

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3822

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Steunpakket voor kleine en middelgrote ondernemingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3818)

Fiche: Verordening inzake bestrijding van late betalingen in handelstransacties (Kamerstuk 22 112, nr. 3819)

Fiche: Richtlijn Verrekenprijzen (Kamerstuk 22 112, nr. 3820)

Fiche: Richtlijn Europese grensoverschrijdende verenigingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3821)

Fiche: Verordening capaciteit spoorweginfrastructuur

Fiche: Verordening Europese arbeidsmarktstatistieken (Kamerstuk 22 112, nr. 3823)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het gebruik van spoorweginfrastructuur capaciteit in de gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte, tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 913/2010
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
11 juli 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023)443
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52023PC0443 – NL – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2023)443 en SWD(2023)444 (samenvatting)
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Transport, Telecom en Energie (Transportraad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 91, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 11 juli 2023 presenteerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) het Vergroening van vrachtvervoer-pakket (*Greening Freight Package*). Met dit pakket beoogt de Commissie de efficiëntie en duurzaamheid van het vrachtvervoer te vergroten. Het pakket wordt begeleid door een toelichtende mededeling¹ waarin de ontwikkeling van het goederenvervoer en de lopende beleidsmaatregelen worden beschreven en toegelicht hoe de nieuwe voorstellen zich tot elkaar verhouden. Hiervan zal geen BNC-fiche opgesteld worden omdat de mededeling geen aanvullende informatie bevat ten opzichte van de voorstellen in het pakket en bedoeld is ter begeleiding. Naast deze mededeling bestaat het pakket uit drie voorstellen: een verordening voor het bepalen van broeikasgasemissies van transportdienstverleningen², een verordening capaciteit spoorweginfrastructuur³, en een herziening van de richtlijn gewichten en afmetingen van zware wegvoertuigen⁴. Dit fiche betreft het voorstel voor een verordening capaciteit spoorweginfrastructuur.

¹ Green Deal: Greening freight for more economic gain with less environmental impact (europa.eu)

² https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_441.pdf

³ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_443_0.pdf

⁴ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_445_0.pdf

Het voorstel omvat een herziening van de bestaande richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte⁵, die regels bevat voor het gebruik van de spoorweginfrastructuurcapaciteit in de gemeenschappelijke Europese spoormarkt. De Commissie stelt voor om de meeste bepalingen over capaciteitsmanagement uit die richtlijn te schrappen en daarnaast de verordening over spoorgoederencorridors⁶ in te trekken. Deze richtlijnbe-
palingen en de verordening worden vervangen door een nieuwe verordening over capaciteitsmanagement, verkeersleiding en prestatie beheer van spoorwegen. Het voorstel ziet zowel op het vervoer van personen als op het vervoer van goederen per spoor.

Met dit voorstel beoogt de Commissie de groei en de concurrentiepositie van het spoorvervoer te bevorderen, zowel nationaal als internationaal (EU), via geharmoniseerde processen inzake capaciteitsverdeling- en verkeersleiding en via verbeterde afstemming tussen spoorinfrastructuur-beheerders. Verder zet de Commissie in op meer digitalisering en automatisering van capaciteitsmanagement. Dit maakt een betere benutting van de beschikbare capaciteit op het Europees spoorweg-netwerk mogelijk, waardoor er meer ruimte zal zijn voor groei van het spoorvervoer, aldus de Commissie. Dit moet leiden tot meer energie-efficiënt vervoer, het behalen van CO₂-reductiedoelen, het verbeteren van de luchtkwaliteit en het verminderen van congestie, in lijn met de doelstellingen van de EU *Green Deal*⁷.

In het voorstel behouden de infrastructuurbeheerders de taken voor het uitvoeren van capaciteitsmanagement en verkeersleiding. Echter, de Commissie stelt voor dat de infrastructuurbeheerders gezamenlijk een Europees kader over capaciteitsmanagement, verkeersleiding en prestatiebeheer vaststellen voor de harmonisatie van hun processen. Deze kaders hebben impact op de nationale beschikbaarheid van treinpaden. De bepalingen uit het voorstel over capaciteitsmanagement zijn mede gebaseerd op de door de sector⁸ al ingezette hervorming van capaciteitsmanagement volgens de principes van *Time Table Redesign* (TTR)⁹. De TTR-principes maken een meer flexibele spoorcapaciteitsplanning mogelijk, met de mogelijkheid meer treinen te laten rijden tegen lagere kosten. De infrastructuurbeheerders hebben de rol om een meerjarige strategische capaciteitsplanning te maken en daarvoor een capaciteitsmodel te ontwerpen. Op basis daarvan kunnen vervoerders aanvragen doen voor capaciteit. De werkmethode van TTR zien zowel op nationaal als internationaal treinverkeer. Volgens de TTR-principes ontwikkelen de infrastructuurbeheerders op basis van marktwensen capaciteitsstrategieën¹⁰ voor de infrastructuur, waarmee de vervoerders aanvragen kunnen doen voor capaciteit zoals die in de capaciteitsstrategie is beschreven. De infrastructuurbeheerders houden daarbij rekening met het spoorwegbeleid van de lidstaten voor benutting van de infrastructuur capaciteit. De Commissie stelt voor dit beleid vast te leggen in strate-

⁵ 2012/34/EU

⁶ (EU) 913/2010

⁷ COM(2019)640

⁸ Spoor infrastructuurbeheerders en vervoerders

⁹ Time Table Redesign is een Europees initiatief om de capaciteitsverdeling/jaardienstregeling te herontwerpen.

Het geeft invulling aan enerzijds de wens van personenvervoerders om eerder inzicht te krijgen in hun dienstregelingen, en anderzijds de wens van goederenvervoerders om korter voor ingang van de nieuwe dienstregeling en gedurende het dienstregelingsjaar capaciteit te kunnen reserveren:

Timetable Redesign for Smart Capacity Management – RNE – RailNetEurope | Association For Facilitating Traffic On European Rail Infrastructure

¹⁰ De voorgestelde capaciteitsstrategie bevat de verwachtingen van de infrastructuurbeheerder over toekomstig vraag en aanbod van spoorweginfrastructuur capaciteit en de visie hoe hieraan tegemoet kan worden gekomen.

gische richtlijnen¹¹ van de lidstaten. Indien meerdere spoorvervoerders capaciteit voor hetzelfde treinpad aanvragen bij de infrastructuurbeheerder en er via vrijwillige coördinatie tussen aanvragers geen consensus wordt bereikt over de verdeling van capaciteit, beslist de infrastructuurbeheerder op grond van Europees geharmoniseerde sociaaleconomische prioriteitscriteria. Deze criteria zijn kosten voor vervoerders en de gevolgen voor de prijzen voor klanten, aan vervoerstijd gerelateerde kosten, bereikbaarheid, toegankelijkheid, klimaatimpact, gezondheid en veiligheid. Er is daarbij geen automatische voorrang voor het uitvoeren van openbare dienstcontracten. Voor de verkeersleiding stelt de Commissie voor dat de infrastructuurbeheerders een geharmoniseerd regelgevend kader ontwikkelen voor de coördinatie van grensoverschrijdend spoorverkeer, verstoringen en crisisbeheer, en de prestaties monitoren. Daarnaast stelt de Commissie voor een *Performance Review Body*¹² op Europees niveau op te richten om de Commissie en de Europese Trans-Europese Transport Netwerk (TEN-T)-coördinatoren te adviseren over infrastructuurprestaties, waaronder betrouwbaarheid van het vervoer.

De Commissie stelt verder voor de rol van de spoorgoederencorridors (waaronder de Rijn-Alpen, Noordzee-Baltische zee en Noordzee-Middellandse zee corridors) per 2029 te schrappen. Tegelijkertijd versterkt het voorstel het bestuur van de spoorgoederencorridors door wijziging van de TEN-T netwerken¹³. De Commissie zet in op de ondersteuning van een centrale coördinerende entiteit van infrastructuurbeheerders op Europees niveau. De Commissie wil voor deze nieuwe bestuursstaak het bestaande Europese netwerk van infrastructuurbeheerders (PRIME) inzetten, in het voorstel European Network of Infrastructure Managers (ENIM) genoemd, met een Netwerk Coördinator als uitvoeringsorganisatie. Het ENIM krijgt verschillende taken toebedeeld, bijvoorbeeld op het gebied van harmonisatie van processen voor capaciteitsmanagement, verkeersleiding en prestatiebeheer, het maken van transportmarktanalyses en het opstellen van hierboven genoemde inhoudelijke Europese kaders en richtsnoeren. Het voorstel voorziet in bijzondere regels voor crisissituaties, waaronder op het gebied van gezondheid, natuurlijke rampen, defensie, milieu en publieke veiligheid. In geval van een crisis met een effect op aanbod of vraag van spoorvervoerdiensten kunnen de lidstaten noodmaatregelen treffen, zoals het gebruik van alternatieve routes of het toepassen van alternatieve procedures voor verkeersleiding. Deze dienen te worden onderbouwd voor de Commissie en het ENIM. De Commissie stelt voor het Europese netwerk van toezichthouders (ENRRB genaamd) onder voorzitterschap van de Commissie te versterken met een permanent secretariaat met als taak om aanbevelingen voor handhaving op te stellen.

b) Impact assessment Commissie

In de effectbeoordeling heeft de Commissie de huidige wijze van capaciteitsverdeling en verkeersmanagement voor grensoverschrijdend spoorvoer in de EU gekenmerkt als een jaarlijks dienstregelingsproces dat met name handmatig wordt verricht door spoorinfrastructuurbeheerders. De toewijzing van grensoverschrijdende spoorwegcapaciteit gebeurt met

¹¹ Dergelijke strategische richtlijnen van de lidstaten kunnen zaken bevatten als algemene doelstellingen van nationaal spoorbeleid relevant voor strategische capaciteitsplanning en een vooruitblik over de ontwikkeling van de spoorweginfrastructuur.

¹² De door de EC voorgestelde onpartijdige Performance Review Body adviseert relevante partijen over zaken gerelateerd aan de prestaties van spoorvervoer- en spoorweginfrastructuurdiensten.

¹³ Zie verslag Transportraad 5 december 2022 en bereikte algemene oriëntatie voor TEN-T. Kamerstuk 21 501-33, nr. 995

name op nationaal niveau en er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van de opgezette structuur voor de spoorgoederencorridors. De Commissie vindt dat er wettelijke en procedurele belemmeringen zijn voor effectieve capaciteitsverdeling, een gebrek aan economische prikkels, onvoldoende grensoverschrijdende samenwerking tussen belanghebbenden, en een gebrek aan digitale instrumenten ter ondersteuning van het proces van capaciteitsverdeling.

In de effectbeoordeling heeft de Commissie vier combinaties van verschillende maatregelen onderzocht. De eerste optie betreft de verfijning van het bestaande wettelijk kader voor grensoverschrijdend spoorvoer met behoud van de huidige aanpak van de spoorgoederencorridors voor grensoverschrijdende afstemming over capaciteitsverdeling en verkeersleiding. De opties 2, 3 en 4 stappen af van de huidige spoorgoederencorridorsaanpak en gaan over op een integrale spoornetwerkbenadering met een Europese harmonisatie en modernisering van regels en procedures over capaciteitsverdeling en verkeersleiding voor grensoverschrijdend spoorvervoer. Het belangrijkste verschil tussen opties 2, 3 en 4 is het niveau van ambitie en een toenemende mate van centralisatie van besluitvorming hierover op Europees niveau. Optie 2 is gebaseerd op vrijwillige samenwerking tussen infrastructuurbeheerders met weinig gecentraliseerde coördinatiestructuren op EU-niveau. Optie 3 bouwt voort op optie 2 met aanvullende verantwoordelijkheden voor harmonisatie bij de coördinatiestructuren op EU-niveau, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande entiteiten. Optie 4 bouwt voort op optie 3 en breidt de bevoegdheden van de coördinatiestructuren op EU-niveau uit met de opzet van een Europese verkeersleiding functie voor het beheer van crisissituaties. Gebaseerd op de resultaten van de consultaties tijdens de effectbeoordeling, om een balans te vinden tussen de positie van de infrastructuurbeheerders enerzijds en die van de spoorvervoerders anderzijds, en omdat optie 3 de beste balans bevat tussen kosten en baten, heeft de Commissie voor deze optie gekozen en stelt voor over te gaan naar een spoorwegnetwerk benadering. In deze optie blijven de nationale infrastructuurbeheerders eindverantwoordelijk voor de besluitvorming over de toedeling van grensoverschrijdende spoorcapaciteit. Met de keuze voor optie 3 met een geharmoniseerd en direct toepasbaar kader voor het beheer van spoorwegverkeer en infrastructuur verwacht de Commissie een betere benutting van de spoorweginfrastructuur te bereiken voor zowel personen- als goederenvervoer. Dit maakt volgens de effectbeoordeling van de Commissie een toename van 4% spoorverkeer in de EU mogelijk.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich actief in voor de ontwikkeling van het internationaal personen- en goederenvervoer per spoor en de Europese agendering van dit onderwerp¹⁴. Het kabinet benadrukt het belang van goede internationale (nacht) treinverbindingen en de ambitie om het goederenvervoer te verplaatsen van de weg naar spoor en water, de zogenoemde «modal shift» ambitie¹⁵. Het Nederlandse spoornetwerk is een intensief gebruikt netwerk. De groeiambities voor internationaal en nationaal spoorvervoer vragen om keuzes voor de optimale benutting van het huidige netwerk¹⁶.

¹⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 918, Kamerstuk 29 984, nr. 950, en Kamerstuk 29 984, nr. 994

¹⁵ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», 15 december 2021, p. 19. Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77

¹⁶ Kamerstuk 23 645, nr. 685

Deze keuzes hangen ook samen met de marktordening op het spoor¹⁷. Hieruit volgt dat het kabinet er op inzet dat een lidstaat in het regelgevend kader voldoende instrumenten moet hebben om beleidsmatig gewenste optimale benutting van de beschikbare spoorwegcapaciteit te bevorderen. Daarnaast is het kabinet binnen de EU promotor van de bevordering van militaire mobiliteit via o.a. het spoor.¹⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de doelstelling van de Commissie om het spoorvervoer voor personen en goederen te bevorderen, zowel nationaal als grensoverschrijdend. Het kabinet acht het voorstel van groot belang omdat het spoorvervoer een belangrijk middel is in de klimaattransitie en het de internationale bereikbaarheid van Nederland bevordert. Internationaal spoorvervoer dient een aantrekkelijk alternatief te worden voor wegvervoer. Het kabinet onderschrijft de toepassing van TTR-principes en de digitalisering en automatisering van processen ter verbetering van de capaciteitsverdeling op het spoor. In de Berlijnverklaring van 21 september 2020¹⁹ over het internationaal spoorgoederenvervoer is het vervolg van het TTR-sector initiatief ondersteund, onder andere door Nederland. Het kabinet ondersteunt de ontwikkeling van een geharmoniseerd regelgevend kader door de infrastructuurbeheerders voor de verkeersleiding, evenals de monitoring van de infrastructuurprestaties.

Het kabinet is echter daarbij van mening dat het voorstel voldoende ruimte moet laten voor nationaal beleid inzake het beschikbaar stellen van capaciteit voor het binnenlands spoorvervoer, zowel in normale als in crisissituaties. In het geval van schaarste, zoals in Nederland het geval is, dient er voldoende ruimte te zijn voor het uitvoeren van openbare dienstcontracten/vervoerconcessies. In het huidige voorstel van de Commissie is dit onvoldoende geborgd. Ook dienen de lidstaten de ruimte voor capaciteit ter bevordering van internationaal personen- en goederenvervoer goed op elkaar af te stemmen. De toegang tot het spoor voor vervoer met een militair belang zal gegarandeerd moeten worden door het hele continuüm van vrede, spanning en crisis. De inzet van het kabinet is dat een lidstaat voldoende instrumenten moet hebben om de beleidsmatig gewenste optimale benutting van de capaciteit op het netwerk te bevorderen. Dit kan o.a. door verheldering van het door de Commissie voorgestelde instrument van strategische richtsnoeren van de lidstaten, inclusief de vereiste internationale afstemming daarover.

Het kabinet is ook kritisch op het inzetten van geharmoniseerde sociaal-economische prioriteitscriteria voor capaciteitsverdeling in geval van schaarse capaciteit. Het kabinet is van mening dat deze prioriteitscriteria onvoldoende rekening houden met het maatschappelijke belang van een openbare vervoersdienst, zoals de uitvoering van openbare dienstcontracten voor het binnenlands personenvervoer. Het kabinet zet bij de onderhandeling in op zeker stellen dat het uitvoeren (van de afgesproken frequenties) van binnenlandse openbare spoorvervoersdiensten onder een openbaar dienstcontract voorrang dient te krijgen bij de toedeling van schaarse capaciteit. Het kabinet is ook van mening dat dergelijke prioriteitscriteria om een heldere uitwerking vragen opdat de infrastructuurbeheerder de benutting van schaarse capaciteit waar mogelijk kan optimaliseren en er voldoende zekerheid ontstaat voor vervoerders, en zal hier in de onderhandelingen op aandringen.

¹⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 899

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 3585

¹⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 918

Het kabinet is daarnaast kritisch op de voorgestelde taken voor de coördinatiestructuren op EU-niveau, zowel voor de infrastructuurbeheerders (ENIM) als voor de koepel van toezichthouders (ENRRB). Zowel het ENIM als de ENRRB krijgen naar de mening van het kabinet te uitgebreide taken toebedeeld. Zo krijgt het ENIM de taak om Europese kaders en richtsnoeren op te stellen ten aanzien van, bijvoorbeeld, de procedures inzake de toepassing van socio-economische prioriteitscriteria voor capaciteitsverdeling in geval van schaarse capaciteit, als onderdeel van een Europees kader voor capaciteitsmanagement. Besluitvorming binnen het ENIM geschiedt in beginsel met gewone meerderheid. Nationale infrastructuurbeheerders mogen alleen in goed gemotiveerde gevallen van deze Europese kaders en richtsnoeren afwijken. Dit gaat ten koste van de nationale beleidsruimte. De ENRRB gaat in het voorstel coördineren bij klachten over grensoverschrijdend vervoer en ook hier dient de nationale toezichthouder verantwoording af te leggen aan de ENRRB bij niet opvolging van zijn aanbevelingen. Het kabinet is van mening dat dergelijke coördinatie taken op EU-niveau een helder juridisch kader moeten kennen en niet uitsluitend gebaseerd op sectorregulering, en zal hier in de onderhandelingen op inzetten. Het kabinet acht het ook van groot belang dat voldoende nationale beleidsruimte behouden blijft om beleidsmatig optimale benutting van de infrastructuur capaciteit te bevorderen, en zal hier in de onderhandelingen op inzetten. Daarnaast merkt het kabinet op dat de verhouding tussen het ENIM en de ENRRB niet in balans is. Zo is er geen formele rol voorzien voor de nationale toezichthouders in het proces van totstandkoming van de ENIM kaders en richtsnoeren. Het kabinet zal aandringen op herstel van deze balans.

Het kabinet acht het schrappen van de rol van de spoorgoederencorridors, waaronder bij capaciteitsverdeling, niet proportioneel. Bij de spoorgoederencorridors werken een beperkt aantal lidstaten en infrastructuurbeheerders samen op belangrijke (achterland)verbindingen voor de ontwikkeling van een aantrekkelijke en interoperabele infrastructuur gericht op het creëren van capaciteit voor internationaal spoorgoederenvervoer. De voorbereidende en adviserende rol van de spoorgoederencorridors is van belang bij capaciteitsontwikkeling²⁰. Er is een risico dat alle gezamenlijke Europese infrastructuurbeheerders niet dezelfde kwaliteit van afstemming kunnen verzekeren als is opgebouwd in de corridors. Het kabinet houdt vast aan de inzet bij het voorstel voor TEN-T netwerken²¹ voor het versterken van de spoorgoederencorridors. Inzake het besturen van de transitie naar een meer Europees geharmoniseerde wijze van capaciteitsmanagement is het kabinet van mening dat een grotere rol van lidstaten voor de hand ligt, bijvoorbeeld bij de coördinatie en mogelijke financiering van de ICT-transitie.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie van het lid Van Raan²² om bij voorstellen voortkomend uit de EU *Green Deal* rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. De effecten op alle vier aspecten worden door het kabinet in principe als positief beoordeeld. Het voorstel draagt bij aan betere benutting van de spoorinfrastructuur, aangezien de Commissie verwacht met de implementatie ervan meer spoorwegcapaciteit en een

²⁰ Bijvoorbeeld het voorbereiden van internationale capaciteit en coördinatie van werkzaamheden.

²¹ Zie verslag EU transportraad van 19 december 2022 Kamerstuk 21 501-33, nr. 995

²² Kamerstukken 35 377, nr. 19.

groei van 4% van het spoorverkeer in de EU te kunnen realiseren. Daardoor draagt het voorstel bij aan de vergroening van de transportsector, wat zowel van belang is voor de kwaliteit van leven als voor de kapitaalvoorraden voor huidige en toekomstige generaties. Ten aanzien van de grensoverschrijdende effecten zal het voorstel bijdragen aan een gelijk speelveld tussen lidstaten met betrekking tot verduurzaming van de vervoerssectoren. Daarnaast wordt de veiligheid in militaire zin verbeterd, doordat krijgsmachten in staat worden gesteld zich sneller en effectiever te verplaatsen, door het hele continuüm van vrede, spanning en crisis, wat zowel een afschrikwekkend als ook een militair-operationeel effect heeft. De kosten, als ook de baten, zullen evenredig moeten worden verdeeld tussen alle groepen van de samenleving (zie 5c). Het voorstel zal naar verwachting ook een positieve impact hebben op de vervoerssector, het klimaat en milieu, volksgezondheid en veiligheid.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Meerdere lidstaten zullen het belang van het versterken van de concurrentiepositie van het spoorvervoer onderschrijven, zowel nationaal als grensoverschrijdend, evenals het belang voor de klimaattransitie. Naar verwachting zullen een aantal lidstaten vragen om voldoende zekerheden voor binnenlands spoorvervoer en het uitvoeren van openbaar dienstcontracten. Eerste reacties van andere lidstaten over dit voorstel zijn positief kritisch. Lidstaten steunen in het algemeen de doelstelling van het voorstel, maar stellen wel vragen en kritische opmerkingen over de complexiteit en uitvoerbaarheid ervan en over het beheersen van de transitie naar de nieuwe wijze van capaciteitsverdeling. Er worden ook kritische opmerkingen gesteld over de toename in bureaucratie, de voorgestelde competenties voor de ENIM, de rol van de lidstaten, de kosten, en de toename in bevoegdheden van de Commissie.

Het Europees Parlement heeft via een verzoek voor een studie naar internationale (nacht)treinen, en de besluitvorming over het Europees jaar van het spoor 2021²³, zijn steun voor de ontwikkeling van grensoverschrijdend spoorvervoer uitgesproken. De verwachting is dat het Europees Parlement positief zal zijn over dit voorstel en mogelijk zal vragen om meer ambitie. Het voorstel zal behandeld worden door het Comité Transport en Toerisme van het Europees Parlement. Tilly Metz van de Fractie De Groenen is als rapporteur aangesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 91, eerste lid, VWEU. Op grond van artikel 90 VWEU worden de doelstellingen van de EU-Verdragen voor wat betreft vervoer nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Op grond van artikel 91, lid 1, VWEU is de EU bevoegd om ter uitvoering van artikel 90 VWEU onder meer de gemeenschappelijke regels vast te stellen voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten, en de voorwaarden voor toelating van vervoerders tot nationaal vervoer in een lidstaat waar zij niet woonachtig zijn. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

²³ Besluit EU(2020)2228 van 23 december 2020 over het Europees jaar van het spoor.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel om de groei en de concurrentiepositie van spoorvervoer, zowel nationaal als grensoverschrijdend, te bevorderen via betere capaciteitsverdeling- en verkeersleidingprocedures en verbeterde afstemming tussen spoorinfrastructuurbeheerders. Bij een substantiële toename van grensoverschrijdend spoorvervoer kan een gelijk speelveld binnen de EU onvoldoende door de lidstaten op nationaal of regionaal niveau verwezenlijkt worden. Door het voorstel worden een aantal belangrijke belemmeringen voor grensoverschrijdend treinverkeer weggenomen. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van het voorstel is deels positief, deels negatief. Het voorstel heeft tot doel om de groei en de concurrentiepositie van spoorvervoer, zowel nationaal als grensoverschrijdend, te bevorderen via betere capaciteitsverdeling- en verkeersleidingprocedures en verbeterde afstemming tussen spoorinfrastructuurbeheerders. Het voorstel gaat in op normale situaties en crisissituaties. Het voorgestelde optreden is geschikt om de doelstelling te bereiken inzake de toepassing van TTR-principes, de digitalisering en automatisering van processen, de monitoring van infrastructuurprestaties, en de voorstellen voor een geharmoniseerd kader voor de verkeersleiding voor grensoverschrijdend spoorvervoer. Deze onderdelen van het voorstel gaan ook niet verder dan noodzakelijk, omdat ze bijdragen aan een betere benutting van de beschikbare capaciteit op het Europees spoorweganetwerk.

Echter, het optreden gaat verder dan noodzakelijk waar het gaat om het zeker stellen van capaciteit voor het binnenlands spoorvervoer. Ten eerste heeft het voorstel met name in geval van schaarste en de toepassing van de voorgestelde sociaaleconomische criteria een te groot risico, voor spoorvervoer dat uitgevoerd wordt in het kader van openbare dienstcontracten. Hierdoor kunnen de lidstaten onvoldoende invloed blijven uitoefenen op de benutting van schaarse spoorwegcapaciteit voor binnenlands spoorvervoer, waaronder het zekerstellen van de uitvoering van binnenlandse openbare spoorvervoersdiensten onder een openbaar dienstcontract. Het zodanig beperken van die nationale beleidsruimte is volgens het kabinet niet nodig om de doelstellingen van het voorstel te behalen. In de tweede plaats gaat het voorstel verder dan noodzakelijk vanwege de omvang en reikwijdte van de taken die het toebedeelt aan de Europese coördinatiestructuren. In dit verband acht het kabinet het ook te vergaand dat alleen in goed gemotiveerde gevallen door de nationale infrastructuurbeheerder en toezichthouder mag worden afgeweken van opinies en aanbevelingen van de Europese coördinatiestructuren, terwijl de juridische status van die structuren onduidelijk is. Bovendien geeft het voorstel die structuren in bepaalde gevallen de opdracht om bindende normen vast te stellen, zoals geharmoniseerde voorwaarden voor het recht op compensatie. Hiermee kent het voorstel regelgevende bevoegdheden toe aan deze coördinatiestructuren die niet noodzakelijkerwijs bij die organen moeten worden belegd om de doelstellingen van het voorstel te kunnen bewerkstelligen. Het kabinet acht daarnaast het schrappen van de rol van de spoorgoederencorridors niet proportioneel en vraagt zich af of de Europese coördinatiestructuren geschikt zijn om eenzelfde kwaliteit van afstemming te verzekeren als is opgebouwd in de corridors. Ten aanzien van de mogelijke impact van het schrappen van de spoorgoederencorridors, heeft het kabinet twijfels of deze in evenredige verhouding

staat tot het beoogde doel, omdat de strategische voorbereiding van capaciteitsverdeling op belangrijke internationale corridors geborgd moet zijn en omdat de spoorgoederencorridors ook belangrijke rollen hebben ten aanzien van de coördinatie van infrastructuurontwikkeling, interoperabiliteit en bevordering van kwaliteit van het vervoer. Binnen de Nederlandse context worden al deze gevolgen, waaronder de impact op binnenlands spoorvervoer, nog nauwkeurig beoordeeld. Het kabinet laat een nadere impactstudie uitvoeren gericht op alle spoorvervoerders en kan daarmee de proportionaliteit voor spoorvervoerders nader toetsen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie begroot de kosten op Europees niveau op € 5,5 miljoen euro per jaar. Voor de periode 2025–2027 komt dat neer op een totaal van € 16,5 miljoen. Dit budget is begroot voor cofinanciering van de Netwerk Coördinator ter ondersteuning van het ENIM, cofinanciering van het secretariaat van de ENRRB en financiering van de kosten van deelname van leden van de Performance Review Body. De EU cofinanciering voor genoemde activiteiten komt uit het CEF Technische Assistentie programma 2025–2027. Deze activiteiten vereisen geen extra FTE bij de Commissie. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

De Commissie verwacht voor zowel de operationele activiteiten van het ENIM als voor de activiteiten van het secretariaat van de ENRRB cofinanciering van de nationale infrastructuurbeheerders en toezichthouders. De totale cofinancieringskosten van alle nationale infrastructuurbeheerders voor de operatie van het ENIM worden door de Commissie geschat op € 32.6 miljoen euro voor de periode 2025–2050. De totale cofinancieringskosten voor alle nationale toezichthouders voor de activiteiten van het secretariaat van de ENRRB worden door de Commissie geschat op € 9 miljoen euro voor de periode 2025–2050. Voor de spoorinfrastructuurbeheerders is sprake van investeringskosten voor harmonisatie van processen, digitalisering en automatisering van capaciteitsmanagement, ICT ontwikkeling en inzet in coördinerende activiteiten op EU niveau via de operationele activiteiten van het ENIM. De totale kosten voor alle infrastructuurbeheerders worden in de EU effect beoordeling geschat op € 1.609 miljoen euro (2025–2050 gerelateerd aan de baseline). De totale kosten voor alle nationale overheden, inclusief toezichthouders, worden in de EU effect beoordeling geschat op € 31 miljoen euro (2025–2050 gerelateerd aan de baseline).

Aan ProRail is gevraagd een uitvoerbaarheidstoets uit te voeren voor de Nederlandse situatie, inclusief de financiële consequenties. De eerste bevindingen zijn op 4 september 2023 opgeleverd en de nadere uitwerking op 12 oktober 2023. Het voorstel maakt 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. Ook komt het voorstel met nieuwe elementen die in dezelfde ICT-ontwikkelingen meegenomen dient te worden. De kosten voor de

volledige ICT-ontwikkeling worden geschat op circa € 170 miljoen (exclusief btw). Dit bedrag is inclusief een grote onzekerheidsmarge, die het gevolg is van het feit dat nog niet alle bepalingen uit het voorstel duidelijk zijn en de specificaties nog uitgewerkt moeten worden. Het versnellen van de benodigde ICT-ontwikkeling, in combinatie met de schaarse capaciteit in de markt, heeft een kostenverhogend effect die is meegenomen in de inschatting. Ook is een significant deel van het genoemde bedrag toerekenbaar aan de reeds benodigde ICT-ontwikkeling (zonder het 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. De mogelijke kosten van het voorstel worden gedurende de onderhandelingen nader door ProRail onderzocht. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd voor de Nederlandse situatie (zie ook punt 7). Deze is opgeleverd op 26 september 2023. De ACM schat in dat, zonder wijzigingen van het voorstel, circa 5 FTE voor nieuwe toezichtstaken²⁴ 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. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen voor meer harmonisatie op EU-niveau van capaciteitsverdeling- en verkeersleidingprocedures voor nationaal en grensoverschrijdend spoorverkeer, betere grensoverschrijdende samenwerking tussen spoorinfrastructuurbeheerders en digitalisering en automatisering van processen kunnen een administratieve lastenvermindering voor de spoorwegsector opleveren. Deze lastenverlichting zal in de praktijk afhangen van het vermogen van de infrastructuurbeheerders om efficiënte geharmoniseerde processen voor capaciteitsmanagement en verkeersleiding te ontwikkelen. De Commissie schat in de effectbeoordeling het voordeel van meer spoorwegcapaciteit in op € 2.500 miljoen euro (2025–2050 t.o.v. baseline) voor spoorwegondernemingen. Betere treinpunctualiteit en betere betrouwbaarheid van de dienstverlening leveren een voordeel op van € 658 miljoen euro voor spoorwegondernemingen. De totale kostenbesparingen voor spoorwegondernemingen worden geschat op € 482,8 miljoen euro. De totale kostenbesparingen voor infrastructuurbeheerders worden geschat op € 493,5 miljoen euro, waarvan € 8,2 miljoen besparingen op administratieve kosten. Voor publieke overheden worden de totale kostenbesparingen geschat op € 9,4 miljoen, waarvan de kostenbesparingen op administratieve kosten € 2,6 miljoen bedragen. Voor de spoorwegondernemingen is volgens de Commissie sprake van een positieve businesscase. Voor de spoorinfrastructuurbeheerders is dit niet het geval. Vanuit het oogpunt van een evenredige verdeling van kosten en baten tussen alle groepen van de samenleving worden deze kosten mogelijk door de infrastructuurbeheerders voor een deel doorbelast aan spoorwegondernemingen. Dit is om te voorkomen dat alle kosten van infrastructuurbeheerders worden afgewenteld op lidstaten. Omdat de infrastructuurbeheerders niet alle kosten kunnen doorberekenen in de

²⁴ IenW en EZK hebben in het relatiestatuut ACM en Ministers 2015 afspraken gemaakt over de kosten van de toezichtstaken van de ACM, waarbij conform het relatiestatuut IenW betaalt voor de werkzaamheden die voortvloeien uit de wetgeving op het gebied van spoorvervoer.

gebruiksvergoeding²⁵, kan onderzocht worden of hiervoor een heffing aan spoorwegondernemingen kan worden opgelegd. Randvoorwaarde daarbij is dat de markt dit kan dragen, op basis van de uitkomsten van een *market can bear test*²⁶, en er politieke instemming bestaat voor het gebruik van een dergelijk politiek gevoelig instrument. Daar dit geen beleidsarme beslissing is, dient het besluit tot een heffing te worden overgelaten aan een volgend kabinet.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Betere grensoverschrijdende samenwerking tussen spoorinfrastructuurbeheerders en meer geharmoniseerde capaciteitsverdeling- en verkeersleidingprocedures dragen bij aan de versterking van de concurrentiekracht van de spoorwegsector in de EU. Het voorstel heeft geopolitieke implicaties, in die zin dat harmonisatie van procedures op het Europese spoorwegnet een positief effect heeft op de veiligheid van de lidstaten. Bij de strategische plannen voor het gebruik van infrastructuur zal rekening moeten worden gehouden met aspecten van vervoer met een militair belang via het spoor in het kader van de bevordering van militaire mobiliteit.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel leidt tot aanpassing van de huidige Spoorwegwet en de onderliggende regelgeving gebaseerd op de Spoorwegwet, zoals het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. 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 gezien of de huidige primair horizontale (privaatrechtelijke) verhouding tussen ProRail en spoorwegondernemingen passend is bij het voorstel. Er wordt onderzocht of dit aanvullende redenen met zich brengt om ProRail een zelfstandig bestuursorgaan te maken.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel kent zes nieuwe bevoegdheden toe aan de Commissie voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen. Dat zijn de volgende: de Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen over capaciteitsmanagement in geval van schaarste (artikel 8, lid 7), de opstelling van een noodplan voor netwerkverstoringen en andere crisissituaties (artikel 19, lid 5), kaderovereenkomsten (artikel 31, lid 11), compensatie (artikel 40, lid 7),erschikking capaciteit in geval van netwerkstoringen en crisissituaties (artikel 41, lid 3), en monitoring van prestaties (artikel 50, lid 5). Daarnaast verleent artikel 40, lid 7, de Commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen de voorwaarden voor een recht op compensatie als gevolg van aanpassingen in toegewezen infrastructuur-

²⁵ Infrastructuurbeheerders hebben bij de vaststelling van de gebruiksvergoeding een zelfstandige bevoegdheid en moeten daarbij voldoen aan de hiervoor geldende Europese regels. Dat heeft tot gevolg dat investeringen (niet zijnde instandhouding) niet doorbelast mogen worden aan de vervoerders. Ook mogen de infrabeheerders maar een deel van de instandhoudingskosten doorberekenen.

²⁶ Richtlijn 2012/34/EU artikel 32 biedt de mogelijkheid aan een lidstaat om, zo de markt dit aankan, extra heffingen toe te passen om de volledige dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten te verkrijgen.

tuurcapaciteit, en de methodologie voor de berekening van de hoogte van de compensatie vast te stellen.

De uitvoeringshandelingen hebben geen betrekking op essentiële onderdelen van de verordening, waarmee de toekenning van de uitvoeringsbevoegdheden mogelijk is. Daarbij ligt de keuze voor uitvoeringsbevoegdheden voor de hand, omdat het gaat om i) handelingen die waarborgen dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, en ii) handelingen tot het vaststellen van operationele en technische voorwaarden ter uitvoering van de verordening. Deze uitvoeringshandelingen belasten niet de gewone wetgevingsprocedure en borgen snelheid en flexibiliteit van de benodigde aanpassingen. Wat betreft de procedure voor vaststelling van de uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure in de zin van artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011 van toepassing. Het kabinet kan zich vinden in toepassing van deze procedure gelet op het feit dat het gaat om handelingen van algemene strekking (artikel 2, lid 2, onderdeel a, van Verordening 182/2011). Ten aanzien van uitvoeringshandelingen genoemd in artikel 50, stelt de Commissie toepassing van de raadplegingsprocedure bedoeld in artikel 4 van Verordening 182/2011 voor. Het kabinet kan uit het voorstel niet opmaken waarom in dit geval de raadplegingsprocedure in plaats van de onderzoeksprocedure aangewezen zou zijn, aangezien het ook hier om handelingen van algemene strekking gaat. Het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen om nadere motivering vragen, en inzetten op toepassing van de onderzoeksprocedure. Verder geeft artikel 52, lid 1, de Commissie de bevoegdheid om een onpartijdig orgaan belast met het uitvoeren van de prestatiebeoordeling in het kader van het Europees raamwerk voor prestatiebeoordeling aan te wijzen of op te richten. Het kabinet kan uit de tekst van artikel 52, lid 1, niet geheel opmaken of dit een bevoegdheid voor de Commissie tot het vaststellen van een uitvoeringshandeling betreft, en welke comitologieprocedure in dat geval van toepassing is. Het kabinet zal hierover tijdens de onderhandelingen opheldering vragen, en zal inzetten op een effectieve beïnvloedingsmogelijkheid voor de lidstaten bij de aanwijzing of oprichting van het orgaan.

Het kabinet heeft verder vragen over de verhouding tussen de bevoegdheid van de Commissie in artikel 40, lid 7, en de bevoegdheid van ENIM in artikel 40, lid 3, om geharmoniseerde voorwaarden voor een recht op compensatie vast te stellen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen opheldering vragen over de verhouding tussen de door ENIM vastgestelde geharmoniseerde voorwaarden en de uitvoeringsbevoegdheid van de Commissie.

Het kabinet is van mening dat voorbereidings- en consultatieprocessen ter voorbereiding van de uitvoeringshandelingen van de Commissie, bijvoorbeeld over te gebruiken sociaaleconomische criteria bij capaciteitsverdeling in geval van schaarste, zorgvuldig geborgd dienen te worden, zoals dat nu ook gebeurt voor regelgeving voor Technische Specificaties voor Interoperabiliteit in het EU Agentschap voor Spoorwegen. Bij het voorliggende voorstel heeft de Commissie geen voorbereidingsprocedure met bijvoorbeeld het EU agentschap voor spoorwegen opgenomen. Het kabinet vindt een rol van het EU agentschap in deze voor de hand liggen om te garanderen dat de inbreng van alle stakeholders bij de opstellen van algemeen geldende regels en voorwaarden goed is geborgd. Bijvoorbeeld, bij de ontwikkeling van digitalisering zal de regelgeving in nauwe samenhang met de taken van het EU agentschap op dit terrein moeten worden ontwikkeld.

Het voorstel bevat daarnaast zeven nieuwe bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Dat zijn de volgende: de Commissie kan gedelegeerde handelingen vaststellen over

capaciteitsrestricties (artikel 10, lid 8), strategische capaciteitsplanning (artikel 11, lid 2), overbelaste infrastructuur (artikel 21, lid 9), opnieuw planning bij incidenten (artikel 39, lid 9), netwerkstoringen (artikel 46, lid 6), uitwisseling van gegevens over verkeersleiding (artikel 48, lid 3), en coördinatie tussen infrastructuurbeheerders (artikel 53, lid 5).

De gedelegeerde handelingen regelen geen essentiële onderdelen van de verordening, waarmee toekenning van de gedelegeerde bevoegdheden mogelijk is. Delegatie ligt ook voor de hand gezien het gaat om wijziging van (bijlagen bij) de verordening. Deze gedelegeerde handelingen belasten niet de gewone wetgevingsprocedure en borgen snelheid en flexibiliteit van de benodigde aanpassingen. Het kabinet acht de uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie procedureel onvoldoende afgebakend door artikel 71. Het zal er daarom voor pleiten dat de gebruikelijke procedurele waarborgen worden opgenomen, overeenkomstig de afspraken uit het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven tussen het Europees Parlement, de Raad, en de Commissie. De duur van de bevoegdheidsdelegatie vindt het kabinet wel voldoende ingekaderd. De bevoegdheid geldt voor een periode van 5 jaar met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Commissie stelt 1 januari 2026 voor als datum van inwerkingtreding van de Verordening, met getrapte inwerkingtreding van een aantal artikelen en volledige implementatie per dienstregeling 2030. De spoorgoederencorridors verdwijnen dan volgens het voorstel per december 2029. Een definitief oordeel over de haalbaarheid hiervan is mede afhankelijk van de uitvoerbaarheidstoets van ProRail (zie punt 7).

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat naar de mening van het kabinet een passende evaluatiebepaling, namelijk dat de verordening in december 2030, 5 jaar na het einde van de implementatieperiode van de meeste bepalingen, door de Commissie wordt geëvalueerd.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Uitvoerbaarheid

Voor ProRail, de spoorinfrastructuurbeheerder, kan meer harmonisatie op EU-niveau van capaciteitsverdeling en verkeersleidingprocedures voor grensoverschrijdend spoorverkeer leiden tot meer efficiëntie en vermindering van administratieve lasten. Dit geldt ook voor de inzet van TTR-principes, digitalisering en automatisering van processen, en betere grensoverschrijdende afstemming tussen spoorinfrastructuurbeheerders. Aan de andere kant is sprake van extra investeringskosten voor ProRail voor harmonisatie van processen, digitalisering en automatisering, en inzet in coördinerende activiteiten op EU niveau. Aan ProRail is verzocht een impact analyse/uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren op dit voorstel vanuit de rol van de infrastructuurbeheerder. De eerste bevindingen zijn op 4 september 2023 opgeleverd en de nadere uitwerking van de toets op 12 oktober 2023. Daarin voorziet ProRail dat

het voorstel zal leiden tot een meer optimale benutting van de nationale spoorcapaciteit met een verwachte capaciteitsvergroting op nationaal niveau van circa 5%. ProRail voorziet dat hiervoor een aanzienlijke veranderopgave georganiseerd dient te worden met het oog op tijdige implementatie. De hiervoor benodigde procesaanpassing heeft de meeste impact op de ICT-systemen voor capaciteitsverdeling. Uiteindelijk kan dit voor de organisatie leiden tot hogere kwaliteit van het werk en lagere personele inspanning.

Handhaafbaarheid

De rol van de ACM als toezichthouder wordt versterkt. Dit is positief met het oog op het goed functioneren van de grensoverschrijdende spoorvervoermarkt. Aan de andere kant is sprake van extra taken voor de ACM. De ACM heeft een impact analyse/uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheids-toets uitgevoerd op dit voorstel vanuit de rol van de toezichthouder. De ACM geeft hierin aan dat uit het voorstel extra nationale toezichtstaken volgen en extra Europese afstemming. 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. Ook stelt de ACM vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de door de Commissie voorgestelde compensatieregeling voor de infrastructuurbeheerder. Vaak is er sprake van overmacht waardoor de administratie tijdrovend zal zijn. Voor ProRail betekent dit een andere aanpak van projectbeheersing. In de praktijk blijkt het stabiel houden van de planning van werkzaamheden door onvoorziene omstandigheden niet altijd mogelijk.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen voorziene implicaties voor ontwikkelingslanden.