

Vergaderjaar 2017–2018

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 763

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2018

In vervolg op de Kamerbrief van 7 juni 2017 informeer ik u hierbij over een aantal regelgevingstrajecten voor openbaar vervoer en spoor in 2018 en verder die bij Uw Kamer geagendeerd zullen worden.¹ Ik vind het belangrijk u tijdig te informeren over de verschillende trajecten en de samenhang daartussen.

Op 20 maart is het wetsvoorstel ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket ingediend.² In deze brief informeer ik u over de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel en de betekenis voor en samenhang met andere beleidsdossiers. Verder ga ik achtereenvolgens in op de voortgang van de modernisering van de spoorwegwet- en regelgeving en de herziening van de regelgeving rond capaciteitsverdeling. Deze voorstellen hebben tot doel met name praktische belemmeringen in de uitvoering weg te nemen, definities te verduidelijken en beter aan te sluiten op Europese regelgeving. Hiermee wordt het functioneren van de sector beter ondersteund wat een positieve uitwerking heeft op de diensten voor de reiziger en de verlader.

Implementatie van het Vierde Spoorwegpakket

In het najaar van 2016 is het laatste onderdeel van het Europese Vierde Spoorwegpakket vastgesteld en gepubliceerd. Dit Europese Spoorwegpakket dient ter verdere voltooiing van de interne Europese Spoorwegmarkt zowel voor veiligheids- en interoperabiliteitseisen als voor de bevordering van het concurrentievermogen van het personenvervoer per trein. Het wetsvoorstel dat bij uw Kamer is ingediend is beleidsarm en is een 1-op-1 implementatie (conform Kabinetsbeleid). Het wetsvoorstel ziet

¹ Brief van 7 juni 2017, Kamerstuk 29 984, nr. 717.

² Kamerstuk 34 914, nr. 1.

op implementatie van richtlijnen en uitvoering van verordeningen.³ Het wijzigingswetsvoorstel betreft hoofdzakelijk wijzigingen van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000.

Korte inhoud

Het Europese Vierde Spoorwegpakket is vormgegeven via een zogeheten marktpijler en technische pijler. De *marktpijler* opent de markt voor binnenlandse personenvervoerdiensten per spoor (geen metro of tram) door onder meer het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur te introduceren voor spoorwegondernemingen zonder concessie, mits er voldoende capaciteit beschikbaar is en het economisch evenwicht van een concessie per trein voor hetzelfde traject niet te veel wordt verstoord. Daarnaast worden onder meer striktere voorwaarden geïntroduceerd aan het onderhands gunnen van een concessie per trein, wordt de onafhankelijkheid van het beheer van de spoorweginfrastructuur beter gewaarborgd en worden nadere regels geïntroduceerd om de non-discriminatoire en transparante toegang tot de infrastructuur te garanderen. Met de *technische pijler* van het EU Vierde Spoorwegpakket wordt een verdere stap gezet in de Europese de harmonisatie van technische normen en interoperabiliteit. Het Europees Spoorweg Agentschap (ERA) wordt verantwoordelijk voor Europese certificering en toelating van treinen zodra treinen in meerdere landen rijden. Nederland is daar nu nog zelf voor verantwoordelijk. Deze verandering vergt een grote aanpassing van de werkwijze van zowel ERA als ILT, ProRail en spoorwegondernemingen. De spoorsector staat hier positief tegenover omdat dit één Europees Loket creëert (One Stop Shop).

Vervolgstappen en implementatietermijnen

Naast de richtlijnen en verordeningen van het Vierde Spoorwegpakket wordt door middel van zogenaamde Europese uitvoeringsverordeningen nog een aantal zaken geregeld. Zo wordt nog gewerkt aan de uitvoeringsverordening die de economische evenwicht toets vormgeeft (toets om te bepalen of bij open toegang een bestaande concessie niet te veel geraakt wordt) en worden er praktische zaken rondom de overdracht van bevoegdheden tussen de nationale veiligheidsinstanties (in Nederland de ILT) en de ERA geregeld. IenW is hier nauw bij betrokken. De implementatietermijnen zijn kort. Op 25 december 2018 verloopt de implementatietermijn voor de *marktpijler* en op 19 juni 2019 moet de *technische pijler* zijn geïmplementeerd. De Europese Commissie legt tegenwoordig sneller boetes op en hanteert hoge boetes voor het niet tijdig implementeren.⁴ Daarom verzoek ik u dit wetsvoorstel met enige urgentie te behandelen.

Relatie met overige beleidstrajecten

Het Europese Vierde Spoorwegpakket bevat bepalingen die betrekking hebben op de (markt)ordering op het spoor, zoals het recht op toegang en de striktere voorwaarden die worden gesteld aan het onderhands gunnen van een concessie voor personenvervoer per trein. Het wetsvoorstel bepaalt het kader waarbinnen de omvorming van ProRail tot zelfstandig bestuursorgaan, het toevoegen van sprinterdiensten aan regionale concessies en mijn reactie op het rapport *Kiezen voor een goed spoor* (keuze voor de ordening en sturing in 2020) kunnen worden uitgevoerd.

³ Verordening (EU) 2016/796, Richtlijn (EU) 2016/797). Richtlijn (EU) 2016/798, Vo (EU) 2016/2338, Richtlijn (EU) 2016/2370 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2298 en Kamerstuk 21 109, nr. 231.

Het wetsvoorstel staat de uitwerking van die voornemens niet in de weg. Over het verloop van deze trajecten zult u apart worden geïnformeerd.⁵ Naast deze trajecten loopt tevens de eerder aangekondigde modernisering van de Spoorwegwet (Spw).⁶ Het wetsvoorstel ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket is vormgegeven langs de principes van deze modernisering.

Modernisering van de Spoorwegregelgeving

In de eerder genoemde wetgevingsagenda voor 2017⁷ is gemeld dat op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren is gebleken dat er meer nodig is om de Spoorwegwet toekomstvast te maken, zonder de werking van het spoorse systeem ingrijpend te wijzigen. De huidige Spoorwegwet kent een hoge mate van gedetailleerdheid waardoor veel wijzigingen van deze wet nodig zijn om zaken op een goede manier te regelen. Verder ontstaat in de praktijk vaak onduidelijkheid in de uitvoering en blijkt de wet op veel onderdelen niet (meer) goed aan te sluiten bij de wensen van de gebruikers. Het doel van de modernisering van de spoorregelgeving is daarom te komen tot een helder, duidelijk en eenvoudig kader dat beter aansluit op de Europese regelgeving alsook op de belangrijkste beleidsdoelen van het spoor zoals spoorveiligheid. Dit geldt voor het totale systeem (wet, amvb, ministeriële regeling en beleidsregel).

Inhoud en Planning

De modernisering van de spoorwegregelgeving zal grotendeels beleidsneutraal worden vormgegeven waarbij wordt gestreefd naar verduidelijking en versimpeling voor alle gebruikers. Daarnaast zijn er ook onderwerpen die om een (nieuwe) beleidskeuze vragen zoals:

- de werking van het spoorse systeem waarbij ik kijk of een indeling die meer is gegroepeerd naar type vervoer beter past, dan een indeling naar beheer en eigendom van het spoor;
- een heldere verankering van het nationale veiligheidsbeleid;
- verduidelijking van verantwoordelijkheden, samenwerking en zorgplichten binnen de spoorsector.

Een goede aansluiting op de reikwijdte, de indeling en de terminologie van de EU- richtlijnen is daarbij van belang. Uiteraard in nauwe samenwerking met de spoorsector zodat de wet goed aansluit op de praktijk.

Dit jaar werk ik met de spoorsector aan de vormgeving van de nieuwe Spoorwegwet. Hiertoe zullen onder andere themabijeenkomsten worden georganiseerd. Hierna volgt formele (internet) consultatie. Via de wetgevingsagenda zult u steeds op de hoogte gehouden worden van de voortgang van dit proces. Dit traject heeft raakvlakken met de omvorming van ProRail tot zbo. Ik heb u toegezegd u in het tweede kwartaal van dit jaar nader te informeren over het omvormen van ProRail tot zbo.⁸ Ik ga daarbij ook in op de raakvlakken met de modernisering van de spoorwegregelgeving.

⁵ Voor de zomer ontvangt uw Kamer een brief met informatie over de bouwstenen die benodigd zijn voor een besluit over de (markt)ordering en sturing in 2020 (Kamerstuk 29 984, nr. 733, 28 november 2017) en tevens heb ik u in het tweede kwartaal van dit jaar toegezegd nader te informeren over het omvormen van ProRail tot publiekrechtelijk zbo met eigen rechtspersoonlijkheid (Kamerstuk 29 984, nr. 750).

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 717 blz. 3.

⁷ Brief van 7 juni 2017, Kamerstuk 29 984, nr. 717.

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 750.

Herziening van de regelgeving voor capaciteitsverdeling

Al eerder is het voornemen van een herziening van de wet- en regelgeving rondom de capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur aangekondigd.⁹

Directe aanleiding voor herziening van het kader voor capaciteitsverdeling vormen de nieuwe aanpak van beheer en onderhoud door ProRail¹⁰ en de wijziging van bijlage VII van de SERA-richtlijn (tijdschema voor capaciteits-toewijzing). Beide onderdelen hebben betrekking op het langer van tevoren plannen en afstemmen met de vervoerders van het beheer en onderhoud van het spoor en de benodigde capaciteit daarvoor. Er is daarnaast een aantal ontwikkelingen dat betrekking heeft op de capaciteitsverdeling op het spoor die eveneens bij de herziening zullen worden betrokken:

- blijkens de NMCA 2017 zal het spoor de komende jaren steeds intensiever worden gebruikt, wat een zo efficiënt mogelijke capaciteitsverdeling vergt;
- het spoorgebruik verandert (bijvoorbeeld door het Project Hoogfrequent Spoor) en daarvoor is flexibiliteit van de capaciteitsverdeling nodig;
- het Vierde Spoorwegpakket bewerkstelligt de geleidelijke openstelling van de markt voor het personenvervoer per spoor;
- bij capaciteitsverdeling is het wenselijk om meer rekening te kunnen houden met de leefomgeving;

Bovendien is sinds inwerkingtreding in 2004 het huidige Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur veelvuldig aangepast en is daarmee niet robuust gebleken. Het is erg gedetailleerd, daardoor weinig flexibel en het biedt niet voldoende ruimte om te kunnen inspelen op o.a. de hierboven geschetste ontwikkelingen.

Evaluatie en eindresultaat

Conform de wijzigingsbesluiten wordt het besluit geëvalueerd.¹¹ Dit zie ik als de eerste stap bij de herziening. De evaluatie van de regelgeving voor capaciteitsverdeling zal moeten uitwijzen welke verbeteringen mogelijk zijn. Daarop vooruitlopend kan in het algemeen gesteld worden dat de regelgeving op dit moment gedetailleerd voorschrijft hoe de capaciteitsverdeling afgewikkeld moet worden, met name indien vervoerders een conflict hebben. Hierdoor is er weinig flexibiliteit en moet er soms voor oplossingen gekozen worden die voor de reiziger of de verlader niet altijd optimaal zijn. Onderzocht moet worden of het mogelijk is de regelgeving minder gedetailleerd te maken en daardoor ProRail meer flexibiliteit te bieden, zodat betere spoorproducten aangeboden kunnen worden.

Hierbij zal ook de capaciteitsverdeling in een aantal andere Europese landen vergeleken worden, onderdeel van de vergelijking is de rol van de beheerder. Zoals toegezegd tijdens het schriftelijk overleg van 3 juli 2017¹² zullen de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over een kwalitatieve weging bij capaciteitsconflicten hierbij worden meegenomen. De evaluatie vindt de komende maanden plaats. De resultaten verwacht ik deze zomer en ik zal u daarover informeren, evenals over de vormgeving van de herziening en de planning daarvoor.

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 723 en nr. 722.

¹⁰ als onderdeel van het programma Efficiënt en Toekomstbestendig Spooronderhoud

¹¹ Wijzigingsbesluiten van het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorwegen van 16 april 2015 en 17 januari 2017 Stb. 2015, nr. 157 en Stb. 2017, nr. 21

¹² Kamerstuk 29 984, nr. 722.

In het kader van de herziening zal de regelgeving met betrekking tot capaciteitsverdeling moeten leiden tot een helder, duidelijk en eenvoudig kader dat aansluit op de wensen van de gebruiker. Dit kader moet voldoende robuust zijn om op ontwikkelingen in te spelen en geeft ruimte aan ProRail voor de optimale benutting van de spoorcapaciteit. Hierbij is het mogelijk om op transparante, non-discriminatoire wijze flexibel capaciteit te verdelen en maatwerk te bieden, zodat spoorvervoerders daarmee op hun beurt in staat zijn een goed (spoor)product aan te bieden. Zo geef ik tevens uitvoering aan de motie Amhaouch c.s. over een optimalere benutting van het spoor.¹³

Afgerond traject

Naast deze komende trajecten informeer ik u hierbij ook nog over een afgerond traject. In de vorige brief bent u geïnformeerd over de voorhang van het besluit vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur. Dit besluit is inmiddels gepubliceerd en in werking getreden.¹⁴ Het besluit vormt de juridische basis voor de herziening van de gebruiksvergoeding en maakt de differentiatie daarvan mogelijk. Dit kan bijdragen aan een meer gelijk speelveld voor het Nederlands spoorgoederenvervoer in Europa, zoals ook in het regeerakkoord is opgenomen. Daarnaast worden hiermee de tarieven die spoorvervoerders moeten betalen voor het gebruik van het spoor stabiel en de rijksbijdrage voor BOV beter beheersbaar. Voorts stelt het besluit ProRail in staat een (aanvullend) aantal prijsprikkels toe te passen voor de betere benutting van het spoor en inpassing van het spoor in de leefomgeving.

Tot slot

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de belangrijkste regelgevingstrajecten. Begin volgend jaar – of eerder indien nodig of gewenst – bericht ik u opnieuw over de voortgang van (aankomende) openbaar vervoer en spoor wet- en regelgeving.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

¹³ Kamerstuk 34 775 XII, nr. 31.

¹⁴ Stb. 2018, nr. 33.