Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
17 oktober 2023

Onze referentie
IenW/BSK-2023/290682

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Veiligheid en Goederen

Beslistermijn
20 oktober 2023

Bijlage(n)
3

Aan Staatssecretaris
c.c. minister

nota

EC-voorstel verordening capaciteitsverdeling spoorweginfrastructuur

Aanleiding

De Europese Commissie (EC) heeft op 11 juli 2023 een wetgevend voorstel gepubliceerd voor wijziging van de regels over het gebruik van de spoorweginfrastructuur capaciteit in de EU[1]. Voor dit voorstel wordt zoals gebruikelijk een BNC-fiche opgesteld[2].

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met de inhoud van het BNC-fiche voorafgaand aan de CoCo op 24 oktober a.s. met het voorbehoud van uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. Zonder uw akkoord wordt het fiche niet behandeld in de CoCo.

Kernpunten

- Doel EC-voorstel: Met dit voorstel beoogt de EC de groei en de concurrentiepositie van het spoorvervoer te bevorderen, zowel nationaal als internationaal, via geharmoniseerde processen inzake capaciteitsverdeling en verkeersleiding, en via verbeterde afstemming tussen spoorinfrastructuurbeheerders. Dit maakt een betere benutting van de beschikbare capaciteit op het Europees spoorwegnetwerk mogelijk.
- Effect EC-voorstel op NL capaciteitsverdeling: Het Nederlandse spoornetwerk is een intensief gebruikt netwerk. Indien meerdere spoorvervoerders voor hetzelfde treinpad capaciteit aanvragen bij de infrastructuurbeheerder en er via vrijwillige coördinatie tussen aanvragers geen consensus wordt bereikt over de verdeling van capaciteit, stelt de EC voor de infrastructuurbeheerder te laten beslissen op grond van Europees geharmoniseerde sociaaleconomische prioriteringscriteria. Er is daarbij geen onderscheid naar de status/type van het vervoer noch geldt er voorrang voor het uitvoeren van openbare dienstcontracten. De nationale infrastructuurbeheerders blijven eindverantwoordelijk voor capaciteitstoedeling, doch de EC beoogt ondersteuning van een centrale coördinerende entiteit van

[1] COM(2023)443, SWD(2023)443 en 444, EUR-Lex - 52023PC0443 - NL - EUR-Lex (europa.eu)

[2] Bij publicatie van een nieuw Europees wetsvoorstel wordt een Beoordeling Nieuwe Commissie (BNC) fiche opgesteld. Dit fiche wordt interdepartementaal afgestemd en gaat via de BNC en CoCo naar de MR.

infrastructuurbeheerders op Europees niveau met ruime bevoegdheden (ENIM genaamd). Door de geharmoniseerde kaders en richtsnoeren van de ENIM zal de nationale beleidsvrijheid op het eigen netwerk naar verwachting kleiner worden. Dit heeft mogelijk gevolgen voor het binnenlands spoorvervoer, inclusief de uitvoering van openbare dienstcontracten, met name in het geval van schaarste.

- Proportionaliteit EC-voorstel: Het proportionaliteitsoordeel over dit Europese voorstel is deels positief en deels negatief. Het oordeel is positief inzake de ontwikkeling van capaciteitsstrategieën volgens de principes van Time Table Redesign[3], de digitalisering en automatisering van processen, de monitoring van infrastructuurprestaties, en de voorstellen voor een geharmoniseerd kader voor de verkeersleiding voor grensoverschrijdend spoorvervoer. Echter, het optreden gaat verder dan noodzakelijk waar het gaat om het zeker stellen van capaciteit voor het binnenlands spoorvervoer, inclusief de uitvoering van openbare dienstcontracten (vervoer vastgelegd in vervoersconcessie zoals de HRN-concessie), en vanwege de omvang en reikwijdte van de taken die worden toebedeeld aan de Europese coördinatiestructuren. Ook zijn er vragen over het afschaffen van de internationale spoorgoederencorridors. Dit is niet in lijn met de Nederlandse inzet van de afgelopen jaren om het instrument van de internationale corridors te handhaven en te verbeteren, en mogelijk uit te breiden naar personenvervoer.
- Voorzien proces: Momenteel staat behandeling van het BNC-fiche gepland voor de ministerraad van 27 oktober a.s. (en de voorportalen van BNC en CoCo op 18 en 24 oktober a.s.). Daarna wordt het BNC-fiche via Min BuZa aan de Tweede Kamer gestuurd.

Krachtenveld
De ministeries van EZK en DEF ondersteunen het streven van de EC om de groei en de concurrentiepositie van het spoorvervoer te bevorderen via geharmoniseerde processen. EZK steunt dit vanuit interne markt en energietransitie overwegingen, en DEF vanuit het belang van veiligheid. ProRail staat positief tegenover dit voorstel. ProRail voorziet dat het voorstel zal leiden tot een meer optimale benutting van de nationale spoorcapaciteit met een verwachte capaciteitsvergroting op nationaal niveau van circa 5%. De ACM verwacht dat de complexiteit van het voorstel, waaronder het voorstel voor een ander prioriteringssysteem in geval van schaarse capaciteit, zal leiden tot meer en tot complexere klachten, die ook leiden tot extra toezichtswerk.

Toelichting

Internationale/Europese context
Voor het Spaans voorzitterschap van de EU is het onderwerp tot dusver geen prioriteit. Daadwerkelijke onderhandelingen in de Raad starten mogelijk vanaf november. Het is dus zeer onwaarschijnlijk dat het Spaans voorzitterschap streeft naar een akkoord over dit voorstel in de Transportraad in december. Eerste reacties van andere lidstaten over dit voorstel zijn positief kritisch. Lidstaten steunen in het algemeen de doelstelling van het voorstel, doch stellen vragen bij de complexiteit, de kosten, en de uitvoerbaarheid ervan.

Politieke context

[3] TTR is een Europees sector initiatief om de capaciteitsverdeling/jaardienstregeling te herontwerpen en flexibeler te maken.

VVD-lid Minhas heeft tijdens het Commissiedebat over de Hoofdrailnetconcessie van 26 september jl. vragen gesteld over capaciteitsverdeling op het spoor en over dit nieuwe voorstel van de Europese Commissie.

Financiële/juridische overwegingen
Aan zowel ProRail, de infrastructuurbeheerder, als ACM, de toezichthouder, is om een uitvoeringstoets gevraagd, inclusief financiële aspecten. ProRail heeft de eerste bevindingen opgeleverd op 4 september jl. en een nadere uitwerking op 12 oktober a.s. ACM heeft de toets opgeleverd op 26 september jl. De HUF toetsen van ProRail en ACM worden tegelijkertijd met het BNC-fiche openbaar en zijn als bijlagen toegevoegd.

In het voorstel van de Commissie worden veel taken bij ProRail neergelegd, waarvan een deel nieuw is. Gelet op die (deels nieuwe) taaktoebedeling zal op het moment dat de verordening duidelijker vorm krijgt in het onderhandelingsproces moeten worden bezien of de huidige primair horizontale (privaatrechtelijke) verhouding tussen ProRail en de vervoersonderneming niet meer verticale (publiekrechtelijke) elementen krijgt of zou moeten krijgen. Afhankelijk van de ontwikkelingen in het onderhandelingsproces zou een relatie kunnen ontstaan met het ProRail zbo-vormingstraject.

ProRail voorziet een aanzienlijke interne veranderopgave, met name in de benodigde modernisering van de ICT-systemen voor capaciteitsverdeling. Deze modernisering is al nodig om aan de huidige Europese regelgeving te voldoen. Dit brengt aanzienlijke kosten met zich mee. ProRail schat in dat de kosten voor de volledige ICT-ontwikkeling circa €170 miljoen[4] bedragen (exclusief BTW). Dit bedrag is inclusief een grote onzekerheidsmarge omdat nog niet alle bepalingen uit het voorstel duidelijk zijn of nog verder moeten worden uitgewerkt. Bovendien is een significant deel van het genoemde bedrag toerekenbaar aan reeds nu benodigde ICT-ontwikkeling (zonder dit voorstel). De door ProRail opgegeven ICT-middelen die nodig zijn voor het reeds voldoen aan bestaande wet- en regelgeving maken onderdeel uit van periodieke herijking van instandhoudingskosten door ProRail, op basis waarvan het Ministerie van IenW een besluit neemt over de budgettaire kaders voor instandhouding. Het voorstel maakt ook dat de voorziene ICT-ontwikkeling, die in de prognose van de herziening van de Lange Termijn-reeksen was gepland op gereed 2030, eerder gereed dient te zijn. De mogelijke kosten van het voorstel worden gedurende de onderhandelingen nader door ProRail onderzocht. Een voorbehoud voor uitvoerbaar- en betaalbaarheid is daarom op zijn plaats.

De ACM schat in dat, zonder wijzigingen van het voorstel, circa 5 FTE nodig zouden zijn om uitvoering te geven aan het voorstel. Daarbij wordt aangetekend dat een precieze schatting moeilijk is door de nog onbekende uitwerking van uitvoeringsregelgeving van de Commissie en richtsnoeren van de ENIM.

Uitvoering en gevolgen voor de maatschappij
Volgens de Europese impact assessment bij het voorstel is er voor spoorwegondernemingen na de implementatie van dit voorstel sprake van een positieve businesscase. In de tweede helft van 2023 wordt een nationale impactstudie uitgevoerd gericht op de spoorvervoerders, inclusief mogelijke gevolgen voor de reiziger.

[4] Zie bijlage 2: nadere uitwerking ProRail impact toets.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	BNC-fiche	EU-verordening capaciteit spoorweginfrastructuur
2	ProRail impacttoets 12 oktober 2023	Nadere uitwerking van impact toets EU-verordening capaciteit spoorweginfrastructuur
3	ACM Impactanalyse 26 september 2023	Impact analyse EU-verordening capaciteit spoorweginfrastructuur

Datum
17 oktober 2023

Onze referentie
IenW/BSK-2023/290682

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor
Veiligheid en Goederen

Aan
Staatssecretaris

Bijlage(n)
3