Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
30 oktober 2024

Onze referentie
IENW/BSK-2024/251885

Opgesteld door
DG Mobiliteit
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Veiligheid en Goederen

Beslistermijn
11 november 2024

Bijlage(n)
2

Aan Staatssecretaris

nota

Start consultatie Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur

Aanleiding

Infrastructuurbeheerder ProRail verdeelt de capaciteit op het spoor op basis van de spelregels in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: het Bcap).

Vanaf 2025 rijden de meeste internationale treinen in open toegang, dus niet onder een concessie. Naast het bestaande aanbod van NS hebben meerdere vervoerders meldingen gedaan om internationale treindiensten in open toegang te rijden. ProRail, een aantal vervoerders en de toezichthouder Autoriteit Consument en Markt (ACM) voorzien hierdoor problemen bij de capaciteitsverdeling, met name vanaf dienstregelingsjaar 2027. De huidige regels geven onvoldoende houvast bij concurrerende aanvragen van opentoegangvervoerders. Daarom wordt voorgesteld begin november te starten met de consultatie van een wijziging van het Bcap, zodat per dienstregelingsjaar 2027 capaciteit beter verdeeld kan worden.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om in te stemmen met het starten van de consultatie van de voorgestelde wijziging van het Bcap.

Kernpunten

- De voorgestelde wijzigingen moeten leiden tot een optimalere benutting van de spoorcapaciteit, waardoor meer treinen kunnen rijden per dienstregelingsjaar 2027, zonder ingrepen in de infrastructuur.
- Het wijzigingsbesluit wordt na uw akkoord in consultatie gebracht. Tijdens de consultatiefase is het voor iedereen mogelijk om op de concepttekst van het wijzigingsbesluit te reageren. Ook wordt door ProRail en ACM een toets gedaan op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de wijziging (huf-toets).
- Deze consultatiereacties en toetsen kunnen nog tot aanpassingen leiden in het definitieve besluit.
- De impact van de wijzigingen op het spoorstelsel is naar verwachting dat ProRail meer ruimte heeft om in de capaciteitsverdeling een optimum te zoeken. Dit wordt bereikt met vier voorgestelde wijzigingen:
    1. ProRail krijgt doorzettingsmacht om (beperkt) met treinen te schuiven. Dit kan ertoe leiden dat een aantal treinen ten hoogste drie minuten later of eerder moet vertrekken, zodat andere (opentoegang)treinen ingepast kunnen worden;

2. Er komen op twee corridors meer paden voor internationale opentoegang treinen beschikbaar door het ophogen van minimumbedieningsniveaus;
3. De artikelen die prioriteitscriteria geven binnen deelmarkten worden geschrapt en komt het opstellen van criteria bij ProRail te liggen. Zo kunnen ook kaderovereenkomsten een plek krijgen, waarmee vervoerder een langerjarige commitment kunnen tonen voor het vervoersaanbod.
4. ProRail moet in de jaardienstregeling ad hoc capaciteit voor goederenvervoer in opdracht van Defensie reserveren. Dit kan ten koste gaan van andere treinen (bv ander goederenvervoer).

- De nu voorgestelde wijzingen zijn de wijzigingen die realiseerbaar zijn voor dienstregelingsjaar 2027. In een stakeholderbijeenkomst van eind augustus gaven partijen aan zich te kunnen vinden in (een deel van) deze voorstellen. Er zijn meer wensen, maar die kunnen niet op korte termijn worden gerealiseerd. Er zullen daarom op een later moment nog aanpassingen van het Bcap volgen. Het is de verwachting dat deze lijn wordt bevestigd in de consultatiefase.
- Deze wijziging past bij de geest van de Europese verordening inzake capaciteitsverdeling, die nog onderwerp van gesprek is in Europa[1].
- Recent heeft ProRail IenW gewezen op een knelpunt in het bestaande Bcap, wat ertoe kan leiden dat niet het volledige volume uit de concessie voor het Hoofdrailnet 2025-2033 (HRN-concessie) tussen Amsterdam Centraal en Amsterdam Bijlmer Arena gereden kan worden, terwijl IenW dit wel eist van NS in de HRN-concessie. Omdat de kans dat dit zich voordoet klein is en er nadelen kleven aan de mogelijke oplossing hiervoor, wordt geadviseerd in de consultatieversie van het Bcap geen wijziging te doen op dit punt. We benutten de consultatieperiode om dit risico en de mogelijke impact beter in beeld te krijgen, bijvoorbeeld aan de hand van de huf-toets van prorail.

Krachtenveld

- ProRail en de ACM steunen de kern van de voorgestelde wijzigingen.
- Concessievervoer (op het hoofdrailnet NS) staat bovenaan in de huidige prioritering en heeft dus geen direct belang bij wijziging. NS wijst wijziging ook niet expliciet af, maar kijkt kritisch mee op effecten van de voorgestelde wijziging op hun dienstregeling.
- Partijen als Arriva en Qbuzz sturen aan op het aanpassen van de prioriteringsregels. Zij menen dat de huidige prioriteringsregels niet in lijn zijn met het Europees beleid. Zij vinden de voorgestelde wijzigingen in beginsel goed, maar vragen om verdergaande wijzigingen.
- Goederenvervoerders vragen al jaren om meer flexibiliteit in de capaciteitsverdeling, die schuifruimte deels biedt.
- De Europese Commissie (EC) zal aandacht hebben voor de wijziging van het Bcap, mede vanwege de relatie met de onderhandse gunning van de HRN-concessie aan de NS. De nu voorgestelde wijziging van het Bcap zal vermoedelijk steun krijgen van de EC, vanwege de aandacht voor

[1] De EC heeft recent een voorstel uitgebracht voor een verordening over capaciteitsverdeling. Over dit voorstel wordt de komende periode verder onderhandeld. Deze verordening zal op termijn (mogelijk vanaf 2030) invloed hebben op nationale regels in het Bcap. U bent hier separaat over geïnformeerd: RZM 2024/9589

treindiensten in open toegang. De EC wordt over de voorgenomen wijziging geïnformeerd na uw akkoord op consultatie.
- Ten aanzien van het geconstateerde knelpunt Amsterdam- Amsterdam Bijlmer Arena geldt dat IenW richting de EC stelt dat het van groot belang is dat het volledige volume van de HRN-concessie gereden wordt. Er is zoals hiervoor genoemd een kleine kans dat op dit specifieke traject in de toekomst mogelijk één van de 10 treinen uit de HRN-concessie buiten de spits een enkele keer niet kan rijden. Daarover kunnen vragen komen (vanuit de EC, NS of andere vervoerders). Tegelijkertijd toont deze situatie ook aan dat het Nederlandse spoor druk bereden is, en dus veel sturing vereist.
- Defensie zou het liefst een verdergaande wijziging willen, waarbij militaire transporten de hoogste prioriteit hebben op het spoor en reeds aan andere vervoerders verleende capaciteit op ieder moment kan worden ingetrokken ten behoeve van militaire mobiliteit per spoor. Er zijn op dit moment echter (juridische) beperkingen om dit door te voeren. Daarnaast kan de prioritering van het militair belang op gespannen voet staan met andere (maatschappelijke) belangen. Daarom wordt het gesprek met Defensie over de voorgestelde wijziging tijdens de consultatiefase verder gevoerd, onder meer ook over het (financieel) compenseren van vervoerders die ruimte moeten maken voor militaire mobiliteit door het ministerie van Defensie. Met de voorgestelde wijziging wordt een belangrijk gebaar gedaan richting Defensie.

Toelichting
Procedure
Achttien maanden voordat een partij in open toegang een treindienst mag rijden op het Nederlandse spoor, moet een partij zich melden bij de ACM. Daardoor weten we dat vanaf het dienstregelingsjaar 2027 een groter aantal vervoerders internationale treinen wil gaan rijden op het spoor.

Voor een wijziging van het Bcap moeten de volgende stappen worden doorlopen, met daarbij het op dit moment voorziene tijdspad van die stappen:
- Toetsing en consultatie van de wijziging (voorzien van 5 november tot en met 2 december 2024)
- Verwerken van de uitkomsten uit de toetsing (door ProRail en ACM) en consultatie (voorzien in december 2024)
- Besluitvorming over het voorleggen van het wijzigingsbesluit aan het parlement (januari en deel februari 2025). U ontvangt hiervoor een nota met stukken ter agendering in de Ministerraad
- Voorleggen van het wijzigingsbesluit aan de Eerste en Tweede Kamer (eind februari t/m begin april 2025)
- Advisering door de Raad van State (april en mei 2025)
- Verwerken advies van de Raad van State (juni 2025)
- Publicatie van het besluit (uiterlijk eind augustus 2025). U krijgt het definitieve besluit rond het zomerreces ter ondertekening voorgelegd

Na publicatie van het besluit moet ProRail deze verwerken in de definitieve netverklaring die eind 2025 gepubliceerd wordt. Op basis van die netverklaring kunnen partijen vervolgens begin 2026 capaciteit aanvragen. Die capaciteit wordt toegekend in de dienstregeling die december 2026 van kracht wordt (dienstregelingsjaar 2027).

Voorgestelde wijzigingen

Ad 1. Schuifruimte:

- Als er meer aanvragen zijn dan beschikbare capaciteit, probeert ProRail in overleg met de betrokken partijen tot een oplossing te komen (de coördinatiefase). Lukt dat niet, dan wordt het betreffende deel van de infrastructuur overbelast verklaard en moet ProRail aan de hand van het Bcap bepalen hoe de capaciteit verdeeld wordt over de verschillende vervoerders.
- ProRail kan op dit moment in die coördinatiefase wel een voorstel doen voor andere capaciteit (bijvoorbeeld enkele minuten later of een andere route) dan de vervoerder heeft aangevraagd, maar het is uiteindelijk de vervoerder die kiest of hij daarmee instemt. ProRail kan daar verder geen consequenties aan verbinden.
- Vanuit ProRail, de ACM en opentoegangsvervoerders zijn signalen ontvangen dat de huidige prioriteringsvolgorde ervoor zorgt dat partijen die hoog in de prioritering staan regelmatig geen gevolg geven aan een voorstel om met het treinpad te schuiven. Die partijen zijn dus geneigd een voorstel om iets eerder of later te rijden (denk aan 1-3 minuten) te weigeren. Hierdoor is de capaciteitsverdeling suboptimaal.
- Met de mogelijkheid van schuifruimte kan ProRail na deze wijziging van het Bcap wél gevolgen verbinden aan het niet meewerken aan een oplossing van een capaciteitsconflict in de coördinatiefase. Wordt een redelijk voorstel gedaan door ProRail dat de vervoerder weigert, dan krijgt de aanvraag van de vervoerder als gevolg daarvan geen prioriteit.
- De mogelijke verschuiving wordt begrensd in tijd en ProRail moet rekening houden met het belang van reizigers en vervoerders. ACM houdt hierop toezicht.

Ad 2. Minimumbedieningsniveaus

Ophogen minimum bedieningsniveaus internationaal personenvervoer

- In het huidige besluit zijn minimumbedieningsniveaus vastgelegd, die moeten zorgen dat alle typen vervoer (bijv. concessievervoer, open toegang vervoer, goederenvervoer) minimaal een bepaalde hoeveelheid capaciteit kunnen krijgen. De minimumbedieningsniveaus zijn het laatst inhoudelijk herzien voor de HRN-concessie 2015-2024.
- Het wijzigingsbesluit bevat een verhoging van de minimumbedieningsniveaus voor internationaal personenvervoer op twee trajecten; de HSL en Amsterdam- Oldenzaal grens. Hiermee krijgen internationale personenvervoerders op deze trajecten meer paden tot hun beschikking. Er wordt een maximum gesteld aan het aantal internationale treinen dat in een specifiek uur prioriteit krijgt, zodat deze verhoging niet leidt tot het uitvallen van binnenlandse treinen uit de HRN-concessie.

Knelpunt minimumbedieningsniveaus/HRN concessie Amsterdam Centraal – Amsterdam Bijlmer Arena

- ProRail heeft IenW recent gewezen op een knelpunt in het huidige Bcap, in relatie tot de nieuwe HRN concessie. Er is tussen Amsterdam Centraal en Amsterdam Bijlmer Arena onvoldoende capaciteit voor de vastgelegde minimumbedieningsniveaus voor goederen, internationale treinen en de nieuwe HRN-concessie.
- In de nieuwe HRN-concessie zijn 10 treinen per uur in het volume opgenomen, het minimumbedieningsniveau voor goederen is 2 in de daluren (1 in de spits),

en er kan 1 internationale trein per uur rijden (maximaal 8 per dag). Dit zijn in totaal 13 treinen per uur. Er is ruimte voor 12 treinen.
- 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.
- Het risico betreft in de praktijk slechts enkele treinen per dag in de daluren, waardoor de gevolgen voor reizigers beperkt zijn. We vragen ProRail om deze gevolgen verder in beeld te brengen.
- Bovendien is kans dat dit scenario zich voordoet klein. In dienstregelingsjaar 2024 rijden 0,5 goederentreinen per uur (10 tot 15 per dag), terwijl het knelpunt pas ontstaat als er 2 goederentreinen in één uur rijden.
- Daarom adviseren we u in consultatie te gaan zonder het Bcap op dit punt te wijzigen. Een dergelijke wijziging zou inhouden dat het minimumbedieningsniveau voor goederenvervoer verlaagd zou moeten worden. Dit zou tot gevolg hebben dat capaciteit mogelijk onbenut wordt gelaten en een moeilijke boodschap zijn voor goederenvervoerders, die ruimte om te groeien kwijt raken.
- We benutten de consultatiefase om in gesprek te gaan met NS en goederenvervoerders over een eventuele wijziging van het Bcap op dit punt. Hierin betrekken we ook het advies van ProRail over de mogelijke gevolgen. Op basis daarvan kan een definitieve keuze worden gemaakt.

Ad 3. Schrappen huidige criteria binnen deelmarkten; invulling door ProRail
- Na toepassing van de minimumbedieningsniveaus geldt in het huidige Bcap een prioriteitsvolgorde waarbij onderscheid wordt gemaakt *tussen* verschillende deelmarkten, hierin is de hoogste prioriteit gegeven aan de deelmarkt internationaal concessievervoer en de laagste aan het goederenvervoer.
- Voor concurrerende aanvragen *binnen* een deelmarkt (bijv. internationaal personenvervoer in open toegang) staan aanvullende criteria in het huidige besluit. Het eerste criterium geeft voorrang aan de stilste trein, wat als gevolg kan hebben dat bijvoorbeeld een kortere trein (want stiller) voorrang krijgt, terwijl dat niet in het belang van reizigers is. Het tweede criterium is het minimaliseren van de reistijd gewogen naar reizigersaantallen.
- Beide criteria bieden weinig houvast voor ProRail en leiden tot gebrek aan flexibiliteit. Daarom worden deze artikelen in het wijzigingsbesluit geschrapt en de invulling van prioritering *binnen* deelmarkten aan ProRail gelaten. ProRail kan deze aanvullende criteria opnemen in de netverklaring. Deze werkwijze sluit aan bij de rol van ProRail als onafhankelijke capaciteitsverdeler en bij de grotere rol die de toekomstige Europese verordening capaciteitsverdeling (naar verwachting) aan infrabeheerders geeft.
- Door deze criteria te schrappen ontstaat voor ProRail bovendien de mogelijkheid binnen dezelfde deelmarkt prioriteit te geven aan kaderovereenkomsten.
- Bij open toegang vervoerders is veel behoefte aan het kunnen afsluiten van kaderovereenkomsten. Dit zijn overeenkomsten waarin meerjarig capaciteit wordt overeengekomen. Dit leidt tot meer zekerheid en daarmee ook investeringsbereidheid bij open toegang vervoerders. ProRail biedt op dit moment geen kaderovereenkomsten aan, omdat met de prioriteringsregels in het huidige Bcap ProRail niet kan garanderen dat een vervoerder meerdere

jaren capaciteit kan krijgen. Door het schrappen van regels over prioritering binnen deelmarkten kan ProRail zelf de prioriteitsvolgorde binnen deelmarkten bepalen en daarmee ook voorrang geven aan aanvragers met een kaderovereenkomst.
- Uitgangspunt is om in het Bcap geen verdere sturing op te nemen op kaderovereenkomsten. IenW en ProRail werken aan de invulling van kaderovereenkomsten. Feit is wel dat het spoorwegnet in Nederland intensief bereden wordt en veel van de beschikbare capaciteit wordt gebruikt voor de HRN-concessie, dus de komende jaren zal het aanbieden van kaderovereenkomsten maar beperkt mogelijk zijn.

Ad 4. Militair transport
Er komen, vanwege de huidige geopolitieke situatie, vaker verzoeken van het ministerie van Defensie om op een specifiek moment capaciteit beschikbaar te stellen voor militair transport per spoor. Deze verzoeken komen van NAVO-partners en worden altijd relatief kort (minder dan drie maanden) voordat het vervoer moet plaatsvinden bij ProRail gedaan en brengen extra logistieke uitdagingen met zich mee. Daardoor zijn deze verzoeken soms moeilijk inpasbaar en is het vervoer afhankelijk van vrijwillige medewerking van vervoerders indien er niet voldoende restcapaciteit beschikbaar is. In de praktijk werkt dit tot op heden overigens goed en is tot nu toe altijd een oplossing gevonden om het vervoer in te passen. Echter verwacht Defensie vanaf 2025 een toename in frequentie en omvang van de militaire transporten, waardoor dit in de toekomst mogelijk niet altijd meer het geval zal zijn.

In de voorgestelde Europese verordening worden nieuwe regels voor militair transport opgenomen. Daarbij hoort ook het kunnen intrekken van capaciteit die aan andere vervoerders is verdeeld. Dergelijke regels staan echter nog niet in de huidige Europese richtlijn. In de consultatieversie van het wijzigingsbesluit is daarom opgenomen dat ProRail na overleg met Defensie in de jaardienstregeling ruimte moet reserveren voor (ad hoc) vervoer in opdracht van Defensie. Dit zal verder moeten worden uitgewerkt in de netverklaring. Over deze uitwerking vindt nog afstemming plaats met ProRail en het ministerie van Defensie.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden: Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnr.	Naam	Informatie
02	Wijzigingsbesluit	Het voorstel tot wijziging van het besluit capaciteitsverdeling
03	Beleidskompas wijziging van het besluit capaciteitsverdeling voor dienstregelingsjaar 2027	Ingevuld beleidskompas dat wordt gepubliceerd op de pagina van de internetconsultatie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
6 februari 2025

Onze referentie
IENW/BSK-2025/31749

Opgesteld door
Hoofddirectie Bestuurlijke & Juridische Zaken
HBJZ
Afdeling S&W

Beslistermijn
10-2-2025

Bijlage(n)
4

Aan Staatssecretaris

nota

Agendering wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur bij RFL en MR

Aanleiding

In oktober 2024 bent u akkoord gegaan met het consulteren van een wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.[1] Deze consultatie is afgerond. Op 4 februari 2025 heeft de CFL ingestemd met agendering van de wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: Besluit capaciteitsverdeling) voor de RFL van 18 februari 2025. In deze nota wordt u gevraagd in te stemmen met deze agendering waardoor deze wijziging na akkoord van de MR zal worden toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer en vervolgens voor advies wordt voorgelegd aan de Raad van State.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om in te stemmen met de agendering van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling voor de RFL van 18 februari 2025 en, na akkoord van de MR, met verzending van het ontwerpbesluit aan de Eerste en Tweede Kamer en daartoe:

- het bijgevoegde aanbiedingsformulier aan de ministerraad te ondertekenen;
- de bijgevoegde brieven aan de voorzitters van beide Kamers te ondertekenen.

Kernpunten

Het ontwerpbesluit is van 4 november tot 4 december 2024 geconsulteerd en aan ProRail en de ACM voorgelegd ter advisering. Er zijn 12 consultatiereacties ontvangen van (vertegenwoordigers van) goederenvervoerders (DB Cargo, Evofenedex, Railgood, RTB Cargo) en personenvervoerders (NS, FMN, Heuro), Rover, de havens (Rotterdam, Amsterdam, Moerdijk) en de provincie Zuid-Holland. ProRail en de ACM hebben desgevraagd een uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd. Deze consultatiereacties hebben op enkele onderdelen geleid tot een aanpassing van het voorgestelde ontwerpbesluit. De belangrijkste aspecten daaruit zijn hieronder opgenomen. Een uitgebreidere toelichting is aan het slot van deze nota toegevoegd.

[1] Zie IENW/BSK-2024/251885.

- Er wordt zowel waardering als teleurstelling over de voorgenomen wijziging geuit. Waardering voor het feit dat een aantal zaken beter wordt geregeld, en teleurstelling dat een aantal zaken (nog) niet of niet naar wens wordt geregeld. Een aantal partijen wenst een meer fundamentele wijziging dan nu mogelijk is omwille van de tijd, maar ook vanwege de mogelijke consequenties die daarvoor eerst goed in kaart moeten worden gebracht, zoals verderop toegelicht.
- De ACM acht de wijzigingen uitvoerbaar, ProRail grotendeels (hieronder is aangegeven op welke onderdelen niet en hoe dit tot aanpassing heeft geleid). Beide organisaties maken daarnaast nog opmerkingen die waar mogelijk zijn verwerkt in het wijzigingsbesluit.
- Op basis van de consultatiereacties en de toetsen wordt voorgesteld aanpassingen door te voeren op het onderwerp schuifruimte. Onder het kopje toelichting wordt dit toegelicht.
- Voorgesteld wordt om een aantal wensen uit de consultatie niet in deze wijziging mee te nemen, waaronder bredere toepassing van kaderovereenkomsten en de ophoging van het minimumbedieningsniveau voor spoorgoederenvervoer. We bezien of deze onderwerpen mee kunnen in de volgende wijziging die nodig is om de regels over capaciteitsverdeling op te nemen in de onderliggende regelgeving bij de gemoderniseerde Spoorwegwet. Ook dit staat toegelicht onder het kopje toelichting.
- In de CFL is het geschilpunt met Defensie opgelost in het kader van de reservering van capaciteit voor militair transport. Het in de consultatie voorgestelde artikel 13, vierde lid, wordt geschrapt waarmee capaciteit zou worden gereserveerd voor militair transport in de jaardienstregeling. Dit gaat namelijk ten koste van de ad hoc capaciteit en draagt - ook volgens ProRail - niet bij aan het borgen van voldoende capaciteit voor militaire transporten. Veel consultatiepartijen uitten hetzelfde geluid. ProRail geeft aan dat de bepaling onuitvoerbaar is. Defensie heeft ingestemd met het voorliggende wijzigingsbesluit, maar Defensie heeft nog wel behoefte aan een manier waarop de komende jaren gegarandeerd wordt dat er voldoende ruimte is voor militair transport via het spoor. Afgesproken is dat IenW en Defensie samen met ProRail gaan zoeken naar een passende oplossing. Als voor de gevonden oplossing aanpassing van de regelgeving noodzakelijk is, wordt (zoals afgesproken) door IenW gezocht naar een snelle en adequate wijze om dit te realiseren. Wij gaan hiervoor op korte termijn het gesprek met Defensie en ProRail aan.
- In de CFL zijn daarnaast nog vragen gesteld door Financiën over het wijzigingsbesluit en de mogelijke implicaties voor de HRN-concessie. Deze worden in aanloop naar de RFL beantwoord zoals ook door Financiën verzocht.
- Om deze wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling effect te laten hebben op de jaardienstregeling 2027, moet dit wijzigingsbesluit op korte termijn worden voorgehangen bij het parlement. Dit heeft te maken met het proces van het opstellen van de jaardienstregeling. Ruim voordat deze uiteindelijk ingaat moet er duidelijkheid bestaan over de toepasselijke regels.
- [redacted]

[2] Zie RONDZENDMAP-2025/10.

- [redacted]
- Naast dit wijzigingsbesluit worden in de komende jaren nog twee wijzigingen van het Besluit capaciteitsverdeling voorzien. De eerste wijziging is wanneer het Besluit onderdeel wordt van de lagere regelgeving bij de modernisering van de Spoorwegwet. Die lagere regelgeving wordt momenteel opgesteld. Recent heeft u ingestemd om dit wetsvoorstel tot modernisering van de Spoorwegwet bij de Tweede Kamer in te dienen. Een tweede wijziging is naar aanleiding van de nieuwe Europese Verordening capaciteitsverdeling. Daarover wordt momenteel onderhandeld. Die Verordening is op zijn vroegst vanaf 2030 van toepassing en het Besluit wordt daaraan voorafgaand in lijn met de Verordening gebracht. Beide wijzigingen geven de mogelijkheid om aanpassingen te doen en mogelijke wensen vanuit de consultatiereacties te betrekken.

Krachtenveld

- Defensie wil enige vorm van zekerheid dat zij over capaciteit beschikken als dat nodig is voor militair transport. Daarover is in de CFL afgesproken dat IenW, Defensie en ProRail op korte termijn het gesprek aangaan om een passende oplossing te zoeken.
- [redacted]
- Mogelijk dat de Kamer in de voorhang punten opbrengt vanuit belanghebbenden. In de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit hebben wij zoveel als mogelijk uitgelegd waarom punten uit de consultatie en de toetsen al dan niet zijn overgenomen en welke praktische implicaties aan sommige opgebrachte punten zitten.

Toelichting

Inhoud consultatiereacties en verwerking daarvan in het ontwerpbesluit
Op basis van de reacties zijn de volgende aanpassingen in het ontwerpbesluit gedaan:

- **Militair transport**
  Verschillende partijen uit de sector die hebben gereageerd op de consultatie hebben zorgen over de uitwerking van het reserveren van capaciteit voor militair transport in de jaardienstregeling. Dit reserveren gaat ten koste van de ad hoc capaciteit en daarmee voornamelijk van ander goederenvervoer. Daarnaast draagt het volgens ProRail niet bij aan het borgen van voldoende capaciteit voor militaire transporten. In de praktijk blijkt dat militaire transporten moeilijk anderhalf jaar van tevoren in de jaardienstregeling in te passen zijn vanwege het onvoorspelbare karakter. In de consultatiereacties is daarom aangegeven dat deze voorgestelde reservering niet de juiste

oplossing is. Voorgesteld wordt om het artikel over militair transport daarom te schrappen. De komende tijd worden met belanghebbenden alternatieve oplossingen verder verkend.

- **Criteria onderbouwing om de schuifruimte te benutten**
  In het wijzigingsbesluit staat dat ProRail tijdens de coördinatiefase een voorstel kan doen om de aangevraagde capaciteit maximaal drie minuten op te schuiven (zgn. schuifruimte) om (meer) capaciteit passend te maken. ProRail moet daarbij drie criteria afwegen: het doelmatig gebruik van de capaciteit, de reistijd voor de reiziger en rekening houdend met de gerechtvaardigde belangen van gerechtigden. De ACM stelt voor om de begrippen 'reistijd voor de reiziger' en 'de gerechtvaardigde belangen van de gerechtigden' te vervangen door 'het algemene reizigers- en verladersbelang' om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de criteria te verbeteren. In het ontwerpbesluit is deze suggestie overgenomen. Voor ProRail is het lastig om tijdens de coördinatiefase te beoordelen of een door de gerechtigde aangevoerd belang een gerechtvaardigd belang is. Voor ProRail is ook het begrip 'algemene reizigers- en verladersbelang' moeilijk te definiëren, maar door voorbeelden te geven in de nota van toelichting wordt wel richting gegeven.

Opmerkingen over de volgende onderwerpen hebben niet geleid tot aanpassing van het wijzigingsbesluit, maar worden mogelijk betrokken bij een toekomstige wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling:

- **Kaderovereenkomsten**
  Er is een brede wens voor het gebruik van kaderovereenkomsten bij met name nieuwe toetreders op de internationale routes. Met de voorgestelde wijziging halen we een belemmering weg voor het aanbieden van kaderovereenkomsten binnen deelmarkten. ProRail kan een vervoerder op een bepaald traject en binnen een bepaalde deelmarkt dan een kaderovereenkomst aanbieden zodat deze voor meerdere jaren de garantie heeft op capaciteit. De vraag is of ProRail door de voorgestelde wijziging daadwerkelijk kaderovereenkomsten gaat aanbieden. Het instrument is nog niet in Nederland in gebruik, dus het moet nog worden uitgewerkt. Ook spelen vragen rondom de wijze waarop 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. Om ProRail kaderovereenkomsten breder te kunnen laten toepassen en niet alleen te laten gelden binnen deelmarkten, moet verder onderzocht en besproken worden wat de consequenties daarvan zijn. ProRail schat in dat die mogelijk verstrekkend zijn. Ook gegeven de zeer krappe planning om deze wijziging van toepassing te kunnen later zijn op dienstregelingsjaar 2027, is in deze wijziging niet verder gegaan dan de toepassing van kaderovereenkomsten binnen deelmarkten. Voorgesteld wordt om op korte termijn het gesprek over bredere toepassing van kaderovereenkomsten te voeren, en te bepalen of dit primair een zaak is tussen ProRail en de vervoerders, of dat IenW over de wijze van de inzet van kaderovereenkomsten ook een beleidsstandpunt in wil nemen.

- **Verhogen minimumbedieningsniveaus voor goederen**
  Goederenvervoerders en hun koepels willen dat zowel op de Brabantroute als de Bentheimroute de minimumbedieningsniveaus voor het goederenvervoer worden opgehoogd. ProRail geeft aan meer tijd nodig te hebben om de impact hiervan op de benutting van de capaciteit zorgvuldig te kunnen bepalen en in hoeverre het structureel verhogen van het minimumbedieningsniveau geen ongewenste effecten heeft op bijvoorbeeld concessies voor personenvervoer. In het ontwerpbesluit zijn daarom nu de minimumbedieningsniveaus niet verhoogd. Wel zal deze wens nadrukkelijk worden betrokken bij een toekomstige wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling ten behoeve van de modernisering van de Spoorwegwet. Dat de minimumbedieningsniveaus nu niet worden verhoogd, betekent niet dat goederenvervoerders eventuele extra paden niet kunnen krijgen. Op sommige tijdstippen rijden nu al meer goederentreinen dan het minimumbedieningsniveau. ProRail verdeelt de capaciteit die overblijft na het invullen van de minimumbedieningsniveaus. Ruimte die beschikbaar is en waar geen conflict optreedt, wordt aan de aanvrager toebedeeld.

- **Verhoging minimumbedieningsniveau 300 km/u treinen over HSL**
  De ACM adviseert het minimumaantal treinpaden over de HSL-Zuid voor internationaal personenvervoer dat 300 km/u haalt te verhogen van 2 naar 4 per uur per richting, ten koste van binnenlands concessievervoer. Ophoging van het minimumbedieningsniveau voor het internationale opentoegangvervoer biedt meer zekerheid, en kan bijdragen aan meer investeringsbereidheid voor vervoerders. De ACM geeft aan dat de binnenlandse vraag ook via het klassieke spoor (via de Oude Lijn door Leiden en Den Haag) kan worden afgewikkeld.
  Om de capaciteit optimaal te benutten rijdt de Eurocity Direct van Lelystad Centrum naar Brussel geïntegreerd met het binnenlandse aanbod, naar aanleiding van een advies van ProRail.[3] ProRail geeft aan dat het concessievolume op de HSL (vier bij de start van de concessie, acht in het eindbeeld) nodig is om in de binnenlandse vraag te voorzien. Afwikkeling van de binnenlandse vraag via de Oude Lijn is qua reistijd zeer ongunstig voor de reizigers (26 minuten extra reistijd) en op de Oude Lijn wordt al een vervoersknelpunt voorzien.[4] Een mogelijke uitbreiding van het aanbod via de Oude Lijn geeft dezelfde knelpunten in de Schipholtunnel en de Willemsspoortunnel als op de HSL, en biedt geen oplossing voor de keuze tussen binnenlandse en internationale treinen. Daarom is de keuze gemaakt om deze suggestie van de ACM niet over te nemen omdat de capaciteit op de HSL nodig is om de binnenlandse reizigersvraag af te wikkelen, en uitwijken naar andere routes geen oplossing biedt.

[redacted]

[3] Advies IC Berlijn en IC Brussel, ProRail (bijlage bij Kamerbrief 2022), p. 22 en 23 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2022/10/03/bijlage-2-prorail-oplegbrief-en-advies-ic-berlijn-brussel
[4] Pagina 115: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/21/bijlage-2-concessie-voor-het-hoofdrailnet-2025-2033

[redacted]

Datum
6 februari 2025

Onze referentie
IENW/BSK-2025/31749

Opgesteld door
Hoofddirectie Bestuurlijke & Juridische Zaken
HBJZ
Afdeling S&W

Aan
Staatssecretaris

Bijlage(n)
4

[redacted]

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

[redacted]

Datum
6 februari 2025

Onze referentie
IENW/BSK-2025/31749

Opgesteld door
Hoofddirectie Bestuurlijke & Juridische Zaken
HBJZ
Afdeling S&W

Aan
Staatssecretaris

Bijlage(n)
4

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
01.	Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur	
02.	Aanbiedingsformulier ministerraad	
03.	Brief voorzitting Tweede Kamer voorhangprocedure Besluit capaciteitsverdeling	
04.	Brief voorzitting Eerste Kamer voorhangprocedure Besluit capaciteitsverdeling	

Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

Datum	Naam beslisnota	Toelichting
30 oktober 2024	IENW/BSK-2024/251885, Start consultatie Besluit Capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur	Deze nota vormt het akkoord op het starten van de internetconsultatie en toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit.