



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20901
2500 EX 's-Gravenhage

Den Haag, 26 september 2023

Aantal bijlagen : --
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/603302
Contactpersoon : **bescherming persoonlijke levenssfeer**
Onderwerp : ACM/23/184907 Analyse Verordening gebruik spoorweginfrastructuur

Geachte mevrouw Heijnen,

U heeft op 19 juli 2023 de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verzocht een impact analyse/uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren op het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe Verordening over het gebruik van spoorweginfrastructuur (hierna: voorgestelde Verordening).¹ U vraagt om zowel een juridische analyse op de effectiviteit van de voor de ACM relevante artikelen uit het voorstel, als de impact voor de ACM in termen van personeel, organisatie en financiën. In een nadere (mondelinge) toelichting is gevraagd om specifiek een analyse van de Europese samenwerking zoals die in het voorstel is opgenomen. Deze brief bevat de door u gevraagde analyse, voor zover dat in deze fase van het wetgevingsproces gaat.

In deze brief geeft de ACM per thema uit de voorgestelde Verordening een korte analyse die zich op het toezicht van de ACM richt. In onderdeel A staan per thema de eventuele knelpunten weergegeven en daaruit volgende aandachtspunten voor de aanstaande onderhandelingen. In onderdeel B wordt een eerste analyse van nieuwe en uitgebreide toezichtstaken gegeven.

Ik waardeer het zeer dat u in deze vroege fase van het Europese wetgevingstraject de ACM betreft en dat medewerkers zijn uitgenodigd om deel te nemen in het dossierteam dat u bij de onderhandelingen in Brussel zal ondersteunen.

¹ EC, COM(2023) 443, 11 juli 2023.

A) Analyse van de voorgestelde Verordening met aandachtspunten voor het vervolg

1. Herkenbare probleemanalyse van de Europese Commissie

De voorgestelde Verordening wijzigt de regels voor het managen van spoorwegcapaciteit in de lidstaten van de Europese Unie en vervangt de bestaande Europese regels voor capaciteitsmanagement in Richtlijn 2012/34EU² en Verordening 913/2010³ (over spoorgoederencorridors). De huidige regels over spoorgoederencorridors worden daarmee afgeschaft.

De aanleiding voor de nieuwe regels zijn de problemen die de Europese Commissie constateert bij internationaal spoorvervoer. Aangezien nationaal en internationaal spoorvervoer vaak gebruik maken van dezelfde capaciteit gaan de nieuwe regels over capaciteitsmanagement van zowel internationaal als nationaal spoorvervoer. Daarnaast gaan de regels over alle aspecten van capaciteitsmanagement: alle activiteiten om spoorcapaciteit toe te wijzen aan vervoerders, de verkeersleiding van treinen en het monitoren van de prestaties van de spoorinfrastructuur en het spoorvervoer. Hierbij hoort ook het ramen van de toekomstige vraag naar spoorcapaciteit en het inventariseren van gewenste uitbreidingen in de spoorcapaciteit.

De nieuwe regels bevatten meer Europese harmonisatie en coördinatie dan de huidige regels en introduceren een Europees netwerk waarvan de leden bestaan uit de nationale infrastructuurbeheerders: de European Network of Infrastructure Managers (hierna: ENIM). ENIM gaat gemeenschappelijke principes en procedures voor capaciteitsmanagement opstellen, die de nationale infrastructuurbeheerders zoveel mogelijk moeten volgen. Het al bestaande Europese samenwerkingsverband van spoortoezichthouders, de ENRRB, krijgt meer taken en bevoegdheden en wordt omgevormd tot een organisatie met een eigen secretariaat. De Europese Commissie krijgt de mogelijkheid om via (nu voorzien 16) uitvoeringsverordeningen en gedelegeerde besluiten (hierna: lagere wetgeving) nadere regels te stellen. De nationale toezichthouders (in Nederland de ACM) gaan het toezicht op de nieuwe regels uitvoeren.⁴ De voorgestelde Verordening introduceert een vijfjarige planningshorizon voor capaciteitsmanagement. Als de Verordening zoals gepland in 2026 van kracht wordt betekent dit dat 2030 het eerste dienstregelingsjaar wordt waarin de capaciteit volgens de nieuwe Europese regels verdeeld wordt.

De ACM herkent de probleemanalyse van de Europese Commissie op hoofdlijnen en begrijpt de doelstelling van de voorgestelde Verordening. Deze sluiten goed aan op de publieke doelstellingen van Nederland op het gebied van spoorvervoer. In de punten hieronder wordt nader ingegaan op de mogelijke verbeterpunten.

2. Timetable redesign: overgang van eenjarig naar vijfjarig verdelingsproces

Met de voorgestelde Verordening wordt de huidige eenjarige capaciteitsverdeling vervangen door een vijfjarige capaciteitsverdeling, waarbinnen ruimte gereserveerd wordt voor korte termijn verzoeken. Dit wordt ook wel Timetable redesign (TTR) genoemd.

TTR is een verbetering. De ACM verwacht dat de vijfjarige planningscyclus beter dan de huidige eenjarige cyclus aansluit op de behoefte aan lange termijn stabiliteit en zekerheid voor personenvervoerders enerzijds en de behoefte aan korte termijn flexibiliteit voor goederenvervoerders anderzijds. Daarmee is de opzet van dit deel van de voorgestelde Verordening een verbetering.

² Richtlijn 2012/34/EU, Afdeling 3 Toewijzing van infrastructuurcapaciteit.

³ Verordening (EU) nr. 913/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2010 inzake het Europese spoorwegnet voor concurrerend goederenvervoer.

⁴ Artikel 63, Verordening.

3. Schaarste per treinpad prioriteren op basis van meerder factoren

De huidige verdelingspraktijk bij schaarste is relatief simpel en daardoor voorspelbaar. Waar er meerdere aanvragen zijn voor één treinpad, gaat bijvoorbeeld treinverkeer dat volgt uit concessies voor.⁵ Aangezien deze norm duidelijk is voor alle betrokken partijen, is aan de voorkant helder waar oplossingen voor mogelijke conflicten aan moeten voldoen. Als gevolg daarvan zijn er nauwelijks formele klachten noch behoefte aan normduiding dan wel uitleg door de toezichthouder of de rechtspraak nodig.

De ACM verwacht dat een genuanceerder prioriteringssysteem, zoals in het voorstel wordt geopperd, resulteert in meer en complexere klachten. De nieuwe systematiek bevat meer factoren in de prioriteringssystematiek *en* meer open normen. Dat geeft meer ruimte om meer belangen te wegen en nuanceringen in de prioritering per punt van schaarste aan te brengen. Maar het vergroot inherent ook de onzekerheid over de (verwachte) uitkomst. De formele prioriteringsregels leiden dan niet meer zonder twijfel tot een voor een ieder voorspelbare uitkomst.

Een eerste overweging op het beleidsmatige vlak wil de ACM u voor aanvang van de onderhandelingen meegeven. Theoretisch lijkt het voorstel om genuanceerder te prioriteren (per treinpad) mogelijk een verbetering, zeker wanneer de criteria voor deze maatschappelijke wensen zijn vastgesteld (inclusief economische en duurzaamheidscriteria). De vraag is echter of deze gedachte opgaat als het doel is het gebruik van het gehele (spoorweg)netwerk maatschappelijk te optimaliseren. Immers wat *overall maatschappelijk* optimaal is, kan niet per treinpad besloten worden, maar moet voor het gehele netwerk (beleidsmatig) besloten worden.

Uiteindelijk is het omwille van de toepasbaarheid wenselijk dat voor de prioritering van conflicterende treinpaden een integraal, door de wetgever vastgesteld kader kan worden gehanteerd. Zowel voor de uitvoering van de taken van de ACM als toezichthouder, maar ook voor de spoorwegsector zelf, is het wenselijk dat er een politiek of beleidsmatige afweging wordt gemaakt van wat maatschappelijk de optimale prioritering bij schaarste is. Voor de ACM als toezichthouder is het uiteindelijk in ieder geval wenselijk dat er een duidelijke (redelijk simpele), voorspelbare prioriteringssystematiek per treinpad mogelijk moet zijn op basis van een bindend document. Daarbij maakt het vanuit toezichtsperspectief niet uit of dit document door de nationale wetgever (bijvoorbeeld via een Amvb) of op Europees niveau is vastgesteld (bijvoorbeeld in een uitvoeringsverordening).

Lange daadwerkelijke implementatietermijn. Door de voorgestelde systematiek om via Europese softlaw én nationale beleidsmatige sturing de prioriteringscriteria in te vullen en de reeds lange voorgenomen implementatieperiode, gaat het voorstel naar de verwachting van de ACM significante onzekerheid geven voor de prioritering op het spoor de komende tien jaar. Er zitten in dit gehele proces veel punten waar over geprocedeerd kan worden. De onzekerheid en de lange implementatietermijn worden versterkt door het mechanisme van het op Europees niveau nader invullen van de normen uit de voorgestelde Verordening. Zie punt 4 hieronder.

⁵ Op grond van de voorgenomen wijziging van Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.

4. Voorgestelde Europese samenwerking via ENIM en de ENRRB

Niet werkbare Europese samenwerkingsstructuur. Onder het voorstel zou de ACM samengevat gaan toezien op of ProRail de *Verordening* juist toepast in concrete prioriteringsbeslissingen over treinpaden. Daarbij moet de ACM bij een klacht of een toezichtscasus indirect de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de door ENIM vastgestelde richtsnoeren toetsen én moet de ACM overwegen deze richtsnoeren zelf toe te passen, én moet de ACM uitleggen of het de aanbevelingen, opinies etc. van de ENRRB volgt én moet uiteraard het nationale bestuursrecht toegepast worden. Een dergelijk besluit van de ACM zou via de nationale rechtsgang (rechtbank Rotterdam en CBB) aan het Hof van Justitie voorgelegd kunnen worden indien er prejudiciële vragen opkomen.

De ACM merkt op dat in het voorstel bovendien de ondertoezichtgestelden richtsnoeren voor zichzelf schrijven. In het voorstel is geen formele rol voorzien voor de nationale toezichthouders in het proces van totstandkoming van de ENIM richtsnoeren. Indien het politiek of praktisch wenselijk is dat de ENIM richtsnoeren voor haar leden blijft maken, is het voor haalbaar toezicht noodzakelijk om in de Europese governance structuur een goedkeuringsmoment door de toezichthouders (ENRRB) op te nemen.

Gelet op het bovenstaande lijkt het voorgestelde systeem van Europese softlaw ontoepasbaar doordat er veel te veel stappen en kruisverwijzingen in het proces van het maken van de richtsnoeren zitten. Ook dient de positie van de samenwerkende onafhankelijke nationale toezichthouders te worden versterkt. Als het doel is om het toezicht meer Europees in te richten, moet het samenwerkingsverband verder worden versterkt. In andere sectoren waar Europese harmonisatie en coördinatie cruciaal zijn (zoals telecom en energie) zijn voorbeelden te vinden van goed werkende verbanden van onafhankelijke toezichthouders. Een onafhankelijke voorzitter en een eigen deskundig secretariaat helpen bijvoorbeeld bij het versterken van dergelijke coördinatiemechanismen.

5. Verplichtte compensatie bij veranderingen in capaciteitsrechten en gebruik

Effectieve prikkels voor capaciteitsbenutting. De voorgestelde Verordening kent een verplichte compensatieregeling voor het intrekken van verdeelde capaciteit door de infrastructuurbeheerder en het ongebruikt laten van verdeelde capaciteit door een vervoerder. De hoogte van de compensatie moet zo worden vastgesteld dat die effectieve prikkels geeft aan de infrastructuurbeheerders en vervoerders om planning en realisatie aan elkaar aan te sluiten. De infrastructuurbeheerder doet een voorstel voor de compensatie en de toezichthouder stelt deze vast. Ook bij deze regels geldt dat ENIM richtsnoeren gaat opstellen en de Europese Commissie lagere regelgeving vast kan stellen.⁶

De ACM onderschrijft de doelstelling van de compensatieregels: planning en realisatie horen voor een efficiënt gebruik van het spoor zo dicht mogelijk op elkaar aan te sluiten. Onze nationale ervaring met het invoeren van financiële prikkels, zoals deze compensatieregeling, is echter dat de uitvoering ingewikkeld en kostbaar kan worden. Er is zodanig vaak sprake van overmacht dat de bewijsvoering en de administratie hiervan tijdrovend en kostbaar zal zijn. De ACM adviseert daarom in te zetten op het verwijderen van de verplichting voor infrastructuurbeheerders tot het maken van een compensatieregeling.

⁶ Artikelen 39 en 40, Verordening.

B) Nieuwe en uitgebreide toezichtstaken voor de ACM

De voorlopige analyse van de ACM qua nieuwe taken is in de lijst opgenomen in het kader hiernaast.

Voor de uitvoering van de nieuwe toezichtstaken en voor uitbreiding van de bestaande toezichtstaken is naast capaciteit ook opbouw van kennis nodig die nu niet aanwezig is. Daarbij kan geacht worden aan:

- kennis over crisismanagement op het spoor;
- kennis over ICT systemen waarmee Europese aanvragen voor capaciteit gedaan kunnen worden;
- wezenlijke verdieping van kennis over spoorweglogistiek.

Op dit moment in het proces komt de ACM tot de inschatting dat, zonder wijzigingen in de Verordening, circa 5 FTE nodig zou zijn om uitvoering te geven aan dit voorstel. Daarbij wordt aangetekend dat een precieze schatting moeilijk is door de nog onbekende uitwerking van lagere wetgeving van de Europese Commissie en richtsnoeren van de ENIM.

Wel is vast te stellen dat naast extra nationale toezichtstaken ook extra Europese afstemming uit het voorstel volgt. Daarnaast zien we door de complexiteit van het voorgestelde systeem een sneeuwbaaleffect aan extra toezichtswerk ontstaan: complexere en reeds daarmee minder voorspelbare prioriteringsbesluiten van ProRail zullen leiden tot (veel) meer *en* complexere klachten die de ACM moet behandelen.

Overigens lijkt de inschatting van de toezichtskosten die in het voorstel door de Europese Commissie is opgenomen, van € 1,1 miljoen per jaar⁷ voor alle toezichthouders in de EU samen, uitzonderlijk laag. Dat zou op tien tot vijftien FTE voor de gehele EU neerkomen. Het is zelfs niet goed voorstelbaar dat *enkele* Europese samenwerking van de spoorwegtoezichthouders hier mee toe zou kunnen, aangezien dit onder andere bestaat uit: de board- en werkgroep vergaderingen van de ENRRB houden en voorbereiden; de EU-coördinatie van grensoverschrijdende capaciteitsaanvragen en klachten hierover; en het in stand houden van het ENRRB secretariaat.

Indicatie van nieuwe toezichtstaken:

- i. Jaarlijks analyseren van het “*capacity supply plan*” van ProRail [art. 18, negende lid]
- ii. Beoordelen van verzoeken van ProRail om congestievergoedingen in bepaalde situaties te mogen toepassen [art. 23, vijfde lid]
- iii. Monitoren van capaciteitsannuleringen door ProRail wegens onvoldoende gebruik door de aanvrager [art. 27, zesde lid] + informeren andere nationale toezichthouders bij dergelijke annuleringen voor grensoverschrijdend verkeer [art. 27, zevende lid]
- iv. Verlenen van ontheffingen van de verplichting voor aanbieders van dienstvoorzieningen om capaciteitsinformatie digitaal aan ProRail aan te leveren [art. 29, zesde lid]
- v. [*Afhankelijk van keuze I&W*] Ex ante goedkeuren van kaderovereenkomsten [art. 31, eerste lid]
- vi. Tweejaarlijks een zienswijze geven op het capaciteitsmodel van ProRail [art. 33, vijfde lid]
- vii. Beoordelen van alternatieve capaciteitsverdelingsmechanismen van ProRail [art. 37, derde lid]
- viii. Goedkeuren van annuleringsheffingen die door aanvragers af te dragen zijn aan ProRail [artikel 40, vierde lid, eerste alinea]
- ix. Vaststellen van annuleringsheffingen die door ProRail af te dragen zijn aan aanvragers [artikel 40, vierde lid, eerste alinea]

⁷ Impact assessment, p. 54, tabel 7 ('enforcement costs').

Zoals hiervoor aangegeven waardeert de ACM dat zij in dit stadium reeds betrokken wordt. U heeft de ACM uitgenodigd om in het dossierteam deel te nemen dat de onderhandelingen zal faciliteren. De ACM zal dat graag doen in de rol van (beoogd) onafhankelijk toezichthouder. Mijn medewerkers nemen contact op om hierover praktische afspraken te maken.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

bescherming persoonlijke levenssfeer

