

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon	Doorkiesnummer
Datum	Bijlage(n)
22 oktober 2003	-
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGP/SPO/U.03.02522	
Onderwerp	
IBO-rapport "Benutten beter Benut" Kabinetsstandpunt	

Geachte voorzitter,

In juni 2002 heeft de Interdepartementale Werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor het rapport «*Benutten beter Benut*» opgeleverd. In dat IBO-rapport staat de vraag centraal: "op welke wijze gekomen kan worden gekomen tot een betere benutting van bestaande spoorweginfrastructuur". De IBO-werkgroep heeft dit onderzoek uitgevoerd in het kader van de IBO-ronde 2001.

Het onderzoek is u op 19 juli 2002 door minister Netelenbos toegezonden, die daarbij - gelet op haar demissionaire status - tevens mededeelde het formuleren van een kabinetsreactie op het IBO-rapport een zaak te achten van het volgende kabinet. Dat dit kabinet, alvorens het tot het formuleren van een standpunt over het IBO-rapport kwam, al spoedig hetzelfde lot trof, is er de oorzaak van dat ik eerst nu uw Kamer een kabinetsstandpunt over het IBO-rapport «*Benutten beter Benut*» kan aanbieden.

De conclusies en aanbevelingen van de IBO-werkgroep

Hoewel de IBO-werkgroep kiest voor een integrale benadering van het spoorstelsel, heeft ze zich wat haar taakopvatting betreft nadrukkelijk geïnteresseerd op het niet-technische terrein. Dit vanuit de constatering dat de technische problematiek al onderwerp van studie is door de projectgroep "Benutten en Bouwen". Ervan uitgaande dat deze projectgroep de vraag zal beantwoorden '**wat**' de benuttingsmaatregelen inhouden, richt de IBO-werkgroep zich op de vraag '**hoe**' de aanpak van een betere benutting van spoorweginfrastructuur zo effectief mogelijk tot stand gebracht kan worden.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon +31 70 3516171
Fax +31 70 3517895

Op grond van haar analyse constateert de IBO-werkgroep dat hierbij drie typen belemmeringen in de weg staan: bestuurlijke, organisatorische en financiële. In het **bestuurlijke** proces heeft 'benutting' een onvoldoende solide positie tegenover grote en meer aansprekende nieuwbouwprojecten. Op het **organisatorische** vlak is met de onlangs aanvaarde nieuwe Spoorwegwet en Concessiewet weliswaar een werkbaar kader ontstaan, maar ontbreekt nog een inhoudelijk afweegkader om tot de juiste prioriteitstelling te komen. De **financiële** belemmeringen ten slotte acht de werkgroep de meest pregnante. Ze constateert dat er in de spoorsector slechts in zeer beperkte mate financiële prikkels werken en dat lusten en lasten vaak over verschillende partijen verdeeld zijn. Het bijna onvermijdelijke gevolg is dat middelen niet doelmatig worden aangewend.

Deze vaststellingen hebben de IBO-werkgroep destijds gebracht tot - samengevat - de volgende aanbevelingen:

1. Voor een juiste afweging en prioriteitstelling is het noodzakelijk scherper te definiëren en uit te dragen wat onder het **publieke belang** van het spoor wordt verstaan. De werkgroep heeft de volgende werkhypothese gebruikt: het publiek belang van het spoor is gelegen in de beschikbaarheid voor een ieder van een middel van vervoer van personen en goederen ter voorziening in de mobiliteitsbehoefte in relatie tot bereikbaarheid. Het is van publiek belang dat de benodigde vervoerscapaciteit van het spoor zo doelmatig en effectief mogelijk beschikbaar is en wordt aangewend.
2. Indien benuttingsmaatregelen in de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat **beter zichtbaar** gemaakt worden, zal dat een optimale afweging ten goede komen. Voorts ontstaat meer **flexibiliteit** door in het MIT en het Infrastructuurfonds meer speelruimte op te nemen ten gunste van kleinere benuttingsmaatregelen die op korte termijn effect kunnen sorteren.
3. Er is een vereenvoudigde systematiek nodig van maatschappelijke **kosten-baten-analyse** die een integrale beoordeling - ook van clusters benuttingsmaatregelen - mogelijk maakt. Tevens moet het concreet doorvertalen van deze analyse naar de geïdentificeerde kostendragers mogelijk gemaakt worden.
4. Aansluitende bij bestaande regelgeving dient gezocht te worden naar de beste ruimtelijke procedures om een zo kort mogelijke **doorlooptijd** voor benuttingsmaatregelen te creëren.
5. Het **prijsbeleid** moet meer ruimte krijgen, waarbij een groter deel van de infrastructuurkosten in de gebruiksvergoeding opgenomen wordt en de vervoerders meer vrijheid krijgen voor hun prijsbeleid richting eindgebruiker.
6. In de periodieke evaluatie van de Spoorwegwet en Concessiewet ware aandacht te besteden aan de mate waarin **concessiehouders** optimaal in staat zijn bij te dragen aan benuttingsbeleid.
7. Voor een goede benutting van de **milieuruimte** is uitfasering van lawaaiig materieel gewenst. De werkgroep ziet afstemming met Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk als kansrijk vanwege de omvang van het vervoer alsmede de geluidsmaatregelen die daar zijn of worden gestart: circa 80% van de goederenwagons die in Nederland rondrijden komt uit die landen en uit Nederland.

Reactie van het kabinet

Het kabinet heeft met instemming en waardering kennisgenomen van de heldere analyses en conclusies uit het rapport «*Benutten beter Benut*» van de Interdepartementale Werkgroep Benuttingsmaatregelen Spoor. Het neemt de aanbevelingen van de werkgroep over en zal zich er met kracht voor inzetten de gesignaleerde belemmeringen die verhinderen dat benutten een volwaardige plek in de afweging krijgt, weg te nemen. Het kabinet neemt zich daartoe het volgende voor. Ik ga daarbij de genoemde hoofdpunten van het IBO-rapport langs.

Ad 1. Het publiek belang van het spoor

Cruciaal in het IBO-advies is de constatering, dat tot op heden een heldere definitie ontbreekt van wat verstaan moet worden onder het publieke belang van het spoor. Het ontbreken van een dergelijke definitie staat een consistente afweging en prioriteitsstelling in de weg, hetgeen in feite de oorzaak is van veel van de overige in het rapport geconstateerde onvolkomenheden van het huidige spoorstelsel. Het kabinet is het met die conclusie eens en heeft opdracht gegeven om in de nieuwe nota Mobiliteit het publieke belang van het spoor verder te specificeren.

Het kabinet baseert deze verdere uitwerking op de navolgende gedachtegang. De ratio achter vervoer per spoor is in de loop der tijden meermalen gewijzigd. Terwijl het spoor oorspronkelijk dé monopolist was op het gebied van snel en comfortabel personenvervoer en het betrouwbaar transport van goederen, is het spoor - na de massamotorisering in de 60 en 70-er jaren van de vorige eeuw - door overheid en milieubeweging met name omarmt en gepromoot als hét milieuvriendelijk alternatief. De laatste tijd is dat milieuelement in zoverre verbleekt - voornamelijk door de snelle verbeteringen bij andere modaliteiten - dat dat niet meer in alle gevallen opgaat. Als gevolg daarvan zal, zo meent het kabinet, voor de komende tijd de meest fundamentele ratio achter railvervoer, het **efficiënte ruimtegebruik** dat door railvervoer voor personen mogelijk wordt gemaakt, het meest op de voorgrond treden.

Door de zijdelingse geleiding van de spoorrails kunnen op het spoor lange treinen worden gevormd die maar een smalle baan nodig hebben. Dat maakt dat in situaties waar grote vervoersstromen lopen en de ruimte schaars is, railvervoer de meest werkbare oplossing is. Meest extreme voorbeeld daarvan is de Leidsestraat in Amsterdam, waar via een enkelsporige trambaan net zoveel personen vervoerd worden als er over een vierbaans autoweg kunnen. Daar waar, zoals in ons land, gehecht wordt aan het behoud van compacte gebouwde stadsgewesten met daartussen meer open gebieden, is railvervoer de enige manier om deze stadsgewesten bereikbaar te houden en ook in economische zin te laten floreren. Dat is overigens niet alleen in Nederland het geval, frappant is op hoeveel plaatsen in de wereld in soortgelijke situaties eenzelfde lijn wordt gevolgd.

Naast deze kerntaak kan het spoor ook andere taken vervullen. Zo is het in situaties met veel personenvervoer nog steeds een modaliteit die **milieuvriendelijker** is dan het autoverkeer, een **alternatieve reismogelijkheid** biedt voor hen die niet over een auto beschikken en waarbij het spoor zich op een aantal marktsegmenten ook in **vrije concurrentie** als meest geschikte vervoerswijze kan handhaven.

De vaststelling, dat het spoor nu en in de toekomst een taak heeft binnen het transportsysteem van ons land, wil nog niet zeggen dat er ook aanleiding is voor een intensieve overheidsbemoeienis en bekostiging. In zijn algemeenheid geldt immers dat er alleen aanleiding is om als overheid in te grijpen in maatschappelijke processen indien deze zonder een dergelijke ingreep - bijvoorbeeld door imperfecties van de markt - zouden ontsporen. Naar het oordeel van het kabinet is van een zodanige situatie bij het spoor ten aanzien van de volgende punten sprake:

- a) Daar waar het spoor op **ruimte-effectieve** wijze stadsgewesten bereikbaar houdt, slaan de baten daarvan vooral neer binnen die gewesten zelf: vermeden wegaanleg, een gunstiger grondexploitatie, positieve effecten op de leefbaarheid, etc. De vervoerder en de reiziger zien die baten niet, maar worden wel geconfronteerd met de in hun ogen relatief hoge vervoerskosten van het spitsvervoer. Als de overheid deze onevenwichtigheid niet op enigerlei wijze corrigeert, krijgt de maatschappelijk meest gewenste wijze van vervoer hier dus onvoldoende kans zich te ontwikkelen. Daarbij kan ook de structurerende werking van spoorinfrastructuur een rol spelen.
- b) Iets soortgelijks geldt voor de doorwerking van de **milieueffecten**. Pas als het zover is dat bij elke vervoersmodaliteit de externe kosten integraal in de vervoersprijs doorwerken, is er sprake van een 'level playing field' en kan de vervoersconsument een echt vrije keuze worden geboden.
- c) Hoewel het soms lijkt dat iedereen een auto heeft, beschikt bijna de helft van de bevolking voor een bepaalde verplaatsing niet over een auto. Het alternatief waarop ze zijn aangewezen, nu vaak het spoor, is voor hen dus nog steeds een monopolist. Onder de noemer '**de sociale functie van het openbaar vervoer**' houdt de overheid voor deze categorie een basisniveau van vervoersvoorzieningen in stand. Hoewel een deel van dat vervoer aan het spoor toevalt, is het belangrijk op te merken dat er geen inhoudelijk/technische reden is dat dit vervoer persé per spoor verricht dient te worden. In die zin heeft het spoor als *vervoersmodaliteit* op zich geen sociale functie.
- d) Daar waar spoorvervoer zich zelfstandig en **kostendekkend** zou kunnen handhaven, is er, afgezien van algemene regelgeving ten aanzien van bijvoorbeeld milieu en veiligheid, geen reden voor overheidsbemoeienis. Integendeel, sturing, bekostiging en rigide tariefrestricties vanuit de overheid zullen hier juist contraproductief werken. Het is van belang de spoorsector hiervan te vrijwaren, opdat – ten gunste van de belastingbetaler – de productiemiddelen zo effectief mogelijk ingezet kunnen worden.

Het kabinet heeft zich voorgenomen, het aldus globaal omschreven publieke belang van het spoor in de nieuwe nota Mobiliteit verder uit te werken en te operationaliseren. De nota Mobiliteit wordt de opvolger van het concept-NVVP.

Ad 2. De positie van benutting en transparante afwegingen

Het vorige kabinet heeft in de begroting voor 2003 enkele beleidslijnen op het gebied van spoor in gang gezet, die aansluiten bij de adviezen van de IBO-werkgroep. Met het oog gericht op doelmatigheid is als prioriteitstelling VBBN gehanteerd: Veiligheid, Betrouwbaarheid, Benutting, Nieuwbouw (VBBN). Veelal wordt met slimme, relatief kleine en betaalbare maatregelen een hoge effectiviteit geboekt. Daarbij gaat onderhoud vóór aanleg en nemen benuttingsmaatregelen, nadat de betrouwbaarheid op orde is gebracht, een centrale plaats in. Pas als laatste stap kan grootschalige nieuwbouw aan de orde komen. Deze prioriteitsstelling heeft er ook toe geleid dat een einde is gemaakt aan het

“studeren om het studeren” op grote infrastructuurprojecten. Het huidige kabinet zal deze lijn met kracht voorzetten en heeft dit verder uitgewerkt in de begroting 2004.

Daarnaast is in het project "Benutten en Bouwen" het gehele spoorstelsel geanalyseerd. Deze exercitie is een belangrijke invulling van de door de IBO-werkgroep bepleite integrale analyses. Mede op basis van deze analyses is het door de IBO-werkgroep gesignaleerde mechanisme – vooral aandacht voor “grote en tot de verbeelding sprekende projecten” – al in de huidige begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat doorbroken. Ook de komende jaren zullen grote integrale uitbreidingsprojecten op nut en noodzaak worden bezien in het kader van de VBBN prioriteitenstelling.

Om te voorkomen dat per individuele kleine benuttingsmaatregel een groot aantal studies nodig is, en dit kabinet tevens bureaucratiesering wil voorkomen, zullen bij de besluitvorming in de komende begrotingen de analyses uit het project "Benutten en Bouwen" centraal staan. Deze zijn immers gebaseerd op integrale netwerkanalyses en zijn voorzien van kosten en baten op het niveau van het netwerk en de corridors. Op deze wijze kan besluitvorming omtrent ondermeer infrastructuur en exploitatiewijze op een gefundeerde manier plaatsvinden en kunnen juist die maatregelen gekozen worden die het meeste bijdragen aan de prioriteitenstelling VBBN binnen de beschikbare middelen.

Ad 3. De bekostiging van het spoor

Het kabinet heeft zich, naar aanleiding van het IBO-rapport en tevens de bovenstaande beschouwing, gerealiseerd dat de huidige wijze van bekostigen van het spoor een drietal fundamentele weeffouten kent. Weeffouten die voor een deel ook de oorzaak zijn van de onvolkomenheden die de IBO-werkgroep in zijn analyse zichtbaar maakt:

1. Globaal tweederde deel van wat de spoorsector kost wordt door de overheid - oftewel de belastingbetaler - betaald; de reizigers en verladers betalen bij elkaar één derde. De geldstroom vanuit de overheid is echter niet één op één gekoppeld aan de hierboven genoemde aanleidingen voor overheidsbemoediging. Er is geen geldstroom 'stadsgewestelijk spoorvervoer', 'sociaal spoorvervoer' of 'compensatie milieueffecten' of iets dergelijks, maar de ondersteuning van de spoorsector vindt grotendeels **generiek** plaats. Als gevolg daarvan kunnen de effecten van deze uitgaven niet eenduidig gerelateerd worden aan de doelen waarvoor ze gedaan worden, is een rationele prioriteitenstelling onvoldoende mogelijk en is het onvermijdelijk dat de bestedingen deels ondoelmatig en of niet effectief zijn.
2. De vorm die in het verleden voor deze bekostiging is gekozen, is dat de overheid zorg draagt voor aanleg, beheer en onderhoud van de **spoorweginfrastructuur** en dat ze deze, tot voor kort gratis en vooralsnog voor een fractie van de kostprijs, ter beschikking stelt aan de vervoerders op het spoor. Voor deze vervoerders geldt dus dat ze voor de meeste van hun productiemiddelen zelf verantwoordelijk zijn, maar dat er één (de infrastructuur) erg goedkoop voor hen is. Het is dus logisch dat ze de neiging zullen hebben om met die ene nogal kwistig om te gaan, een exploitatieprobleem al snel te vertalen in de noodzaak van een extra vrije kruising, niet zo snel stille treinen zullen kopen als het probleem ook met schermen opgelost kan worden, etc.

3. Ten aanzien van beheer en instandhouding wordt momenteel slecht beperkt rekening gehouden met de kosten op lange termijn over de gehele levenscyclus. Met name wordt onvoldoende geanticipeerd op noodzakelijke vervangingsinvesteringen, zowel in absolute zin (reservering voor alle kosten) als in relatieve zin (optimaliseren tussen versneld vervangen versus oplopende onderhoudskosten van verouderd materiaal). Net als voor de productiemiddelen in de meeste industrieën is het een eigenschap van spoorweginfrastructuur dat de technische levensduur eindig is. Schakelborden, wisselstellers, bovenleidingsdraden, beveiligingssoftware, spoorstaven, het is allemaal aan slijtage onderhevig. De gemiddelde levensduur is dertig tot vijftig jaar, zodat er een natuurlijke prikkel is om de lange termijnkosten in de afwegingen te verwaarlozen ten opzichte van dekking van huidige, als meer urgent beleefde, beleidswensen. Daarmee wordt echter een hoge rekening bij de volgende generatie gelegd en bestaat het risico dat de huidige onderhoudskosten hoger zijn dan geoptimaliseerde kosten op basis van levenscyclusmanagement.
- In een baten-lastenstelsel zou deze problematiek inzichtelijk worden gemaakt en in de besluitvorming worden betrokken. De afweging is ook in het bestaande kasverplichtingenstelsel te maken, dit moet via afspraken worden geregeld. Ook voor spoorweginfrastructuur zijn integrale kosten-afwegingen van belang. In dit verband verwijs ik u naar de brief van de minister van Financiën inzake Eigentijds Begroten met kenmerk BZ 2003-00705. Een tweede lijn waardoor deze problematiek boven tafel moet komen is de inrichting van ProRail als vennootschap. Per 1 januari 2004 wordt de fusie voorzien van Railned, Railverkeersleiding en Railinfrabeheer en de overdracht van het aandeelhouderschap van V&W aan Financiën per diezelfde datum. Dit proces geeft aanleiding tot de ontwikkeling van een openingsbalans en meer algemeen een bedrijfsboekhouding, die aan algemene accountantsregels is onderworpen.

Vooraf het tweede punt is een voorbeeld van het soort oorzaken dat ten grondslag ligt aan veel van de door de IBO-werkgroep gemaakt opmerkingen. Als we ervoor kunnen zorgen dat het publieke belang van het spoor helder geformuleerd is en dit publieke belang geoperationaliseerd is in een aantal geldstromen dat specifiek op dat belang is toegespitst, dan ontstaat er per beleidsdoel een integrale afweging en prioriteitsstelling. Aan veel elementen zoals de IBO-werkgroep die noemt:

- het beter zichtbaar maken van benuttingsmaatregelen in de begroting;
- het via kosten en baten integraal afwegen van benuttingsmaatregelen en bouwvoornemens;
- meer ruimte voor prijsbeleid en het opnemen van een groter deel van de infrastructuurkosten in de gebruiksvergoeding;
- een systeem waarbij de concessiehouders optimaal bijdragen aan het benuttingsbeleid en;
- het optimaal benutten van de milieuruimte via het weren van lawaaiig materieel; wordt dan veel beter voldaan. Dit omdat kleine en relatief goedkope en effectieve benuttingsmaatregelen in zo'n regiem nu eenmaal veel meer kans op realisering maken dan binnen het huidige systematiek.

Ad 4: Doorlooptijd van benuttingsmaatregelen/planologische procedures

Op dit terrein beveelt de IBO-werkgroep aan te bezien in hoeverre planologische procedures voor benuttingsmaatregelen versneld kunnen worden. Als reactie daarop heeft het kabinet niet de indruk, dat het primair de planologische procedures zijn die in belangrijke mate de totstandkoming van benuttingsmaatregelen op het spoor zouden verhinderen. Desondanks is het bereid te bezien of het instrumentarium uit de onlangs aangenomen 'Spoedwet Wegverbreding' ook zijn nut kan hebben voor de spoorsector en waar wenselijk en mogelijk ook mee te nemen bij de voorgenomen herziening van de Tracéwet.

Tevens zullen door afspraken in de beheerconcessie, aan de beheerder van de infrastructuur meer mogelijkheden worden gegeven om in overleg met de vervoerders de beste maatregelen uit te voeren. Dit versterkt de noodzakelijke netwerkbenadering die ook door de IBO-werkgroep is bepleit. De dienstregeling vergt namelijk niet zozeer oog voor individuele projecten, maar voor de samenhang tussen projecten en tussen infrastructuur en de dienstregeling en het materieel, alsmede met de te nemen geluidsmaatregelen. Deze aspecten gezamenlijk bepalen immers, zoals de IBO-werkgroep terecht stelt, de systeemcapaciteit. Bij het treffen van kleinere maatregelen is deze samenhang door de beheerder van de infrastructuur beter te handhaven, dan bij het realiseren van grote infrastructuurprojecten die elk een eigen besluitvormingsdynamiek hebben. Het aantal kleinere infraprojecten zal naar verwachting de komende jaren sterk toenemen, terwijl er minder grote infrastructuurprojecten in het MIT zullen doordringen. Het totaaleffect op het spoorwegennetwerk zal een groter vervoerpotentieel als resultaat hebben. In de begroting 2004 is dit verder geconcretiseerd.

Ad 5: Prijsbeleid

De vanaf 2000 ingevoerde gebruiksvergoeding dekt thans 7% van de daadwerkelijke beheers- en instandhoudingskosten in 2002¹. De kosten van aanleg zijn hier nog niet bij inbegrepen. Het is – vanuit de optiek van zakelijke afwegingen en het principe “de gebruiker betaalt” – dan ook gewenst de gebruiksvergoeding verder op te voeren. Dit zal ook beperkend werken op het automatisme om te snel om extra infrastructuur te vragen. In de te vervaardigen vervoersconcessie voor het hoofdrailnet wordt de mate van tariefvrijheid van de vervoerder bezien waarin deze de kosten voor het gebruik van het vervoer kan doorberekenen aan de reiziger.

Het kabinet heeft besloten de gebruiksvergoeding in 2006 en 2007 verder te verhogen. Daarbij is tevens relevant dat in de komende jaren de behoefte aan het budget voor beheer en instandhouding sterk toeneemt. De reeds aan de Tweede Kamer toegezonden audits en de second-opinion ten aanzien van de onderhoudsproblematiek wijst overduidelijk in die richting. Een stapsgewijze verdere toename van de eigen bijdrage zal onderdeel worden van het in de nota Mobiliteit te formuleren beleid en zo de financiering en afwegingen van maatregelen transparanter en helderder maken. Het kabinet heeft

¹ In de begroting 2004 staat op IF 01.02.04 voor 2002 opgenomen een rijksbijdrage van €655 mln. Daarnaast is sprake van een FENS-bijdrage van € 97 mln, overheveling €60 mln en inkomsten gebruikersvergoeding 2002 van € 59 mln. Op dat totaal van € 871 mln resulteert de genoemde € 59 mln gebruikersvergoeding in een percentage van 7%

tevens besloten een interdepartementaal beleidsonderzoek te starten naar de gebruiksvergoedingen voor weg, spoor en water.

Ad 6: Evaluatie van Spoorweg en concessiewet

Zoals is afgesproken bij het kamerdebat over de Spoorwegwet en Concessiewet in de Eerste kamer, zal het kabinet eind 2006 ter invulling van de motie Wolfson c.s. een evaluatie aanbieden, waarin tevens de pro's en contra's van alternatieve beheersvormen zijn aangegeven.

Ad 7: Milieuaspecten

De institutionele ordening van de spoorsector heeft er de afgelopen periode niet echt toe bijgedragen om "verstandig" met de milieuaspecten om te gaan. Het principe "de vervuiler betaalt" heeft nog geen doorvertaling in de spoorsector gevonden, ondanks de gedeelde (internationale) inzichten dat "milieuverstandige" verkeersprocessen en bronmaatregelen aan het materieel het meest doeltreffend en efficiënt zijn.

In het kader van de nieuwe Spoorwegwet krijgt de beheerder een beheerconcessie waarbij deze ervoor zorgt dat met het beheer en gebruik van de infrastructuur binnen de grenzen van wet- en regelgeving wordt gebleven. De vervoerder moet zich onthouden van handelen dat leidt tot overschrijding van de krachtens de milieuwetgeving gestelde grenswaarden of voorschriften. De beheerder heeft echter bij (dreigende) overschrijding van de grenswaarden of voorschriften als gevolg van de optelsom van het handelen van verschillende vervoerders de volgende instrumenten om overschrijding te voorkomen:

- De definitie van capaciteit. Bij de verdeling van capaciteit gaat het niet alleen om de fysieke infrastructuurcapaciteit, maar om systeemcapaciteit, dus inclusief de ruimte die milieunormen (geluid en externe veiligheid) stellen;
- de EU-richtlijn 2001/14/EG (artikel 7 lid 5) biedt de beheerder de mogelijkheid om de gebruiksvergoeding te wijzigen in verband met de kosten van milieueffecten van de treinexploitatie. Een dergelijke wijziging moet variëren met de omvang van het veroorzaakte effect. Deze wijziging kan budgetneutraal worden toegepast, bijvoorbeeld door differentiatie aan te brengen in de vergoeding zodanig dat een trein met een grote geluidsemisatie meer betaalt dan de gemiddelde gebruiksvergoeding en een trein met een lage emissie minder dan het gemiddelde. De wijziging kan ook niet-budget neutraal worden toegepast en gemiddeld verhoogd worden, waardoor per saldo en inkomsten worden gegenereerd. In dat geval bepaalt de lidstaat voor welke doeleinden deze inkomsten worden gebruikt;
- De EU-richtlijn 2001/14/EG (artikel 7 lid 4) biedt de beheerder de mogelijkheid een heffing te hanteren voor het capaciteitsgebrek van gespecialiseerde infrastructuursegmenten tijdens periodes van overbelasting. De inkomsten uit deze verhoging moet de beheerder gebruiken voor het nemen van capaciteitsverruimende maatregelen, zoals geluidsmaatregelen, waardoor meer treinen kunnen rijden;
- De beheerder kan verkeersbepalende maatregelen nemen om aan de geluids- en veiligheidseisen te kunnen voldoen;

- De beheerder kan tijdens de coördinatie bij concurrerende aanvragen voorstellen doen voor aanpassing van de aangevraagde treinpaden zodat binnen de milieuruimte wordt gebleven;
- De beheerder kan bij dreigende overschrijding van de milieugrenzen of -voorschriften aanwijzingen geven aan de gerechtigde van capaciteit, die de gerechtigde dient op te volgen.

De beheerder kan het gebruik van deze instrumenten bekend maken in de netverklaring, er afspraken over maken met de vervoerder in de toegangs-overeenkomsten respectievelijk aanwijzingen geven bij dreigende overtreding zonder voorafgaand overleg. Het is overigens aan de beheerder om de mix van instrumenten te kiezen en zodanig uit te werken dat met het beheer en gebruik van de infrastructuur binnen de gestelde grenswaarden en voorschriften wordt gebleven.

Tot slot

Het kabinet heeft besloten een IBO uit te voeren naar de wijze waarop de gebruiksvergoedingen voor het goederenvervoer kunnen worden geoptimaliseerd zodat (marktconforme) concurrentie tussen de verschillende modaliteiten wordt bevorderd en te bezien of het mogelijk is dat een groter deel van de onderhoudskosten wordt gedekt uit de gebruiksvergoedingen. De resultaten van deze IBO kunnen leiden tot nadere invulling van het hierboven omschreven instrumentarium ten aanzien van de te innen gebruiksvergoeding.

Door de IBO-werkgroep zijn drie typen belemmeringen aangetroffen die het treffen van benuttingsmaatregelen op het spoor in de weg staan: bestuurlijke, organisatorische en financiële. Voor elk geldt dat er een onderscheid moet worden aangebracht tussen de korte en de lange termijn.

Het "Interdepartementale Beleidsonderzoek Benuttingsmaatregelen Spoor" heeft op al deze terreinen belangwekkende analyses en waardevolle conclusies en aanbevelingen opgeleverd. Ook de wijze waarop het tot stand is gekomen, in een constructieve en stimulerende samenwerking tussen ambtenaren van de ministeries van Financiën, VROM alsmede Verkeer en Waterstaat en hun adviseurs, waaronder medewerkers van ProRail, vervoerders en een aantal onafhankelijke deskundigen onder leiding van professor Keuzenkamp, noopt tot tevredenheid. Ik zal mij er ten volle voor inzetten de vrucht van deze arbeid in de praktijk te brengen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw drs M.H. Schultz van Haegen