



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
De Minister van Infrastructuur en Waterstaat  
De heer B. Madlener  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Den Haag, 5 december 2024

Aantal bijlagen : -  
Uw kenmerk : IENW/BSK-2024/302645  
Ons kenmerk : ACM/UIT/635089  
Contactpersoon : [*naam, emailadres en telefoonnummer*]  
Onderwerp : UHT Wijziging Besluit capaciteitsverdeling  
hoofdspoorweginfrastructuur

Geachte heer Madlener,

In zijn brief van 11 november 2024 verzoekt de directeur Openbaar Vervoer en Spoor aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) om een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) uit te voeren op de conceptwijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: het Besluit capaciteitsverdeling).

In de voorbereiding is er tussen uw medewerkers en medewerkers van de ACM uitvoerig contact geweest. Deze wijze van samenwerking stelt de ACM op prijs en de ACM dankt u voor het toezenden van dit wijzigingsvoorstel, dat een efficiënter gebruik van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur bevordert en meer ruimte biedt aan internationaal personenvervoer.

In deze UHT beoordeelt de ACM het wijzigingsvoorstel als uitvoerbaar en handhaafbaar. De ACM is echter van mening dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het wijzigingsvoorstel kan worden vergroot en geeft daartoe de volgende adviezen.

1. Aan ProRail wordt de bevoegdheid verleend om concurrerende capaciteitsaanvragen met ten hoogste drie minuten te verschuiven. Van deze schuifruimte kan volgens artikel 4c gebruik worden gemaakt met het oog op het doelmatig gebruik van de capaciteit, de reistijd voor de reiziger en de gerechtvaardigde belangen van de gerechtigden. De ACM adviseert de criteria 'reistijd voor de reiziger' en 'de gerechtvaardigde belangen van de gerechtigden' te vervangen door 'het algemene reizigers- en verladersbelang'.
2. De HSL-Zuid is geschikt voor treinen die 300 km/u rijden. De voorgestelde minimumbedieningsniveaus voor hogesnelheidspersonenvervoer over de HSL-Zuid voorzien in vier treinpaden per richting/uur voor binnenlands vervoer uit de concessie, dat wordt uitgevoerd met materieel dat ten hoogste 200 km/u haalt. Aan internationaal personenvervoer (in open toegang) met materieel dat 300 km/u kan bereiken en een langere afstand aflegt, worden twee paden toegekend. De ACM adviseert het minimumaantal treinpaden over de HSL-Zuid voor internationaal personenvervoer dat 300 km/u haalt te verhogen, ten koste van binnenlands concessievervoer. De

ACM acht een expliciete afweging noodzakelijk van het maatschappelijk belang dat is gediend bij het gebruik van de HSL-Zuid die is gebouwd voor snelheden van 300 km/u.

3. De ACM begrijpt de wens van het ministerie van Defensie om treinpaden voor militair goederentransport te reserveren maar vraagt aandacht voor het tijdig kenbaar maken dat gereserveerde capaciteit niet wordt benut.

De ACM zal dit hierna verder toelichten.

### **Inleiding**

Het Besluit capaciteitsverdeling bepaalt onder meer de prioriteringsregels die de beheerder van de spoorweginfrastructuur (hierna: ProRail) dient toe te passen indien er conflicterende capaciteitsaanvragen van vervoerders zijn, oftewel indien er te weinig capaciteit is om aan alle aanvragen te voldoen. Aanleiding voor de wijziging zijn de verwachte problemen met het huidige Besluit capaciteitsverdeling vanaf dienstregelingsjaar 2027, omdat spoorwegondernemingen en andere gerechtigden dan meer capaciteitsaanvragen in open toegang zullen doen.

De wijziging betreft:

1. het introduceren van schuifruimte voor ProRail;
2. het verhogen van het minimumbedieningsniveau voor internationaal personenvervoer op de verbinding HSL-Zuid en op het baanvak Amsterdam – Deventer - Oldenzaal (grens);
3. het schrappen van wettelijke prioriteringscriteria binnen deelmarkten; en
4. de opdracht aan ProRail om in de netverklaring capaciteit te reserveren voor goederenvervoer in opdracht van de Minister van Defensie en daarvoor een aanvraagprocedure op te nemen.

### **Schuifruimte**

De wijziging introduceert schuifruimte. Schuifruimte betreft de bevoegdheid voor ProRail om bij concurrerende capaciteitsaanvragen van twee (of meer) vervoerders (gerechtigden) een beperkte wijziging van de aangevraagde treinpaden voor te stellen. Concurrerende aanvragen van twee (of meer) vervoerders kunnen niet tegelijk worden toegekend, omdat ze niet tegelijkertijd op het spoor passen. Door de aangevraagde paden met een paar minuten te wijzigen, kan soms worden bereikt dat er meer treinen op het spoor kunnen rijden. Het kan bijvoorbeeld gaan om het verschuiven van de vertrektijd van een trein met maximaal drie minuten. Daardoor kan een capaciteitsconflict soms (deels) worden opgelost. Aanvragers die het voorstel van ProRail niet accepteren hebben, wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt over de oplossing en na het overbelast verklaren van de infrastructuur, geen prioriteit. Op die manier ontstaat een sterke prikkel voor deze aanvragers om de wijzigingsvoorstellen van ProRail te accepteren. Voor deze wijziging kon ProRail al voorstellen doen om de aanvragen te wijzigen, maar had het weigeren van die voorstellen geen consequentie voor de desbetreffende aanvrager. Voor aanvragers die op basis van het Besluit capaciteitsverdeling prioriteit hebben, was er toen geen prikkel om de voorstellen van ProRail te accepteren.

De ACM acht de introductie van schuifruimte een belangrijke verbetering die kan bijdragen aan betere benutting van capaciteit op het druk bereden spoor in Nederland. Dat is in het belang van zowel de reiziger als het goederenvervoer. De ACM acht deze wijziging uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel kan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden verbeterd door andere voorwaarden te stellen aan de wijzigingsvoorstellen die ProRail kan doen. Het begrenzen van de schuifruimte in de tijd tot maximaal drie minuten, acht de ACM redelijk. Dit borgt dat het steeds gaat om beperkte wijzigingen. De ACM acht het zinvol om het oogmerk van de schuifruimte bij de bevoegdheid op te nemen. Dat oogmerk is het doelmatig gebruik van capaciteit.

In het huidige voorstel wordt aangegeven dat ProRail ook de reistijd voor de reiziger en de gerechtvaardigde belangen van gerechtigden moet meewegen. De ACM acht het criterium 'reistijd voor de reiziger' echter te beperkt. Zo dient bijvoorbeeld een extra trein die door toepassing van schuifruimte wel kan gaan rijden, ook het reizigersbelang. Het criterium 'gerechtvaardigde belangen van gerechtigden' vindt

de ACM dan weer te ruim. Om deze reden adviseert de ACM deze beide criteria te vervangen door 'het algemene reizigers- en verladersbelang'. Dit kan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verbeteren.

De ACM merkt tot slot op dat de coördinatieprocedure onverminderd onder toezicht van de ACM staat en daarmee ook de voorgestelde bevoegdheid tot het hanteren van schuifruimte als onderdeel van die procedure.

Gelet op het voorgaande adviseert de ACM om de voorwaarden 'reistijd voor de reiziger en de gerechtvaardigde belangen van gerechtigden' te vervangen door 'het algemene reizigers- en verladersbelang'.

### **Minimumbedieningsniveau**

Het minimumbedieningsniveau is het minimum aantal treinen op een bepaald traject per uur of dag, waar een bepaald type vervoer (vervoer in een bepaalde deelmarkt) recht op heeft. Een minimumbedieningsniveau van twee paden per richting per uur voor vervoertype X betekent dus dat er voor dat type vervoer minimaal twee paden per richting per uur beschikbaar zijn. Er kunnen dan dus minimaal twee treinen rijden. Een aantal minimumbedieningsniveaus worden met de wijziging verhoogd.

Wat betreft uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verandert er door deze wijziging niets. De ACM acht deze minimumbedieningsniveaus uitvoerbaar en handhaafbaar. De wijzigingen betreffen vooral de minimumbedieningsniveaus voor internationale passagierstreinen en deze zijn – enigszins samengevat – weergegeven in de onderstaande tabel:

| Traject en type verkeer   | Huidige besluit                      | Voorstel in ontwerpbesluit | Advies ACM                          |
|---|--------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
|   | <b>in paden per uur per richting</b> |                            |                                     |
| Binnenlandshogesnelheidspersonenvervoer op op het baanvak Amsterdam – Schiphol – Rotterdam Centraal (bestemd voor IC direct en IC Brussel van NS onder de hoofdrailnetconcessie)    | 4                                    | 5 <sup>1</sup>             | <b>3<sup>2</sup></b><br>(5 minus 2) |
| Binnenlands hogesnelheidspersonenvervoer op baanvak Rotterdam Centraal – Breda (bestemd voor IC direct van NS onder de hoofdrailnetconcessie)                                       | 4                                    | 4                          | <b>2</b><br>(4 minus 2)             |
| Internationaal hogesnelheidspersonenvervoer op baanvak (Amsterdam) - Rotterdam Centraal – (Breda) – Belgische grens (bestemd voor IC Brussel van NS onder de hoofdrailnetconcessie) | 0                                    | 2                          | 2                                   |
| De onderstaande minimumbedieningsniveaus zijn de facto bestemd voor opentoevangsvervoer   |                                      |                            |                                     |
| Internationaal hogesnelheidspersonenvervoer <sup>3</sup> op het baanvak Amsterdam – Schiphol – Rotterdam Centraal – Belgische grens   | 1                                    | 2                          | <b>4</b>                            |
|   | <b>in paden per dag per richting</b> |                            |                                     |
| Internationaal personenvervoer baanvak Amsterdam – Utrecht Centraal – Arnhem – Zevenaar grens   | 8                                    | 8                          | -                                   |
| Internationaal personenvervoer baanvak Amsterdam – Deventer – Oldenzaal grens   | 8                                    | 16                         | -                                   |

**Tabel 1. Minimumbedieningsniveaus voor internationaal passagiersvervoer en nationaal passagiersvervoer over de HSL (in huidige Besluit capaciteitsverdeling, voorstel in ontwerpbesluit, advies van de ACM).<sup>4</sup>**

De ACM acht de verhogingen van de minimumbedieningsniveaus voor internationale passagierstreinen een verbetering. Voor internationaal passagiersvervoer op de route (1) Amsterdam – Deventer – Oldenzaal grens gaat het minimumbedieningsniveau van acht naar zestien paden per richting per dag. Voor de route (2) Amsterdam – Rotterdam – Belgische grens (over de HSL) voor treinen die 300 km/u kunnen rijden van een pad per richting per uur naar twee paden per richting per uur (effectief ongeveer 32 paden per dag)<sup>5</sup>. De facto zijn dit paden die zullen worden gebruikt door opentoevangsvervoerders.<sup>6</sup> Dit internationale opentoevangsvervoer krijgt hierdoor meer rechten en daardoor betere kansen op het verkrijgen van treinpaden. Dit is belangrijk omdat het op basis van het aantal bij de ACM gemelde opentoevangsdiensten duidelijk is dat opentoevangsaanbieders vanaf 2026, en zeker vanaf 2027 en 2028, een toenemend aantal ritten op deze routes willen uitvoeren. Hoewel het gaat om een beperkte verbetering, acht de ACM dit niettemin een belangrijke verbetering. Hieronder wordt geïllustreerd dat de verhoging vooral voor internationaal personenvervoer over de HSL van groot belang is.

<sup>1</sup> 4 paden voor binnenlandsvervoer IC direct, 1 pad voor IC Brussel

<sup>2</sup> 2 paden voor binnenlandsvervoer IC direct, 1 pad voor IC Brussel.

<sup>3</sup> Voor spoorvoertuigen die een snelheid van ten minste 300 kilometer per uur kunnen bereiken.

<sup>4</sup> Dit betreft een vereenvoudigde weergave omdat er verschillen zijn in de specificatie van de trajecten (baanvakken) en het type verkeer in het huidige Besluit capaciteitsverdeling en het voorgestelde ontwerp besluit.

<sup>5</sup> Gemiddeld wordt er in ongeveer 16 uren van de dag gereden: in de 'nacht' tussen ruwweg 22.00 uur en 6.00 uur, vertrekken er op de HSL doorgaans geen passagierstreinen.

<sup>6</sup> Voor internationaal vervoer heeft alleen de Intercity van NS van Amsterdam naar Brussel een concessie, deze verbinding is opgenomen in de Hoofdrailnet-concessie 2025-2033.

### *Mogelijkheden en huidige drempels voor opentoeegang hogesnelheidsvervoer op de HSL*

Het aantal gemelde opentoeegang hogesnelheidstreinen is potentieel 59 ritten per richting per dag in 2028 (19x NS, 2x Arriva, 7x Qbuzz, 31x Heurotrain). Het gegarandeerde capaciteitsaanbod voor die ritten is door de verhoging van het betreffende minimumbedieningsniveau vanaf 2027, 32 paden per dag. Ook na de verhoging knellen de potentiële vraag naar capaciteit (59 paden per dag) en het gegarandeerde aanbod (32 paden per dag) nog in aanzienlijke mate. Dat geldt eens te meer omdat er naast het minimumbedieningsniveau voor deze treinen (twee paden per uur, 32 paden per dag) geen andere (niet gegarandeerde) capaciteit aanwezig lijkt. De totale capaciteit op de HSL lijkt thans beperkt tot maximaal acht paden per richting per uur.<sup>7</sup> Naast de twee paden per uur die via het minimumbedieningsniveau zijn gereserveerd voor internationale hogesnelheidstreinen (alle in open toegang), zijn er zes paden per uur via minimumbedieningsniveaus gereserveerd voor treinen van de hoofdrailnetconcessie. De treinen van de hoofdrailnetconcessie betreffen vier binnenlandse treinen per uur op de route Rotterdam – Breda (de IC direct) en twee internationale treinen per uur op de route Rotterdam – Brussel<sup>8</sup> (de IC Brussel). Het via het minimumbedieningsniveau voor opentoeegang hogesnelheidstreinen (300 km/u) gegarandeerde aantal paden (twee per uur per richting), lijkt thans dus ook het maximale aantal paden voor dat type vervoer.

Hoewel onzeker is of de bij de ACM gemelde opentoeegangsdiensten zich alle zullen materialiseren, acht de ACM het feit dat de potentiële vraag ongeveer het dubbele is van het beschikbare aanbod aan paden toch een belangrijk probleem. Het geeft namelijk voor (potentiële) opentoeegangs aanbieders veel onzekerheid of en hoeveel paden zij uiteindelijk zullen krijgen. Die onzekerheid wordt versterkt doordat niet duidelijk is (niet voorspelbaar is), hoe de schaarse paden verdeeld zullen worden. Dat is vooral een probleem voor kleinere, nieuwe aanbieders die hun treinen specifiek voor deze route willen aanschaffen. Er is een risico dat partijen door deze onzekerheid geen financiering krijgen om treinen aan te schaffen en daardoor niet tot de markt zullen toetreden. De ACM acht deze situatie ongewenst. De ACM heeft daarom bedenkingen tegen de verhoging van vier naar vijf van het minimum aantal treinpaden voor binnenlands hogesnelheidspersonenvervoer op het baanvak Amsterdam – Schiphol – Rotterdam Centraal en het handhaven van vier paden per uur voor dit vervoer op het HSL-traject van Rotterdam Centraal naar Breda. De ACM acht daarbij in (de nota van toelichting op) het wijzigingsbesluit, een expliciete afweging van het maatschappelijk belang van enerzijds binnenlandse treinen over de HSL en anderzijds internationale hogesnelheidstreinen over de HSL noodzakelijk.

Door de verlaging van beide minimumbedieningsniveaus voor binnenlandse treinen op de HSL is het aantal ritten die NS op die routes volgens de concessie moet rijden niet meer geborgd. Dat is een nadelig effect, zeker omdat NS er op anticipeert deze verbindingen ook in 2027 en daarna te gaan rijden. Uiteindelijk is het aan lenW om de maatschappelijk belangen te wegen en vast te stellen wat prevaleert bij benutting van de HSL: een derde en vierde langzamere binnenlandse trein per uur per richting naar Breda of een derde en vierde internationale hogesnelheidstrein naar bijvoorbeeld Parijs of Londen.

Vanuit maatschappelijk belang en ter verhoging van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het ontwerp-wijzigingsbesluit<sup>9</sup>, lijkt het de ACM passend om in dit geval af te wijken van de in het huidige Besluit capaciteitsverdeling opgenomen algemene regel dat concessievervoer prioriteit heeft. In plaats daarvan wordt aan een derde en vierde internationale hogesnelheidstrein per uur per richting prioriteit gegeven. De ACM heeft daarbij de volgende vier overwegingen. Ten eerste gaat hier om prioritering ofwel de keuze tussen één rit over de HSL met een relatief minder snel rijdende binnenlandse trein (200 km/u) of één rit met een internationale hogesnelheidstrein (300 km/u). De ACM meent dat een internationale hogesnelheidstrein, die sneller en over een langere afstand rijdt, een hogere waarde voor de reizigers heeft en daarmee ook een hogere maatschappelijke waarde. Ten tweede is de zeer kostbare HSL infrastructuur aangelegd voor hogesnelheidstreinen. In de door lenW voorgestelde wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling krijgen de derde en vierde langzamere binnenlandse treinen per uur naar Breda prioriteit op snellere internationale hogesnelheidstreinen. Daarmee wordt de HSL- infrastructuur niet

<sup>7</sup> ProRail, Capaciteitsstrategie 2026, 21 december 2022, figuur 4.

<sup>8</sup> Meer precies 1 trein per uur van Amsterdam naar Brussel en 1 trein per uur van Rotterdam naar Brussel.

<sup>9</sup> Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers, artikel 6, vijfde lid onder c.

optimaal benut in relatie tot het doel waar deze voor is gebouwd. Ten derde is de zekerheid over capaciteitsverdeling van groter belang voor relatief kleine, nieuwe partijen die hun materieel speciaal voor deze trajecten aanschaffen. De mogelijkheid dat partijen die thans serieus overwegen toe te treden tot de markt maar dat uiteindelijk toch niet doen, weegt daarom zwaar. Ten vierde is er voor de binnenlandse reizigers en treinen tussen Rotterdam en Breda een alternatief beschikbaar via het klassieke (niet HSL) spoor. Voor internationale reizigers en treinen is dit geen reëel alternatief.

Gelet op het voorgaande adviseert de ACM het minimumbedieningsniveau voor internationale hogesnelheidstreinen (die een snelheid van tenminste 300 km/u kunnen bereiken) op de route Amsterdam – Belgische grens (over de HSL) te verhogen. De ACM stelt voor om van twee paden per richting per uur naar vier paden per richting per uur en de minimumbedieningsniveaus voor de binnenlandse treinen op de route Amsterdam-Rotterdam te verlagen van vijf naar drie paden per uur per richting en op de route Rotterdam – Breda te verlagen van vier naar twee paden per uur per richting.

De ACM benadrukt dat er een derde en vierde binnenlandse trein (IC Direct) per uur over de HSL naar Breda zou kunnen rijden als daar capaciteit voor is. Echter, als er moet worden geprioriteerd, vindt de ACM prioritering van een derde of vierde internationale hogesnelheidstrein per uur meer voor de hand liggen.

#### **Verwijderen van criteria voor prioritering binnen deelmarkten (geluid en minimale reistijd in Nederland gewogen naar reizigersaantallen)**

In het huidige Besluit capaciteitsverdeling (vóór de hier voorgestelde wijziging) wordt bij concurrerende aanvragen met betrekking tot treinen met hetzelfde type vervoer (treinen in dezelfde deelmarkt), prioriteit gegeven aan het vervoer dat het minste geluid produceert. Dit prioriteringscriterium wordt met deze wijziging geschrapt. De ACM onderschrijft deze wijziging. Dit criterium zou er in de toekomst toe leiden dat kortere (en daarmee minder geluid producerende) treinen prioriteit krijgen. Dat is onwenselijk omdat langere treinen meer reizigers kunnen vervoeren en dus in het kader van het reizigersbelang juist prioriteit zouden moeten krijgen.

Als het geluidscriterium geen oplossing biedt, kent het huidige Besluit capaciteitsverdeling prioriteit toe aan het zoveel mogelijk minimaliseren van de reistijd van de betrokken reizigers in Nederland, gewogen naar reizigersaantallen. Dit criterium behoeft voor toepassing een nadere uitwerking van ProRail (in de netverklaring) en lijkt bovendien niet geschikt om conflicten binnen deelmarkten – met veelal dezelfde reistijden – op te lossen. De ACM onderschrijft ook het schrappen van dit criterium, mede gelet op het volgende.

Het huidige Besluit capaciteitsverdeling voorziet in de bevoegdheid van ProRail om in de netverklaring aanvullende prioriteitscriteria op te nemen. Door het schrappen van de genoemde wettelijke prioriteitscriteria, komt de bevoegdheid tot het stellen van prioriteitscriteria binnen deelmarkten geheel bij ProRail te liggen. Dat komt de flexibiliteit ten goede: als een criterium ontbreekt of niet goed aansluit op de behoeften van de praktijk, kan ProRail daar met een wijziging in de netverklaring snel op inspelen. Het (in de toekomst) toekennen van prioriteit aan bijvoorbeeld een aanbieder van internationaal personenvervoer in open toegang die met ProRail een kaderovereenkomst heeft gesloten (die voorziet in capaciteit voor meer dan een dienstregelingsperiode en zo een weloverwogen investeringsbeslissing faciliteert), acht de ACM een gewenste toepassing.

De ACM houdt toezicht op de naleving van de netverklaring en is aangewezen om klachten van gerechtigden daarover te behandelen. De ACM acht deze wijziging uitvoerbaar en handhaafbaar, maar houdt rekening met een toename van het aantal klachten.

### **Reserveren capaciteit voor Defensie**

Het ontwerpbesluit bevat een bepaling over het in de netverklaring reserveren van spoorcapaciteit voor militair transport. In overleg tussen het ministerie van Defensie en ProRail bij het opstellen van de jaardienstregeling wordt een inschatting gemaakt van de daarvoor benodigde capaciteit.

De ACM begrijpt dat in de huidige geopolitieke situatie extra capaciteit beschikbaar komt voor het transport van defensiematerieel. Ook deze wijziging acht de ACM uitvoerbaar en handhaafbaar. De ACM acht het wel van belang dat ProRail met betrekking tot de aanvraagprocedure voor capaciteit ten behoeve van militair transport in de netverklaring een nader te bepalen redelijke termijn opneemt voor het ministerie van Defensie om kenbaar te maken dat van de gereserveerde treinpaden geen gebruik wordt gemaakt. Daarmee wordt voorkomen dat ongebruikte paden voor de andere gerechtigden verloren gaan.

### **Gevolgen voor de ACM**

De ACM houdt rekening met een stijging van het aantal klachten ten gevolge van de voorliggende wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling. De schuifruimte die ProRail krijgt is met name bedoeld om de groei van het treinverkeer – en de daaruit voortvloeiende capaciteitsconflicten – beter te kunnen opvangen. De verwachting is dat het aantal conflicten dat daaruit voortvloeit ook zal toenemen. Mogelijk zullen ook de in de netverklaring op te nemen prioriteitscriteria binnen deelmarkten en het reserveren van capaciteit voor militair transport tot klachten leiden.

Op voorhand valt moeilijk een inschatting te maken van de toename van het aantal klachten. Daarnaast geldt dat niet elke klacht eenzelfde intensieve behandeling vergt. De ACM behandelt nu enkele spoorklachten per jaar. Het streven van de ACM is om de toename van het aantal klachten binnen de huidige begroting op te vangen.

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid