffen in te zetten.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

De milieuheffing is omgevormd tot een de bonus- en malusregeling om de prestaties van dieseltreinen met betrekking tot luchtkwaliteit te verbeteren. Voor zover de milieuheffing de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer door Nederland en de Nederlandse zeehavens ten opzichte van andere Europese zou doen verslechteren is dit met de bonus- en malusregeling niet of minder het geval. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 11b en paragraaf 3.2 van het besluit.

Ad. 3: de bonus- en malusregeling voor geluid

In het besluit is de mogelijkheid tot het invoeren van een malusregeling voor geluid opgenomen. Op basis van een aantal criteria besluit de minister over het invoeren van deze regeling. De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven deze criteria te nationaal georiënteerd te vinden, terwijl goederenwagons veelal Europa doorkruisen en dat nationale spoorwegondernemingen daar nauwelijks invloed op hebben. KNV en Evofenedex hebben daarom voorgesteld te wachten met het invoeren van een malusregeling tot er op Europees niveau een besluit over is genomen.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

De uitvoeringsverordening beperkt de toepassing van de bonus- en malusregeling voor geluid evenwel tot spoorgoederenvervoerders. Daar kan niet vanaf geweken worden. Daarom is deze bonus- en malusregeling in het besluit alleen van toepassing op spoorgoederenvervoerders. Naar aanleiding van de opmerking van KNV en Evofenedex is toegevoegd dat bij het besluit om eventueel over te gaan tot inwerkingtreding van de malusregeling ook rekening te houden met ontwikkelingen in andere Europese landen, met name Duitsland.

Ad. 4: de schaarsteheffing

In het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur is reeds de mogelijkheid voor ProRail opgenomen om een schaarsteheffing toe te passen. Om de juridische grondslag voor deze heffing te behouden moet deze nu in onderhavig besluit opgenomen worden. De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven dat vanwege de mindere

financiële draagkracht van spoorgoederenvervoerders ten opzichte van personenvervoerders de schaarsteheffing voor de spoorgoederensector discriminerend kan werken.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

Vanuit de richtlijn heeft de beheerder de mogelijkheid om de schaarsteheffing bij een capaciteitsconflict te kunnen toepassen, maar dat is geen verplichting. Een goede kwaliteit treinpaden vergt een goede samenwerking van de spoorvervoerders onderling en tussen de spoorvervoerders en de infrastructuurbeheerder. Dit is in Nederland ook het geval. Bij het jaarlijkse capaciteitsverdelingsproces worden duizenden conflicten in goed overleg opgelost. De schaarsteheffing wordt dan ook maar zelden toegepast.

Bijlage

De extra heffing

De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven dat informatie die nodig is om tot de extra heffing te komen goed geborgd moet worden. Meer specifiek noemen deze organisaties daarbij de (financieel-economische) kennis van de (spoor)goederenmarkt bij het uitvoeren van de zogenoemde 'what-the-market-can-bear-test' (hierna: test) door ProRail en de toetsing daarvan door ACM. Hierbij vraagt RailGood de borging van het totaal dat per marktsegment betaald moet worden voor het gebruik van het spoor.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

De kwaliteit van de extra heffing wordt allereerst geborgd door de betrokkenheid van de spoorsector bij de totstandkoming zoals vastgelegd in artikel 11g, eerste lid en 11h, eerste lid van het besluit, die daarmee ook in de gelegenheid gesteld wordt om financieel-economische kennis in te brengen. Voorts wordt de kwaliteit geborgd doordat de ACM de extra heffing moet goedkeuren.

Voor wat betreft de test hebben Evofenedex en het Locov voorgesteld naast het spoor ook de ontwikkelingen van de andere modaliteiten mee te wegen.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

In paragraaf 3.4 van het besluit staat dat bij de uitvoering van de test de beheerder ook naar de relatie met andere modaliteiten moet kijken.

In het stappenplan staat beschreven hoe de tarieven voor de extra heffing (uiteindelijk) bepaald worden. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat uit de test blijkt dat de door de minister bepaalde hoogte van de extra heffing niet door de markt (de spoorsector, of bepaalde marktsegmenten) gedragen kan worden. NS en het Locov hebben gevraagd hoe daarmee omgegaan wordt.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

Met de aanpassing van het stappenplan in paragraaf 3.4 en artikel 11e t/m 11i van het besluit zoals hierboven beschreven is de mogelijkheid gecreëerd dat indien de door de minister bepaalde hoogte van de extra heffing niet door de markt gedragen kan worden de beheerder de minister daarover informeert en de minister een nieuwe opdracht aan de beheerder geeft.

In paragraaf 2.1 van het besluit staat dat een taakstelling of vermindering van een potentieel tekort op BOV automatisch leidt tot een lagere VMT, dat als oplossing daarvoor is gekozen voor het in absolute zin gelijk houden van de opbrengst uit de gebruiksvergoeding en dat de toepassing van de extra heffing hiervoor noodzakelijk is. FMN en DB Cargo hebben aangegeven dat een lagere

BOV niet automatisch tot een lagere VMT leidt en dat de extra heffing gerelateerd is aan de door de beheerder gemaakte (BOV-)kosten en niet aan de rijksbijdrage BOV.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

Voor wat betreft de opmerking dat een lagere BOV niet automatisch tot een lagere VMT leidt kan gesteld worden dat lagere kosten voor BOV inderdaad niet direct tot een lagere VMT leiden, maar dat dat na verloop van een aantal jaren gebeurt.

In artikel 32, eerste lid, van de richtlijn staat dat de extra heffing dient ter dekking van de door de beheerder gemaakte (BOV-)kosten. Deze kosten worden daarnaast ook door de VMT en de rijksbijdrage BOV gedekt. Aangezien de VMT bepaald wordt door een berekeningsmethode en daardoor (min of meer) vaststaat, volgt hieruit dat de bepaling van de extra heffing ook de rijksbijdrage BOV bepaalt. De extra heffing is derhalve gerelateerd aan zowel de door de beheerder gemaakte (BOV-)kosten als aan de rijksbijdrage BOV.

NS en FMN hebben erop gewezen dat in artikel 32, eerste lid, van de richtlijn staat dat bij het toepassen van een extra heffing onder meer een optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten gewaarborgd moet worden en hebben gesteld dat de minister daarvoor de kaders zou moeten stellen.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

Wat de optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten is, is van meer factoren afhankelijk. Hierbij kan genoemd worden de ontwikkeling van de economie, de verhoudingen op de spoormarkt, de verhouding tussen het spoor en andere modaliteiten (weg, water) en wet- en regelgeving. Deze factoren zijn voortdurend in beweging. Daarnaast zal mede door de test inzichtelijk moeten worden welke de (optimale) concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten is. Daarom is het onwenselijk en onmogelijk in het besluit kaders te stellen voor de optimale concurrentiepositie van spoorwegmarktsegmenten. Uiteraard zullen die kaders wel gesteld worden, maar als onderdeel van het beleid waarin de hoogte van de extra heffing (per segment) gelegen zal zijn. Bij dat beleid kan namelijk geanticipeerd worden op de ontwikkeling van de economie, de verhoudingen op de spoormarkt, de verhouding tussen het spoor en andere modaliteiten, wet- en regelgeving, etc.

De prijsprikkels

FMN en RailGood hebben opgemerkt dat de prijsprikkels zich te veel op de spoorvervoerders richten en er in het besluit meer aandacht zou moeten zijn voor de prestaties van ProRail, de kwaliteit van de diensten die ProRail aanbiedt en de kosten die ProRail daarvoor maakt. FMN haalt hierbij artikel 30 (per abuis artikel 31, maar hier is aangenomen dat artikel 30 bedoeld wordt), eerste lid van de richtlijn aan waarin staat dat beheerders prikkels gegeven moeten worden om de kosten te verminderen. FMN noemt hierbij ook de prestatieregeling en de reserveringsheffing.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

ProRail wordt aangestuurd op basis van de Beheerconcessie 2015-2025, waarbij er onder meer gestuurd wordt op de prestaties van ProRail, de kwaliteit van de diensten die ProRail aanbiedt en de kosten die ProRail daarvoor maakt. Daarnaast is voor de prestatieregeling de keuze gemaakt dat die alleen toegepast kan worden indien dat toegevoegde waarde heeft, onder meer ten opzichte van de Beheerconcessie. De richtlijn biedt hiertoe ruimte.

In de Beheerconcessie staat in artikel 3 dat ProRail zorgt voor voortdurende verbetering in de wijze waarop ze haar (beheer)taken uitvoert en in artikel 5 staat dat ProRail dient te zorgen voor een efficiënte besteding van de haar ter beschikking gestelde financiële middelen. Daarnaast zijn er in artikel 4 een aantal prestatiegebieden onderscheiden waaronder betrouwbaarheid, de benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur, goede deur-tot-deur reis en doorlooptijd van goederen. In bijlage 1 van de Beheerconcessie zijn hiertoe ook prestatie- en informatie-indicatoren onderscheiden waarmee ProRail aangestuurd wordt. Momenteel werken IenM en ProRail in samenwerking met de spoorsector een prestatie-indicator uit die is gericht op het prestatiegebied doorlooptijd van goederen.

Om de kostenefficiëntie in hele bedrijfsvoering van ProRail te verbeteren, wordt het BOV-traject gericht op de zoektocht naar kostenbesparende maatregelen voor beheer, onderhoud en vervanging. Daartoe worden in samenwerking met de spoorsector prikkels ontwikkeld waarmee de hele keten gestimuleerd wordt om kostenefficiënter te werken. Daarbij zal worden gezocht naar maatregelen in de driehoek 1) hinder voor reizigers en verladers, 2) de maakbaarheid van de onderhouds- en vervangingsbehoefte, en 3) beschikbare middelen.

Hiermee wordt voldaan aan het vereiste uit artikel 30, eerste lid van de richtlijn, temeer daar het derde lid van dat artikel bepaalt dat de in het eerste lid genoemde prikkels door middel van de (in het geval van Nederland) Beheerconcessie toegepast kunnen worden.

Zoals hierboven en in artikel 11j, tweede lid en paragraaf 3.5 van het besluit aangegeven moet de prestatieregeling een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van andere wet- en regelgeving en de beheerconcessie en vervoerconcessies. Met dit uitgangspunt wordt dubbele sturing voorkomen. Doelstellingen die met andere wet- of regelgeving, of met de beheerconcessie of vervoerconcessies nagestreefd worden, moeten niet ook met prestatieregelingen nagestreefd worden. Dit sluit overigens niet uit dat ProRail en spoorvervoerders een prestatieregeling overeen komen die ook op ProRail van toepassing is.

De milieuheffing

In paragraaf 3.2 van het conceptbesluit was aangegeven dat het spoorgoederenvervoer met dieseltreinen per tonkilometer meer stikstofoxiden en fijnstof uitstoot dan het wegvervoer. De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben gesteld dat dit onjuist is en dat het wegvervoer per tonkilometer juist meer stikstofoxiden en fijn stof uitstoot dan het spoorgoederenvervoer.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

De bewering dat dieseltreinen per tonkilometer meer stikstofoxiden en fijn stof uitstoten dan het wegvervoer was overgenomen uit 'Kansrijk Mobiliteitsbeleid' van PBL en CBS (2016), maar blijkt gebaseerd op verouderde gegevens. De nieuwste STREAM publicatie van CE Delft (2017) is op latere gegeven gebaseerd en die weerspreekt deze bewering die daarom verwijderd is.

De belangenorganisaties van de spoorgoederensector hebben aangegeven dat indien meer van elektrische tractie gebruik gemaakt zou moeten worden vanwege de milieuheffing er ook vaker van locomotief gewisseld zou moeten worden, aangezien de bestemming vaak niet geëlektrificeerd spoor betreft. Voor een zogenaamde 'locwissel' is niet altijd ruimte, zo stellen de belangenorganisaties. Daarom heeft Evofenedex voorgesteld de milieuheffing niet toe te passen bij een locwissel.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

Zoals hierboven aangegeven is de milieuheffing omgevormd tot een bonus- en malusregeling om de prestaties van dieseltreinen met betrekking tot luchtkwaliteit te verbeteren. Van een locwissel om te voorkomen dat (in de oude situatie) een milieuheffing betaald zou moeten worden is hierbij geen sprake.

FMN en DB Cargo hebben gesteld dat de milieuheffing niet voldeed aan de voorwaarden zoals gesteld in artikel 31, vijfde lid, van de richtlijn dat deze heffing verband moet houden met de kosten van de milieueffecten van de treinexploitatie en dat indien de toepassing resulteert in een verhoging van de totale inkomsten van de beheerder, de heffing uitsluitend wordt toegestaan indien deze ook toegepast wordt op het wegvervoer.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

De voorwaarde dat de milieuheffing verband moet houden met de kosten van de milieueffecten van de treinexploitatie is in de richtlijn niet nader uitgewerkt. In het besluit wordt hieraan invulling gegeven door de stelling in paragraaf 3.2 dat met de bonus- en malusregeling om de prestaties van dieseltreinen met betrekking tot luchtkwaliteit te verbeteren de extra milieukosten van de treinexploitatie van dieseltreinen tot uiting gebracht worden. Daarnaast is de milieuheffing (in de oude situatie) omgevormd tot een bonus- en malusregeling waardoor deze regeling niet snel zal leiden tot een verhoging van de totale inkomsten van de beheerder en indien noodzakelijk kan de beheerder daarop sturen.

De prestatieregeling

De prestatieregeling is door vier uitgangspunten ingekaderd. DB Cargo heeft gesteld dat (een aantal van) deze uitgangspunten niet zijn te herleiden op, maar juist in strijd zijn met de

beginselen uit bijlage VI onder 2 van de richtlijn. FMN heeft gesteld dat deze uitgangspunten niet te vinden zijn in artikel 35 van de richtlijn. NS heeft in dezelfde lijn gesteld dat door bepaalde uitgangspunten de prestatieregeling opgerekt wordt en daarmee verder gaat dan waarvoor deze bedoeld is, waarbij NS verwijst naar artikel 62, zesde lid, onder f van de Spoorwegwet. Hierbij hebben DB Cargo en NS allebei het gebruik van minder belastend materieel voor de spoorweginfrastructuur en het gebruik van de Betuweroute voor het vervoer van gevaarlijke stoffen genoemd.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

Volgens artikel 29, eerste lid van de richtlijn stellen de lidstaten (in dit geval de minister van Infrastructuur en Milieu) een heffingskader en heffingsvoorschriften vast en dat gebeurt in dit besluit onder meer (naast bijvoorbeeld het streven naar budgetneutraliteit zoals in paragraaf 2.2 staat) door inkadering van de prestatieregeling met de vier uitgangspunten. De beheerder heeft conform artikel 35 van de richtlijn binnen de door de uitgangspunten gestelde kaders de mogelijkheid een prestatieregeling met spoorvervoerders overeen te komen.

In artikel 35, eerste lid van de richtlijn staat voorts dat een prestatieregeling dient om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwernet te verbeteren. Er staat in de richtlijn niet nader omschreven wat onder verstoringen en de prestatie van het spoorwernet verstaan moet worden. In bijlage VI onder 2, sub a van de richtlijn staat wel dat de beheerder de belangrijkste parameters van de prestatieregeling en met name de waarde van vertragingen bepaalt. Hieruit volgt dat de prestatieregeling niet noodzakelijkerwijs beperkt wordt tot vertragingen en dat meerdere parameters derhalve mogelijk zijn, parameters zoals de uitgangspunten die in artikel 11k, tweede lid van het besluit staan.

de schaarsteheffing

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat voordat de beheerder de infrastructuur overbelast verklaart omdat vervoerders een capaciteitsconflict niet kunnen oplossen en de beheerder het conflict conform het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur beslecht, de beheerder een schaarsteheffing kan toepassen. FMN en het Locov hebben aangegeven dat aan het toepassen van deze heffing een capaciteitsanalyse gekoppeld zou moeten worden en dat door deze heffing toe te passen de beheerder de schaarste aan capaciteit niet hoeft op te lossen.

reactie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu:

In de richtlijn is de capaciteitsanalyse (als bedoeld in artikel 50) gekoppeld aan overbelaste infrastructuur (als bedoeld in artikel 47, eerste lid). In het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (artikel 7, tweede lid) is in dit verband bepaald dat de infrastructuur overbelast verklaard wordt indien de schaarsteheffing niet is toegepast of geen bevredigend resultaat heeft opgeleverd. Voor een koppeling tussen het toepassen van deze heffing en een capaciteitsanalyse is derhalve geen juridische basis. Daarnaast komt overbelaste infrastructuur

voornamelijk voort uit een conflict over de ligging van treinpaden en slechts zelden uit een gebrek aan capaciteit op het spoor. Een capaciteitsanalyse heeft dan weinig toegevoegde waarde.