

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu 1) bestond er bij enkele fracties de behoefte een aantal vragen ter beantwoording voor te leggen aan de (*bewindspersoon*) voor Infrastructuur en Milieu over de brief van .. 2010 inzake de voorgestelde wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (Kamerstuk 29 893, nr.109).

De voorzitter van de commissie,
J. F. Snijder-Hazelhoff

De adjunct-griffier van de commissie,
M. Y. Israel

I. Vragen en opmerkingen van de fracties

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

De leden van de PVV-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur en willen de minister nog enkele vragen stellen. De leden van de PVV-fractie waarderen de inspanningen van het kabinet om de capaciteit van het spoor beter te benutten. De genoemde leden zijn, zeker gelet op het feit dat het bestaande spoor efficiënter benut kan worden, geen voorstander van nieuwe grootschalige infrastructurele projecten. De leden van de PVV-fractie kunnen zich grotendeels vinden in de voorgestelde wijziging teneinde een verdere verbetering van het capaciteitsverdelingsproces te bewerkstelligen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. De genoemde leden zijn over het algemeen tevreden over de uitgangspunten en de richting van het wijzigingsvoorstel, maar vragen de minister om enkele punten nader toe te lichten.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. De leden van de SP-fractie zijn verheugd over de voorgestelde verduidelijking van de prioriteitscriteria voor de capaciteitsverdeling. Ook waarderen de genoemde leden de expliciete keuze om voorrang te verlenen aan personenvervoer per spoor in spitsituaties boven goederenvervoer per spoor in spitsituaties. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat dit ook buiten de spits en buiten de streekgevestigde stations op die manier geregeld zou moeten zijn. Voor goederenvervoer is er vaak een goed alternatief beschikbaar, terwijl het personenvervoer per spoor gestimuleerd dient te worden. De leden van de SP-fractie hebben nog wel enkele vragen met betrekking tot het onderhavige voorstel van wijziging.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorgestelde wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. De onderhavige wijziging sluit aan bij de voornemens zoals reeds vermeld in de Memorie van Toelichting van het voorstel tot wijziging van de Spoorwegwet (Kamerstuknummer 32289) welke in week 44 van 2010 is behandeld in de Tweede Kamer. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de minister het onderhavige besluit aan te passen conform de aangenomen amendementen op dit wetsvoorstel. Volgens genoemde leden kan het besluit voorts op een aantal onderdelen worden vereenvoudigd. Zij hebben daarom nog enkele vragen.

Geschillenregeling

De leden van de VVD-fractie constateren dat het advies van de onafhankelijk geschillenbeslechter niet bindend is. Het valt de genoemde leden op dat dit bepaald is na een uitvoeringstoets van ProRail. Het is de leden van

de VVD-fractie niet duidelijk waarom het advies niet bindend zou moeten zijn. Kan de minister dit nader uiteenzetten?

De leden van de PVV-fractie vragen de minister aan te geven in hoeverre de belangen van bestaande concessiehouders beschermd worden in het geval van onafhankelijke geschillenbeslechting. De genoemde leden hechten grote waarde aan handhaving van de rentabiliteit van de bestaande concessiehouders en aan bescherming van hun belangen. Deelt de minister die opvatting?

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de noodzaak tot het instellen van een onafhankelijke geschillenbeslechter. De leden van de PvdA-fractie vragen de minister echter wel welke instantie bevoegd is tot het nemen van een beslissing indien de beheerder, zijnde ProRail, en de betrokken gerechtigde(n) er niet samen uitkomen. Met betrekking tot dit punt vragen de genoemde leden ook welke personen of instanties voor de rol van geschillenbeslechter in aanmerking zouden kunnen komen. De leden van de PvdA-fractie constateren dat de geschillenbeslechter geen bindende uitspraak kan doen en dat de beheerder gemotiveerd kan afwijken van het advies van de geschillenbeslechter. In dat geval kan alsnog om een bindende uitspraak van de toezichthouder, zijnde de Nederlandse Mededingingsautoriteit, gevraagd worden. Om welke reden is gekozen voor deze tussenmogelijkheid die in de praktijk vooral in het voordeel van de beheerder werkt, daar de beheerder als enige instantie kan afwijken van het advies van de geschillenbeslechter? Kan de minister een indicatie geven van de frequentie van de gang naar een geschillenbeslechter en de kosten die daarmee gemoeid zijn? Verschillen die kosten veel van de kosten die gemaakt zouden worden als een conflict direct aan de toezichthouder zou worden voorgelegd?

Overbelastverklaring en toepassing van prioriteitscriteria

De leden van de VVD-fractie constateren dat de noodzaak tot toepassing van prioriteitscriteria bij de capaciteitsverdeling aan deelmarkten alleen aan de orde zal zijn in geval van een overbelasting. De genoemde leden vragen de minister of deze problematiek zich reeds voordoet en zo ja, op welke baanvakken dit het geval is en op welke wijze daarmee wordt omgegaan. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de minister in de toekomst verwacht een prioriteitsvolgorde te moeten instellen. Zo ja, op welke baanvlakken zal dit het geval zijn?

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over het feit dat de capaciteit ten behoeve van het goederenvervoer aanzienlijk beperkt zal worden, indien sprake zal zijn van veranderende prioriteitsstelling bij overbelasting. Immers, goederenvervoerders zullen -indien het spoor overbelast wordt verklaard- moeten uitwijken naar andere modaliteiten. In geval van overbelasting zal het nog jaren duren voordat een structurele oplossing voorhanden is. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de voorgestelde wijziging het belang onderstreeft van betere benutting van de capaciteit van de Betuweroute en van andere goederenspoorlijnen. Deelt de minister die mening?

De leden van de VVD-fractie constateren op pagina 11 van het onderhavige voorstel dat uit de evaluatie naar voren is gekomen dat er mogelijk de schijn van belangenverstremgeling bij ProRail bestaat in geval van een geschil tussen aanvragen van capaciteit van beheer en verkeer. Kunt u nader specificeren om welke evaluatie dat gaat, wellicht de evaluatie van de spoorwegwet, aangezien de nota van toelichting dat niet specificeert? Wie bepaalt of er sprake is van belangenverstremgeling?

De leden van de CDA-fractie vragen de minister om welke reden is gekozen voor het stellen van prioriteiten naar de aard van het vervoer. De genoemde leden vragen of het niet logischer zou zijn om vervoer dat geschiedt op basis van een door de overheid verleende concessie maximale prioriteit toe te kennen. Ook zien de leden van de CDA-fractie graag een nadere onderbouwing van de keuze om HSL-vervoer lage prioriteit toe te kennen en internationaal verkeer op lagere snelheid een hogere prioriteit toe te kennen. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie welke prioriteit wordt toegekend aan nachttreinen in het onderhavige voorstel van wijziging. Tot slot vragen de leden of deze prioriteitscriteria ook effect hebben op de wijze waarop verstoringen van de treindiensten worden afgehandeld.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat ervoor is gekozen om overbelastverklaringen in een jaarlijks aan te passen Ministeriële Regeling op te nemen en niet in de vorm van een Algemene Maatregel van Bestuur, die aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. De genoemde leden vragen de minister om toe te lichten om welke reden hiervoor is gekozen. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de minister kan aangegeven of er op dit moment baanvlakken in aanmerking komen voor een overbelastverklaring en zo ja, om welke baanvlakken het gaat.

De leden van de SP-fractie vragen de minister om aan te geven wat de effecten zijn van de nieuwe regels voor de capaciteitsverdeling. De leden van de SP-fractie constateren dat het ook voor spoorbeheerder ProRail onduidelijk is wat hiervan precies de consequenties zijn. Om welke reden worden de effecten hiervan pas onderzocht nadat de wijziging van het besluit al is doorgevoerd?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de minister om toe te lichten om welke reden er bij de prioriteitscriteria onderscheid wordt gemaakt naar spitsuren en niet-spitsuren, daar het minimale niveau van treinpaden al vast ligt in artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. De leden van de ChristenUnie-fractie geven de minister daarom in overweging om ook buiten de spits het streekgewestelijk vervoer en nationale openbaar vervoer bij overbelastverklaring voorrang te verlenen.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen voorts dat er nog een vereenvoudiging van het onderhavige voorstel tot wijziging mogelijk is. Deze vereenvoudiging heeft betrekking tot het beperken van het aantal deelmarkten op het spoor. Kan de minister toelichten om welke reden nog steeds onderscheid wordt gemaakt tussen stadsgewestelijk en streekgewestelijk openbaar vervoer waardoor de regels buiten de Randstad anders zijn dan in de Randstad?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het onderhavige voorstel ook een wijziging bevat met betrekking tot de procedure voor het overbelast verklaren van trajecten die in de nabije toekomst te kampen hebben met een gebrek aan capaciteit. Hiermee voert de minister de motie Cramer over aanpassing van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (Kamerstuk 29 893 nr. 56) uit. In de toelichting bij het nieuwe artikel 7a worden enkele condities omschreven voor het overbelast verklaren van infrastructuur door de beheerder. Deze condities zijn echter in het besluit zelf weggevalen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de minister om dit te corrigeren.

Ook vragen deze leden of het waar is dat er in de genoemde condities door de minister een onderscheid wordt gemaakt tussen hoofdrailnet en gedecentraliseerd spoor. Wat betreft de leden van de ChristenUnie-fractie dient de procedure voor overbelastverklaring voor alle spoorlijnen in Nederland gelijk te zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben tevens de indruk dat de voorgestelde condities te strikt zijn. Zo kan een verleende concessie de

basis zijn voor een overbelastverklaring. Bij concessieverlening wordt echter meestal uitgegaan van de beschikbare capaciteit juist omdat de vervoerder de dienst ook moet kunnen leveren. Het is daarom wenselijk dat overbelastverklaring voor de nabije toekomst ook kan volgen op verzoek van een concessieverlener in voorbereiding op een nieuw te verlenen concessie. Alleen op die manier kan ook het criterium «nabije toekomst» van de EU-richtlijn 2001/14, artikel 22, lid 1 daadwerkelijk worden ingevuld.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren in dit verband dat de concessieverlener een belanghebbende is die bijvoorbeeld in het proces van voorbereiding voor een nieuwe concessie een aanvraag voor capaciteit kan doen. Volgens deze leden zou het proces rond capaciteitsverdeling en overbelastverklaringen aanmerkelijk vereenvoudigd kunnen worden als er in het besluit een onderscheid wordt gemaakt tussen dergelijke capaciteitsplanaanvragen door belanghebbenden (concessieverleners, marktpartijen, andere rechthebbenden, etcetera) en capaciteits-toedelingsaanvragen van rechthebbenden (vervoerders) in het kader van het jaarlijkse dienstregelingproces. Parallel hieraan zou er ook sprake kunnen zijn van twee soorten overbelastverklaringen: op planniveau en op toedelingniveau. Kan het besluit op dit punt worden aangepast? Hierdoor ontstaat duidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden, aangezien juist capaciteitsknelpunten die naar voren komen tijdens het planvormingsproces een politieke afweging vergen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren in dit verband tevens dat in het nieuwe artikel 7a zonder motivering een koppeling wordt aangebracht tussen de overbelastverklaring en het proces van de normale dienstregeling. De genoemde leden vragen de minister om het besluit op dit punt aan te passen en infrastructuur conform de Europese richtlijn 2001/14 onverwijld overbelast te verklaren wanneer één van de genoemde condities zich voordoet en ook in artikel 7 het woord «onverwijld» toe te voegen zoals in de genoemde Europese richtlijn.

Omdat capaciteitsverdeling in feite de laatste stap is van het proces van capaciteitsplanning geven genoemde leden in overweging om de naam van het besluit hieraan aan te passen.

Genoemde leden constateren dat op autowegen capaciteitsknelpunten worden geconstateerd op het moment dat er files ontstaan of de gemiddelde snelheid beneden een bepaald niveau komt. Parallel hieraan vragen deze leden of er niet ook sprake moet zijn van een overbelastverklaring in het geval van structurele vertragingen op een spoortraject. De leden van de ChristenUnie-fractie geven in overweging om daarom ook punctualiteit op te nemen als criterium dat kan leiden tot een overbelastverklaring en een proces hiervoor uit te werken zodat de Kamer middels vaste rapportages ook regelmatig wordt geïnformeerd over welke spoortrajecten structureel te maken hebben met capaciteitsproblemen. Deze leden hebben tot slot nog enkele specifieke vragen over de capaciteitsplanning en capaciteitstoedeling op het traject Arnhem-Tiel. Deze casus dient ter illustratie van de problemen bij capaciteitsverdeling en overbelastverklaring. Reeds meerdere malen heeft de Kamer gevraagd om welke reden op het traject Arnhem-Tiel nog steeds geen sprake is van een overbelastverklaring. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben in dit kader ook eerder gevraagd naar een dreigende knip in de verbinding Arnhem-Tiel. Van deze knip bleek toen geen sprake te zijn. De genoemde leden hebben de indruk dat als gevolg van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer nu alsnog de directe verbinding Arnhem-Tiel gaat verdwijnen en reizigers in de toekomst moeten overstappen op Elst. Zij maken dit op uit het concept programma van Eisen Concessie C2013 van de stadsregio Arnhem-Nijmegen¹. Hierin staat letterlijk dat er «om voldoende ruimte te maken voor de Intercity- en Stadsregiorailtreinen tussen Arnhem en Nijmegen wordt ingezet op het inkorten van de verbinding Arnhem – Tiel tot Elst – Tiel». Genoemde leden vragen of het

¹ http://www.gelderlander.nl/multimedia/archive/01625/Programma_van_eise_1625036a.pdf blz. 13

waar is dat de verbinding Arnhem-Tiel zal worden geschrapt. Zij constateren dat deze casus blijkens de gegevens uit het genoemde programma van eisen voldoet aan de criteria voor een capaciteitstekort conform de criteria van de EU-richtlijnen. Deze leden vragen daarom waarom er nog steeds geen overbelastverklaring en capaciteitsanalyse is gemaakt door ProRail. Ook vragen deze leden hoe de minister dit motiveert in het kader van de verplichting conform de eerder genoemde EU-richtlijn om over te gaan tot overbelastverklaring. Ook vragen deze leden waarom het opheffen van deze directe verbinding en het kennelijk hiervoor noodzakelijke keerspoor bij Elst niet expliciet is gemeld aan de Kamer in de voorkeursbeslissing inzake het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, waarin alleen wordt gesproken over een vrije kruising bij Elst. Deze leden vragen of de minister het acceptabel vindt dat de directe verbinding verdwijnt waardoor een eilandbedrijf ontstaat welke geen directe aansluiting heeft met een intercitystation.

Overbelastingsverklaring en capaciteitsvergrotingsplan

De leden van de VVD-fractie constateren dat er na een capaciteitsanalyse binnen 26 weken een capaciteitsvergrotingsplan dient te worden opgeleverd. De leden van de VVD-fractie begrijpen dat beslissingen over grote investeringen niet altijd binnen 26 weken genomen kunnen worden. ProRail dient in deze situatie de betrokken partijen op de hoogte te houden van de voortgang in de ontwikkeling van het betreffende capaciteitsvergrotingsplan. Op welke wijze moet ProRail dit doen?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de maximale periode dat een traject overbelast kan worden verklaard vijf jaar is. Met welke reden is gekozen voor deze relatief lange periode? Ontstaat hiermee niet het gevaar dat de beheerder teveel tijd krijgt om de capaciteit te vergroten? Zijn er praktische bezwaren om de lengte van deze periode te beperken tot maximaal twee jaar? Zo ja, welke?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat uitbreiding van de capaciteit ook kan geschieden middels infrastructurele investeringen van derden. Gaat dit uitsluitend om infrastructuur die ten dienste staat van die investeerder, bijvoorbeeld een doodlopend spoor van enkele kilometers naar een bepaald industrieterrein, of maakt deze wijziging het in de praktijk ook mogelijk dat derden investeren in infrastructuur waar ook andere partijen gebruik van kunnen maken? Indien dat laatste het geval is, welke consequenties heeft dat dan voor de rechten van de partijen die hebben geïnvesteerd? Hebben zij bijvoorbeeld automatisch voorrang bij overbelastverklaringen?

De SP-fractie constateert dat het werkelijke probleem met de nieuwe prioriteitscriteria voor capaciteitsverdeling, namelijk het gebrek aan capaciteit, niet wordt opgelost. De overbelastverklaringen vormt een krachtig instrument om, indien nodig, te zorgen voor uitbreiding van capaciteit. De leden van de SP-fractie vinden het een goede zaak dat over deze capaciteitsvergroting meer duidelijkheid ontstaat, maar constateren tegelijkertijd dat deze duidelijkheid nog tekortschiet. Zo wordt spoedig na het signaleren van een capaciteitsprobleem een capaciteitsanalyse opgeleverd en vervolgens, binnen een half jaar, een capaciteitsvergrotingsplan. Over de uitvoering van dit capaciteitsvergrotingsplan bestaat veel onduidelijkheid. Wat gebeurt er indien de spoorbeheerder de maatregelen voor capaciteitsuitbreiding niet wil nemen? Aan de hand van welke criteria wordt hierover besloten? Kan de Kamer (periodiek) op de hoogte gebracht worden van de niet uitgevoerde capaciteitsvergrotingmaatregelen?

Voorts zijn de leden van de SP-fractie van mening dat het vreemd is dat er een maximale termijn van vijf jaar geldt voor een overbelastverklaring.

Wat gebeurt er als het spoor na vijf jaar nog steeds overbelast is? Zou het niet beter zijn om een inspanningsverplichting op te nemen om binnen vijf jaar de capaciteit voldoende uit te breiden? Alleen op die manier groeit de capaciteit van het spoor mee met de behoeften die er bestaan.

Tweede wijziging

De leden van de PVV-fractie constateren dat in de Nota van Toelichting de voorbereiding van een tweede wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur wordt aangekondigd. In dit kader wordt gesteld dat bronbeleid, gericht op het stiller maken van het materieelpark, wordt gestimuleerd zodat de capaciteit van het spoor binnen de beschikbare geluidruimte beter benut kan worden. De leden van de PVV-fractie vragen de minister hoe zich dit verhoudt tot de onderhoudsplanning bij de capaciteitsverdeling. Kan in het geval van langdurig onderhoud capaciteit buiten de toegelaten geluidruimte benut worden?

Artikel 6

De leden van de PVV-fractie vinden het een goede zaak dat de minister middels artikel 6 duidelijkheid verschaft inzake over de factor onderhoud. De leden van de PVV-fractie betwijfelen echter of de zinsnede «redelijkerwijs voorzienbaar onderhoud» in dit artikel eenduidig kan worden opgevat. Ongeacht de toevoeging «planbaar» aan deze zinsnede is het de vraag hoeveel capaciteit daadwerkelijk te voorzien is met een zogenaamde exacte detaillering zoals genoemd in de Nota van toelichting. Wellicht is het beter om voorwaarden voor een zogenaamde overmachtsituatie vast te stellen, waardoor tijdige of ad hoc herverdeling mogelijk gemaakt wordt. Deelt de minister deze mening?

Voorts constateren de leden van de PVV-fractie dat de minister grote waarde hecht aan transparantie over capaciteitsaanvragen door de beheerder. De genoemde leden vragen de minister in hoeverre de uitwerking van artikel 6 hier voldoende duidelijkheid in verschaft. Logischerwijs zal de beheerder in het geval van een conflict nut en de noodzaak van de aanvraag dienen toe te lichten. De capaciteitsaanvraag kan een breed scala aan beweegredenen omvatten. Wellicht is het noemen van nut en noodzaak een te eenzijdig belichte omschrijving. In dat kader geven de leden van de PVV-fractie de minister in overweging ervoor te zorgen dat het Besluit in de praktijk in een alomvattend beeld van beweegredenen rondom de problematiek van de aanvraag kan voorzien. Bijvoorbeeld door in artikel 6 van het onderhavige Besluit de intenties op te nemen, die redelijkerwijs aan de aanvraag gekoppeld kunnen worden.

Artikel 8

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat artikel 8 van de voorgestelde wijziging van het besluit voorziet in een minimale capaciteit voor reizigerstreinen in het geval van aanvragen die de capaciteit overstijgen. In dit artikel staat dat bij overbelastverklaring op elk willekeurig traject in Nederland tussen kleinere stations buiten de spits slechts minimaal één pad voor reizigerstreinen beschikbaar moet blijven. Voor alle andere treinen is dit twee per uur. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de minister één trein per uur, ook buiten de spits, nog van deze tijd vindt.

II. Reactie van de bewindspersoon