

SAMENVATTING

Evaluatieonderzoek van het Besluit capaciteitsverdeling HSWI

Er is meer schaarste op het Nederlandse spoor dan ooit tevoren. De komende jaren wordt een verdere toename van het aantal treinkilometers voor personen- en goederenvervoer voorzien. Het Nederlandse spoorstelsel functioneert desondanks behoorlijk goed. Deze prestatie is mede mogelijk door het Besluit capaciteitsverdeling Hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: het Besluit).



Leeswijzer

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: ministerie van IenW) heeft adviesbureau AEF gevraagd om het Besluit te evalueren. Het onderzoek diende een advies over de herziening van het besluit te bevatten.

In het bijzonder wenste het ministerie inzicht in 3 aspecten:

- mogelijkheid om de positie van de infrastructuurbeheerder tegenover andere aanvragers te verstevigen, onder meer in het kader van haar omvorming naar een zbo
- verhouding van verschillende wet- en regelgeving inzake de planning van onderhoud
- mogelijkheden om invulling te geven aan een kwalitatieve weging

Het onderzoek heeft alle onderzoeksvragen beantwoord in een uitgebreid rapport. In de onderhavige tekst vindt u een samenvatting met de belangrijkste inzichten en conclusies.

Wij bedanken graag alle betrokkenen in de brede spoorsector voor hun betrokkenheid en hun inbreng van tijd en expertise in dit onderzoeksproces.



Juridisch kader

De capaciteitsverdeling wordt juridisch ingekaderd door Europese wetgeving en vindt op Nederlands niveau haar beslag in het Besluit. Het Besluit beschrijft de procedure en de criteria voor de jaarlijkse verdeling van capaciteit op het spoor onder aanvragers. ProRail past deze regels als infrastructuurbeheerder toe. Het Besluit is sinds haar inwerkingtreding in 2005 negen keer gewijzigd, waarbij de structuur en toepassing grotendeels ongewijzigd bleven.

Het Besluit heeft als doel om een eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit te creëren. Nederland hanteert, bij conflicten tussen aanvragen, inhoudelijke criteria om het conflict te beslechten: de minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria. Deze criteria beogen een uitkomst die in het maatschappelijk belang is. ProRail past de inhoudelijke criteria beperkt toe. Toch hebben deze criteria veel invloed. Zij werpen hun schaduw vooruit: aanvragers **anticiperen** op de uitkomsten in het geval van toepassing.



Werking van het Besluit

Er zijn drie **typen aanvragers** van spoorcapaciteit: reizigersvervoerders, goederenvervoerders en de infrastructuurbeheerder als aanvrager van capaciteit voor onderhoud. De aanvragers hebben uiteenlopende kenmerken en deels conflicterende behoeften. Zo is het goederenvervoer internationaal van aard en onderhevig aan stevige concurrentie. Het personenvervoer is grotendeels nationaal georiënteerd en rijdt op basis van vervoerconcessies, uitgegeven door overheden. Capaciteit voor onderhoud wordt door ProRail aanbesteed aan aannemers die het spoor benutten voor het uitvoeren van onderhoud

en het vervoer van materieel. De drie typen van aanvragers worden door de beheerder via de capaciteitsverdelingsprocedure geaccommodeerd op één net. Op dit net heerst **schaarste**: het Nederlandse spoor is het drukst bereden spoorweganet van Europa. Dit maakt de capaciteitsverdeling tot een complex proces. Hoe meer schaarste, hoe meer afwegingen tussen aanvragen nodig zijn.

Het proces van capaciteitsverdeling is gebaseerd op een **overlegmodel**, waarin aanvragers en beheerder zoveel mogelijk samen om tafel zitten in een aantal informele en formele fases en vanuit gelijkwaardigheid de capaciteit verdelen op basis van overleg en afstemming. Het Besluit dient daarbij als kaderstellend en achtervang bij conflict.



Ervaringen

Aanvragers van capaciteit en andere belanghebbenden, zoals toezichthouder ACM, kijken verschillend naar het **functioneren van het Besluit**:

- Goederenvervoerders zijn relatief ontevreden. Zij ervaren een gebrek aan kwaliteit en flexibiliteit van treinpaden en een tekort aan Europese afstemming.
- Personenvervoerders, NS in het bijzonder, zijn relatief tevreden over de procedure, die inzet op transparantie, overleg en compromis. De decentrale vervoerders (verenigd in belangenorganisatie FMN) en spoorprovincies pleiten wel voor een hogere prioriteit ten opzichte van andere vormen van personenvervoer bij capaciteitsconflicten. Ook pleiten zij voor meer aandacht voor optimalisatie van de verdeling.
- ProRail geeft, evenals FMN, aan dat zij nu niet afdoende kan sturen op de optimalisatie van de capaciteitsverdeling. Ook constateert zij dat het steeds lastiger wordt om in goed, onderling overleg tot een verdeling te komen waar alle partijen achter staan, gegeven de concurrentie om schaarse capaciteit.
- Aannemers ervaren een gebrek aan kwalitatieve paden om materieel te vervoeren naar onderhoudslocaties. Samen met vervoerders, vinden zij verder dat de afstemming tussen capaciteitsbeperkingen voor onderhoud en de dienstregeling vanuit ProRail beter kan.
- ACM vindt de scope van het besluit wat betreft de fasering en infrastructuur (alleen de hoofdspoorweginfrastructuur) te beperkt. Ook geeft zij aan dat het Besluit aanvragers kan aanzetten tot strategisch gedrag. Beide kenmerken kunnen optimalisatie in de weg staan.

Een van de hoofdthema's in de evaluatie betrof de (gewenste) rol van ProRail, als **capaciteitsverdeler**. Belanghebbenden omschrijven de huidige rol als coördinerend. Ze kijken verschillend naar de wenselijkheid van meer regie door ProRail. De meeste belanghebbenden zijn voorstander van een sterkere regierol. Het gaat hen in het bijzonder om de bevoegdheid om – binnen marges – aanvragen van vervoerders te mogen wijzigen ter optimalisatie. Momenteel mag ProRail daartoe enkel voorstellen doen, die door aanvragers kunnen worden afgewezen. NS en de decentrale concessieverleners (provincies) staan kritisch tegenover een uitbreiding van bevoegdheden. Zij vinden een coördinerende rol tussen de aanvragers voor de infrastructuurbeheerder passend.

Belanghebbenden kijken ook anders naar de gewenste, toekomstige **inrichting** van het Besluit. Met de modernisering van de Spoorwegwet zet het kabinet in op een simpeler en robuuster Besluit. Het goederenvervoer en ProRail kunnen zich in deze versimpeling vinden. De behoefte van NS, decentrale vervoerders en provincies gaat uit naar een meer gedetailleerd Besluit dat politiek getoetst wordt aan het maatschappelijk belang.



Ontwikkelingen

In de spoorsector schuift het momenteel op veel vlakken parallel. Diverse ontwikkelingen hebben op korte tot langere termijn implicaties voor het Besluit.

Korte termijn 2018-2021

Omvorming van ProRail naar zbo	In deze kabinetsperiode vindt de omvorming van ProRail naar een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) plaats. Dit betekent onder meer dat ProRail zich verticaal in plaats van horizontaal gaat verhouden tot aanvragers. Ook kan ProRail als zbo ‘openbaar gezag’ uitoefenen: zij mag beslissingen nemen die burgers eenzijdig beïnvloeden in hun rechten en plichten, bijvoorbeeld waar het de capaciteitsverdeling betreft. De omvorming biedt kansen voor een regierol voor ProRail. Anderzijds moet de regierol passen binnen de Europese kaders. Er is vervolgonderzoek nodig om te zien in hoeverre de capaciteitsverdeling publiekrechtelijk vorm kan krijgen binnen het Europees recht.
Decentralisatie	De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat beslist in deze periode over de decentralisatie van de stoptreinen op een viertal spoorlijnen en de HSL-Zuid. Regionalisering kent als voordeel dat het spoorproduct voor de reiziger kan verbeteren, maar kan ook leiden tot een complexere capaciteitsverdelingsprocedure.
Bijlage VII en TWAS	De planning van onderhoud wordt geïnnoveerd als gevolg van bijlage VII van richtlijn 2012/34/EU en het programma Toekomstbestendig Werken aan het Spoor (hierna: TWAS). Deze ontwikkelingen zetten in op het eerder consulteren en inplannen van capaciteitsbeperkingen voor onderhoud. Dit plannen gebeurt dan (deels) voorafgaand aan de jaarlijkse capaciteitsverdeling in plaats van gelijktijdig, zoals nu.
Modernisering Spoorwegwet	De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zet in op het moderniseren van de Spoorwegwet en het bijbehorende systeem, waaronder het Besluit, tot een robuust geheel. De ambitie is om het Besluit te versimpelen zodat het minder vaak gewijzigd hoeft te worden. Hiertoe zijn mogelijkheden via het delegeren naar lagere regelgeving (ministeriële regeling) en het beleidsarmer implementeren.

Middellange termijn 2021-2025

Open access	Per 2021 is sprake van concurrentie op het spoor op de decentrale lijnen en per 2025 op het hoofdrailnet (HRN). Bij <i>open access</i> hebben vervoerders het recht om, naast de concessie-houdende vervoerder, treindiensten te rijden, als de economische evenwichtstoets van ACM dit toestaat. Open access bestaat straks naast vervoersconcessies. <i>Open access</i> biedt kansen voor een beter reizigersproduct maar kan ook de uitvoering van vervoersconcessies onder druk zetten, zeker bij winstgevende lijnen. Het reguleren van de verhouding tussen concessie-vervoerders en <i>open access</i> -vervoerders zou vorm kunnen krijgen in het Besluit.
Time Table Redesign (TTR)	Op langere termijn, staat TTR een herinrichting van de dienstregeling voor. Het vaststellen van de capaciteitsbehoefte per deelmarkt (personen, goederen, beheer) wordt losgetrokken van de toewijzing van capaciteit aan individuele aanvragers waarbij de toewijzing naar individuele aanvragers meer is toegespitst op de behoefte van de deelmarkt; voorspelbaar of juist flexibel. Dit heeft aanzienlijke impact op de inrichting en werking van het Besluit. Deze effecten laten naar verwachting langer op zich wachten (2024-2026) daar het een aanpassing en aanvulling van Europese wetgeving vraagt.

Lange termijn 2025-2030

Ordering HRN	Per 2025 loopt de hoofdrailnetconcessie van NS af. Tussen 2021-2025 dient het kabinet te beslissen over de toekomstige ordening van het HRN. Momenteel is niet duidelijk voor welke ordening wordt gekozen. Een aantal keuzes is bepalend. De concessie voor het HRN kan worden aanbesteed dan wel onderhands gegund. De HRN-concessie kan qua reikwijdte (aantal en type treindiensten) beperkter van aard worden dan de huidige concessie, onder meer gegeven verdere decentralisatie. Open access op het HRN per 2025 vraagt een keuze over de verhouding tussen de HRN-concessiehouder en open access-aanbieders en eventueel het reguleren daarvan, al dan niet middels het Besluit.
--------------	---



Conclusies en advies

De capaciteitsverdeling in Nederland verloopt, gegeven de schaarste en belangenverschillen, relatief effectief. Het Besluit draagt bij aan een hoge benutting van het spoornet. Dit betekent niet dat geen verbetering mogelijk is. Het Besluit is nog niet toegerust op een aantal van de ontwikkelingen. AEF ziet daarom ruimte voor **toekomstgerichte verbeteringen**:

1. Het Besluit dient drie doelen: eerlijke en non-discriminatoire toegang, een optimale verdeling en – bij conflicten – een capaciteitsverdeling in het maatschappelijk belang. Deze doelen zijn beperkt gedefinieerd en hun onderlinge verhouding is onvoldoende helder. Daarbij legt het Besluit de nadruk op het borgen van het maatschappelijk belang, wat het risico creëert dat de andere doelen onderbelicht raken. De effectiviteit van het Besluit is ermee gediend dat de huidige **doelen concreter gedefinieerd zijn**, het doel maatschappelijke belang in het bijzonder. Dit is ook een randvoorwaarde voor versimpeling van het Besluit.
2. De inrichting van het Besluit, met een hoge mate aan detail, is weinig robuust. In het verleden is een nieuwe concessie of een grote capaciteitsonttrekking aanleiding geweest voor wijziging. Ook zet het Besluit aanvragers aan tot strategisch gedrag, wat de optimalisatie van het spoorgebruik kan beperken. AEF adviseert om, in het kader van de modernisering van de Spoorwegwet, in te zetten op een combinatie van het **vereenvoudigen en delegeren** van de uitwerking van het Besluit naar een ministeriële regeling. Zo worden de robuustheid én wendbaarheid vergroot. Dit is nodig gegeven bijvoorbeeld *open access*, decentralisaties en de herziening van het HRN. Het versimpelen van de inhoudelijke criteria om conflicten te beslechten, kan verder dienen om de prikkels tot strategisch gedrag te verminderen. Het Besluit moet daarbij wel kaderstellend blijven. De versimpeling moet daarnaast in samenhang met de omvorming van ProRail naar zbo worden gezien.
3. Het huidige Besluit sluit beperkt aan op de behoeften van het **goederenvervoer**. Volgens AEF kan het capaciteitsverdelingsproces met kleine ingrepen beter aan de behoeften tegemoet kan komen. Zo kan ProRail, via het Besluit of via een convenant, ruimte krijgen om het merendeel van de capaciteit voor het goederenvervoer toe te delen aan flexibele (ad hoc) paden die goederenvervoerders – volgens het principe *first come, first serve* – kunnen reserveren als zij inzicht hebben in de vraag (*last minute*). Dit sluit aan op de door het goederenvervoer gewenste flexibiliteit en komt de kwaliteit van de goederenpaden ten goede. Op langere termijn kan worden ingezet op de ontkoppeling van de capaciteitsplanning van goederen- en personenvervoer via *Time Table Redesign*.
4. *Open access* per 2021 en 2025 biedt kansen voor een beter reisproduct maar kan de uitvoering van de maatschappelijke wenselijke vervoerconcessies onder druk zetten. Dit kan concessie-verlenende overheden geld kosten en creëert risico's voor de kwaliteit van het personenvervoer. AEF adviseert u om onderzoek te doen naar de

verhouding tussen *open access* en de decentrale en landelijke concessies. Zo ontstaat een beter inzicht in de kansen en risico's. AEF adviseert daarbij om de mogelijkheid te onderzoeken om de verhouding tussen *open access*-aanbieders en concessiehouders in het Besluit te reguleren.

5. De huidige coördinerende rol van ProRail geeft te weinig bevoegdheid om de capaciteitsverdeling te optimaliseren, één van de kerndoelen van de Europese wetgeving. Gegeven de toename van schaarste en concurrentie, is het wenselijk de rol van ProRail op dit punt te versterken. AEF adviseert om ProRail de **bevoegdheid** te geven om, binnen door de sector gedragen marges, aanvragen te mogen wijzigen. In andere lidstaten, zoals Duitsland en Groot-Brittannië, wordt al met deze bevoegdheid van *flexing rights* gewerkt. Nederland kan deze voorbeelden ter inspiratie gebruiken. De toekenning van de bevoegdheid moet in samenhang met de omvorming van ProRail naar zbo worden bezien.
6. Het realiseren van deze 'regierol' voor ProRail is niet enkel een juridisch vraagstuk, maar ook een **organisatorische en culturele opgave**. Deze stelt eisen aan de beheerder: zij moet haar nieuwe bevoegdheid claimen en durven uitoefenen. Dit vraagt ook een cultuuromslag in de sector, waar de overlegcultuur nu vaak de (enige) norm is. Dit wil niet zeggen dat van het overlegmodel en de bijbehorende transparantie en compromisbereidheid moet worden afgestapt. De ambitie moet zijn om meer **balans** tussen **overleg** en **regie** te creëren ten behoeve van een toekomstvast capaciteitsverdeling.
7. AEF adviseert u om het Besluit op korte termijn te wijzigen ter implementatie van bijlage VII van richtlijn 2021/34/EU en mogelijk de ambities van TWAS. Het Besluit moet de (gedeeltelijke) ontkoppeling van de planning van onderhoud van de planning van verkeer mogelijk maken door de reikwijdte van de artikelen inzake aanvragen voor onderhoud (artikelen 6 en 9) te beperken. AEF adviseert om experimenteel en incrementeel te werk te gaan in het loskoppelen van de planning van capaciteitsbeperkingen voor onderhoud. Dit geeft gelegenheid om vertrouwen op te bouwen in de sector en gaandeweg te leren en verbeteren.

Tot slot, is de capaciteitsverdeling die het Besluit voorschrijft momenteel niet integraal of alomvattend. Het Besluit handelt over de capaciteitsverdeling op de hoofdspoorweginfrastructuur. Daarmee zijn andere sturingsinstrumenten, zoals de risicoplafonds, niet meegenomen en vallen onderdelen van de infrastructuur, zoals opstelreinen, buiten de reikwijdte. Deze beïnvloeden de verdeling van de capaciteit echter wel sterk.

In bredere zin, ontbreekt het soms aan een **integrale visie en sturing** op de spoorsector vanuit het ministerie. Dit beïnvloedt de doeltreffendheid van het Besluit. Gegeven de schaarste, concurrentie en groeiambities, wordt de noodzaak om instrumenten op elkaar af te stemmen en integraal te sturen groter. AEF adviseert om het effect van alle sturingsinstrumenten in kaart te brengen en integraliteit aan te brengen. AEF adviseert ook om onderzoek te doen hoe de reikwijdte van het Besluit kan worden vergroot zodat een integrale en daarmee optimalere sturing op capaciteit mogelijk wordt. AEF adviseert, uit oogpunt van integraliteit en effectiviteit, tegen het sturen op omgevingsfactoren in het Besluit. Het Besluit is daarvoor in onze optiek niet het juiste instrument. Het zal de sturing op kwaliteit van leefomgeving noch de effectiviteit van het Besluit dienen.