



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten

Het recht op toegang tot de binnenlandse spoormarkt voor
personenvervoer voor de inwerkingtreding van het Europese Vierde
Spoorwegpakket

Een quickscan

Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten

Het recht op toegang tot de binnenlandse spoormarkt voor personenvervoer voOr de inwerkingtreding van het Europese Vierde Spoorwegpakket

Een quickscan

Samenvatting

Het Europese Vierde Spoorwegpakket opent de binnenlandse spoormarkten voor het personenvervoer in de Europese Unie. Hierdoor kunnen vervoerders zonder concessie en voor eigen risico diensten aanbieden, mits het economisch evenwicht van de concessie niet geschaad is. Vervoerders krijgen voor de uitvoer van deze diensten geen vergoeding. Het recht op toegang tot de infrastructuur zonder concessie staat ook wel bekend als 'open toegang'. Om de effecten, kansen en bedreigingen van Open Toegang in kaart te brengen is een onderzoek uitgevoerd¹. Met deze quickscan worden de resultaten van dit onderzoek aangevuld met ervaringen die een aantal Europese lidstaten al heeft opgedaan met open toegang.²

De quickscan Ervaringen met Open Toegang van de EU-lidstaten heeft als centrale vraag:

Wat zijn de ervaringen met de toetreding en het effect van toetreding van opentoeegangvervoerders op het binnenlandse personenvervoer in het buitenland?

Deze quickscan maakt op basis van een beperkt aantal interviews en (semi-)wetenschappelijke artikelen de verschillen inzichtelijk tussen lidstaten waar open toegang reeds is ingevoerd. De quickscan identificeert opentoeegangtoetreders, brengt knelpunten voor toetreders in kaart en geeft observaties weer van de ervaringen met open toegang in het buitenland. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zijn in deze quickscan de ervaringen met open toegang vergeleken van zeven lidstaten van de Europese Unie, te weten: Duitsland, Oostenrijk, Italië, Groot-Brittannië, Tsjechië, Slowakije en Zweden.

De bestudeerde landen kenden al voor de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket een vorm van open toegang op het binnenlandse personenvervoer per spoor. De wijze waarop het spoor geregeld is in de onderzochte landen verschilt aanzienlijk. Duitsland, Italië en Oostenrijk hebben de infrastructuur en het vervoer geordend in een holdingstructuur waar het beheer van de infrastructuur en (een deel van) het vervoer onder vallen. Dit is conform Europese regelgeving, mits er sprake is van een gescheiden boekhouding tussen beide onderdelen. Tsjechië, Slowakije, Zweden en Groot-Brittannië kennen een meer stringente scheiding en richtten in de laatste decennia aparte infrastructuurbeheerders op. Er zijn ook aanzienlijke verschillen in de wijze waarop openbaar vervoer in de markt wordt gezet. Grote delen van de Italiaanse, Oostenrijkse en (nu nog) Tsjechische spoormarkt zijn onderhands gegund terwijl de Britse, Zweedse en Duitse spoormarkten alleen openbare aanbestedingen kennen.

Er zijn ook verschillen tussen de rollen van drie relevante actoren bij open toegang: het ministerie, de toezichthouder en de infrastructuurbeheerder. De verantwoordelijke ministeries spelen in veel gevallen een summiere rol op het gebied van open toegang. Het ministerie kan de toetreding van opentoeegangvervoerders wel stimuleren door de ervoor te kiezen bepaalde lijnen niet in de concessie op te nemen. De infrastructuurbeheerders hebben een essentiële rol als capaciteitsverdelers van het netwerk en als de instantie die toegang verleent tot de infrastructuur. De toezichthouder ziet toe op het verloop van dit proces en heeft soms de mogelijkheid om toegang tot de infrastructuur te weigeren of te beperken, als het economisch evenwicht van de daar geldende concessie geschaad wordt.

¹ [Kamerbrief Uitkomsten onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang tot de spoorinfrastructuur voor de Nederlandse spoormarkt en vervolgstappen, d.d. 18 december 2019 \(2019D52793\)](#)

² Kamerstukken II, 2017/18, 29 984, nr.768.

Toetreders en knelpunten tot toetreding

Wie zijn de toetreders?

Momenteel zijn er tien opentoeegangvervoerders actief op binnenlandse spoormarkten van de onderzochte Europese lidstaten, dit aantal kan echter wisselen. Het marktaandeel van deze opentoeegangvervoerders is op basis van de beschikbare data lastig vast te stellen, maar gegevens uit de (semi-)wetenschappelijke literatuur wijzen op significante verschillen in het marktaandeel tussen opentoeegangvervoerders.

Sommige opentoeegangvervoerders zijn uitsluitend actief in het land waar zij opgericht werden. Dit geldt bijvoorbeeld voor NTV-Italo (Italië), Westbahn (Oostenrijk), Hull Trains (Groot-Brittannië) en Snälltaget (Zweden). Andere vervoerders zijn actief in eigen land én daarbuiten; Regiojet (uit Tsjechië, ook actief in Slowakije), Leo Express (uit Tsjechië, ook actief in Duitsland en Slowakije) en MTR (uit Hong Kong, actief in Zweden).

Sommige vervoerders werden opgericht als spoorwegbedrijven met het doel om het recht op toegang op het spoor te exploiteren in een specifiek land (i.e. NTV-Italo, WestBahn, Grand Central, Hull Trains). Andere vervoerders komen voort uit aanbieders van een andere modaliteiten. Flixtrain, Leo Express en Regiojet komen voort uit langeafstandsbusvervoerders en het in Zweden actieve Hongkongse bedrijf MTR is van oorsprong een aanbieder van metrodiensten.

Knelpunten tot toetreding

De regulering waar opentoeegangvervoerders aan onderworpen zijn, is relatief beperkt. Zo blijkt dat er nauwelijks op prijs en kwaliteit wordt gestuurd bij de opentoeegangvervoerders. Uitzondering op deze regel is Groot-Brittannië waar het brede mandaat van toezichthouder Office for Rail and Road (ORR) naast het toetsen van de (financiële) impact op de geldende concessie, ook voorziet in het toetsen van de impact op de financiën, het milieu en de kwaliteit van het productaanbod.

Opentoeegangvervoerders stellen dat een aantal knelpunten toetreding bemoeilijkt:

- Aantrekkelijke vertrektijden. De vertegenwoordiger van opentoeegangtoetreders (All Rail) in Europa stelt aantrekkelijke vertrektijden, bijvoorbeeld tijden met grote aantallen reizigers, als voorwaarde van succes voor opentoeegangvervoerders. Capaciteit is schaars en de wijze waarop de capaciteit verdeeld wordt beïnvloed het aantal diensten dat een vervoerder kan rijden. De noodzaak tot verdelen leidt tot conflicten en een hogere noodzaak voor coördinatie door de capaciteitsverdelers. Daartegenover kunnen grote infrastructurele investeringen leiden tot een verhoogde capaciteit en meer concurrentie op het spoor zoals het geval is geweest op het Italiaanse HSL-netwerk en de Oostenrijkse Westbahn-verbinding.
- De beschikbaarheid van materieel. De aankoop van treinmaterieel betekent dat toetreding zeer kapitaal intensief is. Opentoeegangvervoerders hebben soms meer moeite om kapitaal te lenen. Dit probleem wordt vergroot door de beperkte beschikbaarheid van tweedehandsmaterieel, onder andere door verschillende technische eisen in lidstaten.
- Toegang tot kanalen voor reisinformatie en ticketverkoop. Deze kanalen zijn vaak in handen van de incumbents.³ Toetreders ervaren het als een knelpunt als hun vervoerdiensten niet zichtbaar zijn op deze kanalen en wanneer zij deze kanalen niet kunnen gebruiken voor de verkoop van tickets. De mate waarin opentoeegangvervoerders gebruik kunnen maken van deze platformen verschilt per lidstaat.

³ In deze quickscan wordt gebruik gemaakt van het Engelstalige woord 'incumbent' om de voormalige monopolist op het spoornetwerk aan te duiden. Voorbeelden van incumbents zijn Deutsche Bahn (DB), het Franse Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF) of de Nederlandse Spoorwegen (NS).

Ervaringen met open toegang

Concurrentie op het spoor heeft gevolgen voor de reiziger. Deze gevolgen kunnen echter behoorlijk verschillen van lidstaat-tot-lidstaat.

- Aanbod en vraag: De precieze impact van open toegang is moeilijk in te schatten door de relatief beperkte periode waarin toetreders tot nu toe actief zijn. De toetreding van opentoeegangvervoerders is vaak gepaard gegaan met een hoger aanbod, omdat zittende vervoerders niet of niet direct de frequentie van hun diensten verlagen. Opentoeegangvervoerders bieden soms een directe verbinding aan die daarvoor nog niet bestond. Op de trajecten waar opentoeegangvervoerders zijn toetreden is in veel gevallen sprake van een groter gebruik door de reiziger.
- Tarieven van treinkaartjes: In de bestudeerde lidstaten is het de vervoerders mogelijk gemaakt om verschillende tarieven voor verschillende vertrekmomenten van de dag kunnen vragen. Opentoeegangvervoerders blijken in veel gevallen ook enkele jaren na toetreding lagere tarieven te hanteren dan de zittende vervoerders. De mate waarin de gemiddelde prijs gedaald is, en het prijsverschil tussen incumbent en opentoeegangvervoerder verschillen sterk per lidstaat.
- Comfort van de dienst: Toetreding is soms gepaard gegaan met een positief effect op de kwaliteit van het reisproduct, zoals vernieuwd of verbeterd materieel en betere of nieuwe on-board services als wifi en stopcontacten. Het Zweedse Blå Tåget biedt een uniek reisproduct in de vorm van een retro reiservaring in coupés in jaren '60 design en het inmiddels gestopte bedrijf Locomore bood diensten met thematische coupés (bijvoorbeeld lees-, sport- en fotografiecoupés) en biologische catering.
- Uitredende opentoeegangvervoerders: toetreders hebben in de eerste jaren moeite met het bereiken van het break-even punt. Dit is een risico voor de reiziger, omdat opentoeegangvervoerders de markt naar eigen goeddunken kunnen verlaten. Als de diensten niet overgenomen kunnen worden door een andere vervoerder kan dit ertoe leiden dat reizigers (tijdelijk) de verbinding waaraan zij gewend zijn verliezen.

Naast gevolgen voor de reiziger heeft open toegang ook gevolgen voor de infrastructuurbeheerder. Uit de literatuur en gesprekken blijkt dat de capaciteitsverdeling gecompliceerder is geworden door de toetreding van opentoeegangvervoerders. Het grotere aantal spelers die soms conflicterende wensen hebben vergen meer coördinatie van de infrastructuurbeheerder en toezichthouder.

Open toegang heeft soms negatieve consequenties voor de rijdende concessiehouder. Het wegvallen van de concessievergoedingen en toetreding van een concurrent heeft er op de Oostenrijkse verbinding tussen Wenen en Salzburg en de Tsjechische verbindingen Praag-Brno en Praag-Ostrava voor gezorgd dat de zittende vervoerders ÖBB en CD op de trajecten niet langer winst maken.

Inhoudsopgave

	Samenvatting	4
	Inleiding	3
1	Opbouw van het onderzoek	4
	1.1 De opdracht	4
	1.2 Afbakening van het onderzoek	4
	1.3 Leeswijzer	5
2	Open toegang op het binnenlandse personenvervoer per spoor in Europa	6
	2.1 Kenmerken van open toegang	6
	2.2 Vervoerders met activiteiten buiten de eigen lidstaat	8
	2.3 Bevindingen hoofdstuk 2	9
3	Ordening van en rolverdeling in het spoorstelsel per land	10
	3.1 Duitsland	10
	3.2 Groot-Brittannië	11
	3.3 Italië	12
	3.4 Oostenrijk	12
	3.5 Slowakije	13
	3.6 Tsjechië	13
	3.7 Zweden	13
	3.8 Bevindingen hoofdstuk 3	14
4	Toetreding en sturing	16
	4.1 Economische evenwichtstoets	16
	4.2 Gebruiksvergoeding	17
	4.3 Heffing op spoorwegondernemingen die passagiersvervoerdiensten verrichten	17
	4.4 Capaciteitsverdeling en prioriteitsregels	18
	4.5 Voorwaarden aan de prijs en kwaliteit van het reisproduct	19
	4.6 Knelpunten ervaren door opentoegegangvervoerders	19
	4.7 Bevindingen hoofdstuk 4	23
5	Gevolgen van Open Toegang voor de reiziger	24
	5.1 Ontwikkeling van aanbod en vraag	24
	5.2 Comfort van het reisproduct	27
	5.3 Gevolgen van open toegang op de ticketprijs	28
	5.4 Bevindingen hoofdstuk 5	30
6	Effect van open toegang op het netwerk	31
	6.1 Punctualiteit en robuustheid	31
	6.2 Uittredende diensten	32
	6.3 Effecten van open toegang op de kostenefficiëntie op systeemniveau	32
	6.4 Bevindingen hoofdstuk 6	33
7	Implementatie van de marktpijler van het 4^e Spoorwegpakket	35
8	Algemene bevindingen	36

9	Overzicht van bronnen	38
	Bijlage 1 Respondenten	42
	Bijlage 2 Onderzoeksvraag	43
	Nota Reflectie op QuickScan Buitenlandse Ervaringen met Open Toegang in het Personenvervoer per Spoor	46

Inleiding

Het Europese Vierde Spoorwegpakket introduceert vanaf de dienstregeling van 2021 het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur.⁴ Spoorondernemingen krijgen vanaf dat moment de mogelijkheid om personenvervoer per spoor⁵ aan te bieden op de binnenlandse markt van een EU-lidstaat zonder dat zij beschikken over een openbaredienstcontract (een concessie naar Nederlands recht). Het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur (hierna: open toegang) moet volgens de Europese Commissie de publieke kosten drukken, leiden tot een meer geïntegreerde Europese spoormarkt en de markt ontvankelijker maken voor de wensen van de reiziger.

Open toegang biedt kansen. Door concurrentie heeft de reiziger meer te kiezen tegen een mogelijk betere prijs en/of kwaliteit. En de spoorvervoerders die hun diensten op basis van een concessie aanbieden worden door de concurrentie van opentoeegangvervoerders uitgedaagd hun product voor de reiziger verder te verbeteren. Open toegang kan ook een bedreiging vormen. De toetreding van opentoeegangvervoerders heeft (financiële) implicaties voor concessiehoudende spoorvervoerders en voor de concessieverlenende overheden. Een deel van de reizigers kan overstappen op de diensten van de opentoeegangvervoerder.

Om de kansen en bedreigingen van open toegang in kaart te brengen heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer toegezegd te onderzoeken “Welke kansen en bedreigingen open toegang biedt voor de reiziger, voor de concessiehoudende vervoerder en (concessie-verlenende) overheid, en voor de vervoerder die toegang tot de infrastructuur wil”.⁶ Deze quickscan is separaat van deze quickscan uitgevoerd.

Bij het in kaart brengen van kansen en bedreigingen kan echter ook geleerd worden van de ervaringen die een aantal EU-lidstaten reeds opdeed met vormen van open toegang op hun spoor. Deze quickscan brengt die ervaringen in kaart.

⁴ Niet-gesubsidieerde concessies worden vanaf dienstregeling 2024 geopend. Dit geldt ook voor het Hoofdrailnet.

⁵ Met uitzondering van metro en tram.

⁶ Brief 30 mei 2018, KST II 29 984 , nr. 768.

1 Opbouw van het onderzoek

1.1 De opdracht

In deze quickscan staat de volgende vraag centraal:

Wat zijn de ervaringen met de toetreding en het effect van toetreding van opentoeegangvervoerders op het binnenlandse personenvervoer in het buitenland?

De onderzoeksopdracht (zie bijlage 2) omschrijft de aard van deze quickscan als volgt: “De uit te voeren Quick Scan betreft het in kaart brengen van de ervaringen in andere EU-lidstaten met open toegang voor personenvervoer over het spoor.”

Voorts moet het onderzoek inzicht geven in:

- de wijze waarop open toegang voor het personenvervoer per spoor in de betreffende EU-landen werkt (o.a. hoe heeft de spoormarkt voor personenvervoer zich ontwikkeld door de introductie van open toegang toetreders? welke nieuwe vervoerders zijn toegetreden? welke andere ontwikkelingen doen zich voor?);
- de positieve en negatieve gevolgen van open toegang op de spoormarkt voor de reiziger, de infrastructuurbeheerder, de overheid en de vervoerders; en
- de mate waarop de onderzochte landen sturen op open toegang dan wel de genomen maatregelen om bepaalde effecten te bevorderen of te mitigeren.

Het eindproduct moet samen met het externe onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang voor de reiziger, overheden en vervoerders, inzicht geven in open toegang en de effecten daarvan voor de Nederlandse spoormarkt.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is een beknopte inventarisatie (quickscan) van de ervaringen met open toegang in zeven landen: Duitsland, Tsjechië, Italië, Slowakije, Oostenrijk, Groot-Brittannië en Zweden. Er is voor deze lidstaten gekozen omdat op hun markten ook daadwerkelijk opentoeegangvervoerders actief zijn. Er is onderzoek gedaan aan de hand van (semi-)wetenschappelijke literatuur en informatie uit 10 interviews en enkele vragenlijsten. De respondenten zijn veelal werkzaam bij overheden in landen waar opentoeegangvervoerders actief zijn. Er is ook er gesproken met AllRail, de vertegenwoordiger van onafhankelijke opentoeegangvervoerders in Europa. Via AllRail is er ook een Engelstalige vragenlijst verstrekt aan hun leden. Alleen FlixMobility heeft hiervan gebruik gemaakt. Een lijst met benaderde organisaties is te vinden in bijlage 1.

De quickscan is ook ter consultatie voorgelegd aan de Nederlandse Spoorwegen (NS), de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) en AllRail. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) is gevraagd om te reageren op de laatste conceptversie van de quickscan. Het doel hiervan is de validatie

van het onderzoek en de identificatie van eventuele zwakheden. De reactie van het KIM is achterin dit document bijgevoegd.

Bij de quickscan wordt bij voorbaat een aantal kanttekeningen geplaatst: doordat de ontwikkelingen op het gebied van open toegang van het personenvervoer per spoor vrij recent zijn, is de hoeveelheid beschikbare literatuur nog relatief beperkt. Gezien het feit dat deze quickscan met name bedoeld is om een eerste beeld te vormen van de ervaringen met open toegang in het buitenland zijn er een relatief beperkt aantal interviews gedaan. De quickscan is daarom geen uitgebreid en uitgediept onderzoek. De informatie en ervaringen van geïnterviewden kunnen gekleurd zijn omdat respondenten de materie vanuit hun specifieke invalshoek en rol bezien.

Daarnaast wordt onderstreept dat ieder land zijn eigen spoorordering kent met zijn specifieke kenmerken, bijvoorbeeld door de verschillen in gebruikintensiteit van het netwerk, de structuur van het netwerk (polycentrisch of gericht op één grote stad) of verschillen in de verhouding goederen- en personenvervoer. Beleidskeuzes in een land moeten in het licht van de specifieke (culturele) context bezien worden en zullen om die reden niet per definitie hetzelfde opleveren als in Nederland. Ook de context waarin andere landen over zijn gegaan tot het introduceren van open toegang is geheel anders. Lidstaten die open toegang eerder introduceerden waren (nog) niet gebonden aan de bepalingen van het Vierde Spoorwegpakket.

Deze kanttekeningen leiden ertoe dat de lezer terughoudend moet zijn met het vertalen van observaties in de quickscan naar de Nederlandse context.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van deze quickscan is als volgt:

Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van lidstaten die het recht op open toegang op de binnenlandse markt de facto kennen. De verbindingen waar opentoegegangvervoerders reeds actief zijn worden uitgelicht.

In **hoofdstuk 3** worden de rollen van drie betrokken actoren -het ministerie, de toezichthouder en de infrastructuurbeheerder- voor Duitsland, Oostenrijk, Italië, Tsjechië, Slowakije, Zweden en Groot-Brittannië kort uiteengezet.

In **hoofdstuk 4** worden de eisen besproken die aan de toetreders in de verschillende landen gesteld worden. Zo wordt er ingegaan op de Economische Evenwichtstoets (EET), de gestelde kwaliteitseisen en de rol van de capaciteitsverdeling. Ook wordt er ingegaan op de knelpunten die opentoegegangvervoerders mogelijkervaren bij toetreding tot een nieuwe markt.

In **hoofdstuk 5** worden de gevolgen besproken van open toegang op de markten waar open toegang zijn intrede heeft gedaan. Daarbij moet gedacht worden aan het aanbod van het reisproduct, de gevolgen voor de kwaliteit en de tarieven.

In **hoofdstuk 6** wordt het effect van open toegang op het netwerk besproken, zoals de gevolgen van open toegang op de robuustheid van het netwerk, de financiële gevolgen van open toegang, en de impact van open toegang op vraag en aanbod.

Hoofdstuk 7 biedt een beknopt overzicht van de stappen die de bestudeerde lidstaten hebben gezet ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket.

Tot slot volgt er in **hoofdstuk 8** een samenvatting van de bevindingen.

2 Open toegang op het binnenlandse personenvervoer per spoor in Europa

2.1 Kenmerken van open toegang

Concurrentie op de spoormark is geen nieuw gegeven. Veel landen in de Europese Unie kennen zogenaamde concurrentie *om de markt* waarbij vervoerders trachten concessies te verwerven van een nationale dan wel regionale overheid. De vervoerder die de concessie wint krijgt voor een bepaalde periode het (exclusieve) recht om zijn vervoersdiensten op een bepaald traject uit te voeren. Daarnaast bestaat ook concurrentie *op de markt* waarbij meerdere vervoerders op eenzelfde traject diensten uitvoeren. Dat kan bijvoorbeeld door de uitgave van meerdere concessies op hetzelfde traject.⁷

Open toegang kan ook gezien worden als concurrentie *op de markt*. Het verschil is dat opentoeegangvervoerders niet het (exclusieve) recht verwerven om te opereren op een verbinding. Zij gaan op een verbinding veelal de concurrentie aan met een al actieve concessiehouder en/of andere opentoeegangvervoerders. Opentoeegangvervoerders krijgen capaciteit als deze beschikbaar is, mits het economisch evenwicht van de daar geldende concessie niet geschaad is. In tegenstelling tot een concessiehouder heeft een opentoeegangvervoerder geen recht op een overheidsvergoeding voor het uitvoeren van de vervoerdienst.

Het recht op toegang tot binnenlandse markten voor het personenvervoer heeft in Groot-Brittannië, Zweden, Duitsland, Oostenrijk, Italië, Tsjechië en Slowakije geleid tot toetreding van een opentoeegangvervoerder. Uit deze landen blijkt dat opentoeegangvervoerders zich met name richten op de verbindingen tussen de grote(re) steden van een land.

In Oostenrijk rijdt de opentoeegangvervoerder Westbahn een halfuursdienst op het traject tussen Wenen en Salzburg. Incumbent ÖBB is ook actief op dat traject. WestBahn heeft aangekondigd vanaf december 2020 haar activiteiten tijdelijk terug te schalen naar een uursdienst voor de vernieuwing van haar vloot.

⁷ Groot-Brittannië kent naast concessies een systeem van franchises. Deze zijn in tegenstelling tot concessies niet exclusief.

In Italië verbinden de hoge snelheidstreinen van NTV-Italo tweemaal per dag onder andere Turijn via Rome en Florence en Napels met Salerno. Venetië wordt vier á vijf keer per dag direct verbonden met Napels NTV-Italo concurreert met de hogesnelheidstreinen van incumbent⁸ Trenitalia.

In Tsjechië rijdt opentoeegangvervoerder Regiojet 1 keer per uur op het traject tussen Praag en de op één na grootste stad Brno. Op dit traject is ook incumbent Český Drahe (CD) actief. Op het traject Praag - Ostrava, de –in grootte- derde stad van het land, zijn 3 verschillende vervoerders actief: CD concurreert daar met Regiojet (1x per uur) en Leo Express (8x per dag).

Regiojet en Leo Express rijden hun Tsjechische diensten door naar Košice in Slowakije. Ze concurreren in Slowakije met de incumbent *Železničná Spoločnosť Slovensko* (ZSSK) op de verbinding Žilina – Košice.

In Zweden verbindt het van oorsprong Hongkongse metrobedrijf Mass Transit Railway (MTR) Stockholm 8x per dag (uursdienst) met de tweede stad Göteborg (Vigren, 2017) Naast MTR zijn er sinds 2009 nog twee andere opentoeegangvervoerders op de Zweedse markt actief. Snälltåget op het traject Stockholm-Malmö en TÅGAB op Göteborg- Karlstad (Nilsson, 2016).⁹

In Groot-Britannië zijn er momenteel twee opentoeegangvervoerders actief: Grand Central en Hull Trains, beide actief op de zogenaamde East Coast Main Line. Grand Central verbindt Londen St. Pancras met onder andere Sunderland (5x per dag) en Bradford (4x per dag), terwijl Hull Trains Hull 7x per dag verbindt met Londen.

In Duitsland verbond Hamburg-Köln-Express (HKX) Hamburg met Keulen. Dit bedrijf ging in 2017 failliet. Het bedrijf Locomore bediende Berlijn en Stuttgart. Beide diensten werden in 2018 overgenomen door busvervoerder FlixBus in samenwerking met de Tsjechische spoorwegonderneming Leo Express. Hamburg – Keulen wordt 6x per dag bedient. Berlijn – Stuttgart heeft een frequentie van 8 treinen per dag.

⁸ In deze quickscan wordt gebruik gemaakt van het Engelstalige woord 'incumbent' om de voormalige monopolist op het spoornetwerk aan te duiden. Voorbeelden van incumbents zijn Deutsche Bahn (DB), het Franse Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF) of de Nederlandse Spoorwegen (NS).

⁹ In Zweden is nog een vierde opentoeegangvervoerder actief onder de naam Blå Tåget. Zij bieden een nostalgische treinrit in coupés uit de jaren '60 aan. Vanwege het specifieke karakter van het vervoersproduct wordt deze vervoerder verder buiten beschouwing gelaten.

De Oostenrijkse incumbent ÖBB is daarnaast actief in Duitsland als exploitant van nachttreindiensten die, naast internationale verbindingen, ook de binnenlandse trajecten Keulen – Berlijn, Dortmund – München en Frankfurt am Main – Hamburg bedient. Een overzicht van alle opentoevangdiensten die in deze quickscan zijn meegenomen vindt u in onderstaande figuur.

Land	Vervoerder	Actieve jaren	Route	Frequentie (ma-vrij) in nov 2019	Afstand ¹⁰	(kortste) Reistijd
Duitsland	HKX*	2012 - 2017	Hamburg – Keulen	-	+/- 420 km	4 uur 20 min
	Locomove*	2015 - 2017	Berlijn – Stuttgart	-	+/- 630 km	6 uur 26 min
	Flix Mobility	2018 -	Hamburg – Keulen	6	+/- 420 km	4 uur 20 min
	Flix Mobility/ Leo Express	2018 -	Berlijn – Stuttgart	8	+/- 630 km	6 uur 31 min
	2018-		Hamburg – Keulen			
Italië	ArenaWays	2010 - 2011	Milaan – Turijn	-	+ 142 km	-
	NTV-Italo	2012 -	o.a. Turijn – Salerno	2	+/- 930 km	6 uur 51 min
			o.a. Venetië – Napels	4 à 5	+/- 725 km	5 uur 11 min**
			o.a. Padua – Napels	1	+/- 750 km	5 uur 21 min
Oostenrijk	WestBahn	2011	Salzburg – Wenen	29 (2 p.u.)	+/- 310 km	2 uur 24 min
Slowakije	Regiojet	2014	(Praag-)Žilina – Košice	2	+/- 240 km	3 uur 23 min
	LeoExpress	2015	(Praag-)Žilina – Košice	2	+/- 240 km	3 uur 23 min
Tsjechië	Regiojet	2016	Praag – Brno****	10 (1 p.u.)	+/- 250 km	2 uur 34 min
		2011	Praag – Ostrava	10 (1 p.u.)	+/- 350 km	3 uur 18 min
	LeoExpress	2012	Praag – Ostrava	8	+/- 350 km	3 uur 17 min
Verenigd Koninkrijk	Wrexham & Shropshire*	2008 - 2011	Wrexham – Londen	-	+/- 305 km	4 uur 15 min
	Grand Central	2007 -	Londen – Sunderland	5	+/- 425,2 km	3 uur 24 min
			Londen – Bradford	4	+/- 323 km	2 uur 49 min
Hull Trains	2003 -	Hull – London	7	+/- 329 km	2 uur 29 min**	
Zweden	MTR	2015	Göteborg – Stockholm	8 (1 p.u.)	+/- 447 km	3 uur 09 min
	Snälltaget	2009	Mälmo – Stockholm	2 à 3	+/- 586 km	4 uur 57 min

* Vervoerder niet langer actief.

2.2 Vervoerders met activiteiten buiten de eigen lidstaat

Sommige incumbents zijn ook actief op de opentoevangmarkten in andere lidstaten. DB dochterbedrijf Arriva is eigenaar van de in Groot-Brittannië actieve opentoevang- vervoerder Grand Central, die York met Londen verbindt. De Oostenrijkse incumbent ÖBB is als opentoevangvervoerder actief op de Duitse markt als de exploitant van nachttreinen. De Franse incumbent SNCF is niet direct actief als opentoevangvervoerder maar heeft geïnvesteerd in toetreders op de Italiaanse en Oostenrijkse markt. SNCF had een aandeel van 20% in de Italiaanse opentoevangvervoerder Italo-NTV¹¹ en een aandeel van 17.4% in de Oostenrijkse opentoevangvervoerder WestBahn.¹²

¹⁰ Afstand op basis van Rome2Rio

¹¹ Inmiddels is NTV-ITALO overgenomen door het Amerikaanse bedrijf Global Infrastructure Partner (Railjournal (2018) Italo-NTV accepts 1.9bn offer from US Fund. Opgehaald op <https://www.railjournal.com/financial/italo-ntv-accepts-E19bn-offer-from-us-fund> op 24/09/2018

¹² Railway Gazette (2015) Westbahn to order more trains. Opgehaald <https://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/westbahn-to-order-more-trains.html> op 1/10/2018

Er zijn enkele voorbeelden van private partijen die actief zijn op markten van andere lidstaten. De Tsjechische opentoeegangvervoerders Regiojet en Leo Express zijn onder eigen naam actief in buurland Slowakije Leo Express is ook actief op de Duitse markt: het bedrijf werkt daar samen met FlixBus op de voormalige verbindingen van Locomore, onder de merknaam FlixBus (Rail Journal, 2017).

FlixBus geeft daarnaast aan ook samen te werken met de Oostenrijkse open-toegangvervoerder WestBahn door vervoersbewijzen van WestBahn te verkopen via haar eigen kanalen. Ten slotte is het Franse bedrijf Veolia Transdev actief op de Zweedse markt als eigenaar van opentoe- gangvervoerder Snälltåget op het traject Malmö-Stockholm. Gegeven de praktijk is er geen eenduidig beeld te geven van de opentoeegangvervoerder.

2.3 Bevindingen hoofdstuk 2

Opentoeegangvervoerders bieden diensten aan zonder concessie en hebben geen exclusief recht op een netwerk. Zij betreden de markt op eigen initiatief en risico en ontvangen geen vergoeding van de overheid. Toetreders zullen zich vaak richten op verbindingen met grote aantallen reizigers, bijvoorbeeld tussen twee grote steden. Opentoeegangvervoerders zijn actief op de binnenlandse spoormarkten in Duitsland, Groot-Brittannië, Italië, Oostenrijk, Slowakije, Tsjechië en Zweden. Opentoeegangvervoerders komen in sommige gevallen uit de lidstaat zelf. In andere gevallen gaat het om Europees of internatio- naal opererende bedrijven.

3 Ordening van en rolverdeling in het spoorstelsel per land

Iedere Europese lidstaat heeft zijn eigen ordening van het spoorstelsel waarin de overheid, de toezichthouder en de infrastructuurbeheerder een bepaalde rol spelen. In dit hoofdstuk wordt de ordening in elk bestudeerd land kort toegelicht waardoor inzicht wordt gegeven in de situatie en verhoudingen in elk land.

Behalve het ministerie van Verkeer speelt in elk land ook de toezichthouder op de spoormarkt en de infrastructuurbeheerder een rol bij de toetreding van opentoegevoerders. De toezichthoudende instantie ziet toe op eerlijke en niet-discriminatoire toegang van vervoerders op de markt. De precieze functie van de toezichthouder kan per land verschillen.¹³ De infrastructuurbeheerder verleent een zogenaamde *toegangsovereenkomst* waarmee toegang tot de infrastructuur wordt verleend in principe voor een periode van één jaar. Tevens heeft de infrastructuurbeheerder de verantwoordelijkheid voor de capaciteitsverdeling op het spoor.

3.1 Duitsland

In Duitsland is er een duidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling voor het personenvervoer per spoor: het Duitse ministerie voor Mobiliteit, Verkeer en Innovatie (BMVI) is verantwoordelijk voor het interregionale personenvervoer, terwijl de deelstaten gaan over het regionaal personenvervoer per spoor binnen hun deelstaat.

BMVI geeft de interregionale lijnen niet uit als openbaredienstcontract (concessie), maar heeft wettelijk bepaald dat voor de interregionale lijnen open toegang geldt. Dat betekent dat het voor iedere vervoerder mogelijk is om een vervoerdienst te beginnen op de interregionale lijnen. Aan vervoerders wordt geen vergoeding verstrekt. incumbent Deutsche Bahn (DB) is nog altijd de grootste speler op de Duitse interregionale markt.

¹³ Er zijn bij benadering drie type toezichthouders te onderscheiden:

1. Algemene toezichthouder op de mededinging waaronder ook specifieke sectoren als het spoor. Voorbeelden zijn de Estse toezichthouder (Konkurentsiamet), de Spaanse toezichthouder (CNMC), de Sloveense toezichthouder (APEK) en de Nederlandse toezichthouder (ACM).
2. Markttoezichthouder met een specifieke focus op transport en/of spoor, maar zonder verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid en bedrijfsvergunningen. Voorbeelden zijn de Italiaanse toezichthouder Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), de Duitse Bundesnetzagentur (BNA), de Tsjechische Úřad pro přístup k dopravní infrastruktúře (UPDI) en de Slowaakse Úrad pre Reguláciu Železničnej Dopravy (URZD).
3. Transporttoezichthouder, al dan niet specifiek gericht op spoor, met taken op het gebied van marktordering als op het spoor. Voorbeelden zijn de Britse toezichthouder Office for Rail and Road (ORR) en de Poolse toezichthouder Urząd Transportu Kolejowego (UTK).

De deelstaten organiseren hun personenvervoer per spoor op verschillende manieren: door middel van open toegang, openbaar aanbesteden of onderhandse gunning van een openbare dienstcontract.¹⁴ Op de regionale markt heeft Deutsche Bahn eveneens het grootste marktaandeel, al is dit aandeel afgenomen met de toename van het aantal aanbestedingen. Waar DB in 2013 nog een aandeel van 81% van het totaal aantal reizigerskilometers op de regionale markt had, was dit aandeel in 2017 nog 74% van de reizigerskilometers (Bundesnetzagentur, 2018).

De toezichthouder Bundesnetzagentur is verantwoordelijk voor toezicht op de markt. Toezichthouder op het gebied van veiligheid is de Eisenbahn-Bundesamt (EBA).

De Duitse infrastructuurbeheerder, DB NETZE, is verantwoordelijk voor de verdeling van de capaciteit en het verlenen van toegang tot de infrastructuur. DG NETZE maakt onderdeel uit van de holding Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DB AG) waarvan ook de grootste personenvervoerder *DB Fernverkehr* onderdeel uitmaakt. Toetreders zeggen dit in het verleden ervaren te hebben als een remmende factor op hun toetreding. Zo beweert één van de respondenten dat DB Fernverkehr een voorrangpositie geniet in de toewijzing van capaciteit. Hoewel deze claims nooit hard zijn gemaakt, heeft de Monopol Kommission (een adviesorgaan dat de Duitse Federale regering adviseert over marktgerelateerde kwesties) eerder gepleit voor een scheiding tussen de vervoerder en DB NETZ (Monopol Kommission, 2013). Recent heeft ook de Duitse rekenkamer in een tussenadvies bepaald dat het infrastructuurbeheer strikter gescheiden moet worden van vervoersactiviteiten (Bundesrechnungshof 2019).

3.2 Groot-Brittannië

Het Britse ministerie Department for Transport (DfT) geeft door middel van openbare aanbestedingen contracten van 7 tot 25 jaar uit voor het bedienen van een (interregionale) verbinding (IRG, 2018) Regionale diensten worden eveneens aanbesteed door de DfT.¹⁵ Regionale overheden hebben in sommige gevallen inspraak in de wegingsfactoren die DfT hanteert voor de beslissing bij een openbare aanbesteding.

DfT geeft zogenaamd *franchises* uit. Dit zijn contracten die in tegenstelling tot Nederlandse concessies niet exclusief zijn, waardoor concurrentie met andere *franchises* in theorie mogelijk is. In praktijk komt concurrentie op het spoor tussen franchises maar beperkt voor. Het financiële risico is in het geval van deze franchises voor de vervoerder zelf. Daarnaast kent Groot-Brittannië een aantal *concessions*. Dit zijn bruto-contracten, vaak voor het vervoer rond een metropool, waarbij het risico bij een regionale vervoerautoriteit ligt en niet bij de vervoerder. Voorbeelden zijn Merseytravel rond Liverpool of Transport for London rond Londen.

Toezichthouder *Office for Rail and Road* (ORR) overziet het gehele toelatingsproces van de opentoevang-vervoerders en lijkt van alle bestudeerde toezichthouders de meeste beslissingsmacht te hebben bij de toelating van een toetreders. De ORR kijkt hierbij met name naar de impact van de toetreding op het economisch evenwicht van de daar geldende concessie, maar baseert haar beslissing ook op uitgebreide consultatierondes waarin het ministerie en de branche zich kunnen uitspreken over de toetreding van een nieuwe vervoerder. Ook is de ORR verantwoordelijk voor de uitgifte van veiligheidscertificaten en het verlenen van bedrijfsvergunningen. En de ORR houdt toezicht op de spoormarkt. Zij hebben in die hoedanigheid doorzettingsmacht bij conflicten tussen vervoerders of tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder Network Rail.

¹⁴ De huidige onderhandse gunningen worden echter niet opnieuw gegund, waardoor er de komende jaren veel zal worden aanbesteed (Inno-v, 2017)

¹⁵ Met uitzondering van Schotland: waar de concessieverlenende overheid Transport for Schotland is.

In Groot-Brittannië is de rol van het ministerie ten aanzien van open toegang naar eigen zeggen consultatief van aard. Het geeft op iedere toetreding of contractuele verandering haar zienswijze die al dan niet overgenomen kan worden door de toezichthouder.

3.3 Italië

Het Italiaanse transportministerie *Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti* (MIT) gunt het interregionaal personenvervoer per spoor onderhands aan nationale vervoerder *Trenitalia*, met uitzondering van het hogesnelheidsnetwerk waar geen openbare dienstcontact geldt. De regionale overheid is verantwoordelijk voor het regionaal personenvervoer per spoor. De regionale overheid kan de vervoerconcessies openbaar aanbesteden, maar gunt deze meestal onderhands aan regionale vervoersbedrijven (IRG, 2018). Italië is het enige Europese land waar het recht op open toegang tot het binnenlandse hogesnelheidsinfrastructuur heeft geleid tot een toetreder die hogesnelheidsmaterieel inzet; het bedrijf *NTV-Italo*. *Trenitalia* is de grootste speler op de markt, met in 2016 een aandeel van ongeveer 89% van de reizigerskilometers.

In Italië wordt toezicht op de markt uitgeoefend door *Autorità di Regolazione dei Trasporti* (ART). ART is in haar hoedanigheid als markttoezichthouder ook verantwoordelijk voor de weging van het effect van open toegang op het economisch evenwicht van een vervoerconcessie verleend voor dat traject. Toezicht op het gebied van veiligheid ligt dan weer bij de *Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie* (ANSF).

Het grootste deel van het Italiaanse spoorwegnetwerk is in handen van staatsbedrijf *Ferrovie dello Stato Italiane* (FSI) dat bestaat uit infrastructuurbeheerder *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI) en vervoerder *Trenitalia*.

MIT is als uitgever van de benodigde bedrijfsvergunningen betrokken bij het toegangsproces van opentoevangvervoerders. Concurrentie op de Italiaanse markt van het binnenlandse personenvervoer per spoor wordt sinds enkele jaren aangemoedigd door middel van een aanzienlijke verlaging van de gebruiksvergoeding (Desmaris & Crococolo, 2018)

3.4 Oostenrijk

De interregionale trajecten van het Oostenrijkse netwerk worden door het Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) onderhands gegund aan de nationale vervoerder *Österreichische Bundesbahnen* (ÖBB) (IRG, 2018). Het regionaal vervoer is de verantwoordelijkheid van de deelstaten. De deelstaten zijn wel gebonden aan landelijke regels ten gunste van een uniform reisproduct, bijvoorbeeld met betrekking tot de te hanteren tarieven voor vervoerbewijzen. Het Oostenrijkse federale netwerk biedt het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur voor vervoerders. Momenteel wordt uitsluitend door *Westbahn* gebruik gemaakt van het recht op toegang (Desmaris & Crococolo, 2018). Het regionale netwerk van Oostenrijk wijkt af ten opzichte van andere landen doordat er een lange traditie bestaat van verschillende vervoerders die hun eigen spoorlijnen bedienen (Taczanowski, 2015). Op de gehele Oostenrijkse markt had de ÖBB in 2017 echter nog steeds het grootste marktaandeel: ongeveer 88% van de reizigerskilometers (Schienen-Control, 2018).

Toezichthouder *Schienen-Control* is verantwoordelijk voor toezicht op de Oostenrijkse spoormarkt. Zij bewaakt de non-discriminatoire toegang tot de spoorweginfrastructuur en houdt toezicht op de naleving van passagiersrechten. Toezicht op de veiligheid ligt bij het ministerie zelf.

Infrastructuurbeheerder *ÖBB Infrastruktur* beheert grotendeels het netwerk alsmede de Oostenrijkse stations. Zij is onderdeel van *ÖBB-holding AG* waartoe ook nationale vervoerder *ÖBB personenverkehr* behoort.

BMVIT beperkt zich in het toegangsproces tot het vergeven van veiligheidscertificaten en bedrijfsvergunningen (ÖBB Infrastruktur, 2017).

3.5 Slowakije

In vergelijking met de andere landen die in deze quickscan bestudeerd zijn, is er minder literatuur voorhanden met betrekking tot het Slowaakse spoorsysteem.

Het Slowaakse transportministerie *Ministertvo Dopravny a Vystavby Slovenskej Republiky* (MINDOP) gunt een groot deel van het interregionale en regionale spoorwegnetwerk onderhands aan nationale vervoerder *Železničná Spoločnosť Slovensko* (ZSSK) (IRG,2018) ZSSK had in 2016 een marktaandeel van ongeveer 94% van de reizigerskilometers. Vanaf 2010 zijn er meerdere trajecten gedecentraliseerd. Daarnaast zijn op dit moment twee opentoeegangvervoerders actief. Hierdoor is meer marktopening ontstaan.

Markt- en veiligheidstoezicht in Slowakije wordt gedaan door de *Dópravny Urad*. Deze organisatie heeft verantwoordelijkheden voor de gehele transportsector inclusief de luchtvaart en de binnenvaart.

De Slowaakse infrastructuurbeheerder *Železnice Slovenskej republiky* (ŽSR) is volledig gescheiden van de grootste vervoerder (ZSSK).

MINDOP heeft geen directe rol in de verlening van toegang.

3.6 Tsjechië

Het Tsjechische ministerie *Ministerstvo Dopravy České Republiky* (MCDR) gunt de interregionale verbindingen direct aan nationale vervoerder *České dráhy* (ČD) terwijl regionale verkeersautoriteiten verantwoordelijk zijn voor de regionale verbindingen. Hoewel nieuwe wetgeving vereist dat er regionaal aanbesteed moet worden voor openbaredienstcontracten, hebben de regionale autoriteiten tot nog toe de regionale verbindingen onderhands gegund, in de meeste gevallen aan CD (Tomes, Kvizda, Nigrin en Seidenglanz, 2014). Sinds 2011 en 2013 zijn in Tsjechië twee opentoeegangvervoerders actief.

Ook in Tsjechië is er een scheiding van toezicht op de markt en toezicht op de veiligheid.

Markttoezichthouder *Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře* (UPDI) is verantwoordelijk voor de uitvoering van een economische evenwichtstoets (zie paragraaf 4.1.1). *Drazni Úřad* is verantwoordelijk voor toezicht op de veiligheid en het verlenen van de benodigde contracten.

De Tsjechische infrastructuurbeheerder *Správa železniční dopravní* (SZD) is volledig gescheiden van de grootste vervoerder (ZSSR).

Het Tsjechische ministerie voor transport MDCR heeft een beperkte rol met betrekking tot open toegang. In het verleden heeft het ministerie concurrentie gestimuleerd door op bepaalde trajecten de vergoeding voor het uitvoeren van vervoer te laten vervallen (Tomes, Kvizda, Nigrin en Seidenglanz, 2014).

3.7 Zweden

Het interregionale spoorvervoer wordt in Zweden verzorgd door een combinatie van openbare aanbestedingen voor verlieslatende lijnen die door transportministerie *Näringsdepartement* worden uitgegeven, en open toegang op winstgevendende lijnen (Alexandersson, 2017). De regionale lijnen worden door de regionale overheid (*Län*) aanbesteed (IRG, 2018). Hoewel 51% van de reizigerskilometers niet wordt gereden op basis van een openbaredienstcontract, blijft de (voormalige) nationale vervoerder *Sveriges Jernbaner* (SJ) de grootste vervoerder.

De Zweedse toezichthouder *Transportstyrelsen* is verantwoordelijk voor zowel het markttoezicht op de spoormarkt als voor het toezicht op het gebied van de veiligheid. Zij verleent veiligheidscertificaten en bedrijfsvergunningen, doet onderzoek in het geval van ongelukken en garandeert een non-discriminatoire toegang tot de Zweedse spoormarkt.

Konkurrensverket is de mededingingstoezichthouder die algemeen toeziet op het correcte verloop van openbare aanbestedingen en de eerlijke concurrentie (Inno-v,2017).

In Zweden valt het beheer van de infrastructuur onder de verantwoordelijkheid van *Trafikverket*. Deze organisatie is een onafhankelijk overheidsbedrijf die zowel verantwoordelijk is voor de langetermijnplanning van het openbaar vervoer in Zweden als voor de ontwikkeling van het wegennetwerk (Inno-v, 2017).

Het Zweedse ministerie (*Näringsdepartementet*) is niet direct betrokken bij het verlenen van toegang aan opentoegegangvervoerders.

3.8 Bevindingen hoofdstuk 3

Iedere Europese lidstaat heeft zijn eigen ordening van het spoorstelsel waarin de overheid, de toezichthouder en de infrastructuurbeheerder een bepaalde rol spelen. De ministeries van de bestudeerde lidstaten zijn vaak actief als concessieverlener van het landelijke netwerk. In sommige gevallen verlenen zij ook regionale concessies. De infrastructuurbeheerder is in praktijk in ieder van de bestudeerde lidstaten ook actief als de capaciteitsverdelers. De rol van de toezichthouder verschilt in die zin per land dat toezicht op de markt en toezicht op de veiligheid soms apart en soms gezamenlijk belegd wordt. De taken staan samengevat in onderstaande figuur.

Lidstaat	Organisatie	Taken voor inwerkingtreding Vierde Spoorwegpakket
Duitsland		
Ministerie	Bundesministerium für Verkehr und digitaleInfrastruktur (BMVI)	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijk voor langeafstandsverkeer (+50km) • Aanbod komt tot stand op initiatief van de markt (open toegang)
Toezichthouder	Bundesnetzagentur	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op de markt
infrastructuurbeheerder	DB NETZE	<ul style="list-style-type: none"> • Verdelen van capaciteit • Beheer spoorweginfrastructuur
Groot-Brittannië		
Ministerie	Department for Transport (DfT)	<ul style="list-style-type: none"> • Concessieverlener voor landelijke en groot deel van regionale verbindingen. • Wordt door de toezichthouder geconsulteerd bij toelating toetreder
Toezichthouder	Organisation for Rail and Road (ORR)	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op de markt • Voert economische evenwichtstoets uit • Toezichthouder op veiligheid
infrastructuurbeheerder	Network Rail	<ul style="list-style-type: none"> • Verdelen van capaciteit • Beheer spoorweginfrastructuur
Italië		
Ministerie	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT)	<ul style="list-style-type: none"> • Concessieverlener landelijk netwerk, met uitzondering van HSL-netwerk
Toezichthouder	Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op de markt • Uitvoerder van de economische evenwichtstoets
infrastructuurbeheerder	Rete Ferroviaria Italiana (RFI)	<ul style="list-style-type: none"> • Verdelen van capaciteit • Beheer spoorweginfrastructuur

Oostenrijk		
Ministerie	Bundesministerium für Verkehr Innovation und Technologie (BMVIT)	<ul style="list-style-type: none"> • Concessieverlener landelijk netwerk • Toezicht op veiligheid
Toeziçthouder	Schienen-Control	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op spoormarkt
infrastructuurbeheerder	ÖBB Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Verdelen van capaciteit • Beheerder stations • Beheer spoorweginfrastructuur
Slowakije		
Ministerie	Ministerstvo dopravy a vystavby Slovenskej Republiky (MinDop)	<ul style="list-style-type: none"> • Concessieverlener landelijke en regionale netwerken.
Toeziçthouder	Dópravny Urad	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op de markt • Toezicht op de veiligheid • Voert economische evenwichtstoets uit
infrastructuurbeheerder	Železnice Slovenskej Republiky (ŽSR)	<ul style="list-style-type: none"> • Beheer van spoorweginfrastructuur
Tsjechië		
Ministerie	Ministerstvo Dopravy Českéj Republiky (MDCR)	<ul style="list-style-type: none"> • Concessieverlener landelijke netwerken
Toeziçthouder	Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (UPDI)	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op de markt • Uitvoerder economische evenwichtstoets
infrastructuurbeheerder	Správa železniční dopravní (SZD)	<ul style="list-style-type: none"> • Beheer van spoorweginfrastructuur • Verdeler van capacity
Zweden		
Ministerie	Näringsdepartement	<ul style="list-style-type: none"> • Concessieverlener verlieslatende landelijke lijnen.
Toeziçthouder	Transportstyrelsen	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op de markt • Toezicht op de veiligheid
infrastructuurbeheerder	Trafikverket	<ul style="list-style-type: none"> • Beheer van spoorweginfrastructuur

4 Toetreding en sturing

Het recht op open toegang vergemakkelijkt de toetreding tot spoorinfrastructuur. Toetreders moeten echter voldoen aan voorwaarden die van land tot land verschillen. Zij ervaren ook knelpunten bij de toetreding. Dit hoofdstuk bespreekt de voorwaarden die landen stellen en de mogelijke knelpunten die toetreders ervaren.¹⁶

4.1 Economische evenwichtstoets

Het recht op toegang kan worden beperkt als er sprake is van een mogelijke verstoring voor het economisch evenwicht van de concessie als gevolg van toetreding. Het evenwicht wordt verstoord als de nieuwe passagiersvervoersdienst per spoor een aanzienlijke negatieve impact zou hebben op de rendabiliteit van de diensten die de concessiehouder uitvoert dan wel op de nettokosten van die dienstverlening voor de concessieverlener. Dat is afhankelijk van de risicoverdeling die in het contract is vastgesteld. Op grond van artikel 11 van richtlijn 2012/34/EU, kunnen vervoerders, concessieverleners en de infrastructuurbeheerder de markttoezichthouder vragen om de impact van de toetreding op het economisch evenwicht te toetsen.

Voor het internationale personenvervoer bestond al een economische evenwichtstoets (EET) omdat de open toegang tot die markt met het Europese Derde Spoorwegpakket in 2010 is verwezenlijkt. Voor hun binnenlands personenvervoer maakten Groot-Brittannië, Tsjechië, Italië en Bulgarije al gebruik van een eigen economische evenwichtstoets vóór het Vierde Spoorwegpakket, dus op basis van nationale wetgeving. De toets is in verschillende mate ingezet. In Tsjechië was de toets medio 2018 pas één maal aangevraagd maar werd de toegang van de opentoegevoerder afgewezen op administratieve gronden. In Slowakije is de toets vaker uitgevoerd voor de routes Kuty – Bratislava – Sturovo en Cadca – Zilina – Kosice

In Groot-Brittannië wordt de toets vaker uitgevoerd. De toezichthouder ORR voert een economisch evenwichtstoets uit bij iedere aanvraag tot toetreding of bij de wijziging van een dienst. De toets wordt dan niet op aanvraag van één van de betrokken partijen uitgevoerd.¹⁷ De Britse toets meet economische en niet-economische voorwaarden als kwaliteit en innovatie. De impact van de toetreding op de totale omvang van de markt wordt met de Non-primarily Abtractive test (NPA) gemeten. Voorwaarde voor toetreding is dat voor iedere Britse pond die toetreding onttrekt aan de concessie, de totale markt met 30 pence vergroot worden. Deze afweging wordt op basis van groeivoorspellingen gemaakt, die op hun beurt steunen op empirische gegevens die verstrekt worden door de industrie.

Vóór de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket hadden lidstaten de mogelijkheid de criteria voor de toets zelfstandig te bepalen (IRG, 2018). Met de vaststelling van de Europese uitvoeringsverordening tot vaststelling van de procedure en criteria voor de analyse van de impact op het economisch evenwicht overeenkomstig artikel 11 van Richtlijn 2012/34/EU (2018) is de procedure en zijn de criteria op hoofdlijnen gelijk voor de EU-lidstaten.¹⁸

¹⁶ Het onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang dat in december 2019 naar de Tweede Kamer is gestuurd geeft een grondiger beschrijving van de de voorwaarden die opgelegd kunnen worden aan toetreders.

¹⁷ Voorbeelden van wijzigingen kunnen het opnemen van nieuwe stations zijn of de aanvraag van meer treinen van één vervoerder in de dienstregeling van een traject.

¹⁸ Europese Commissie, uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795.

4.2 Gebruiksvergoeding

Vervoerders betalen een vergoeding voor het minimumtoegangspakket (ofwel de gebruiksvergoeding) aan de infrastructuurbeheerder voor het gebruik van de infrastructuur. Artikel 31 van richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte bepaalt dat de hoogte van de heffing in principe gelijk is aan de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.¹⁹

De hoogte hiervan verschilt van land tot land. De hoogte van de gebruiksvergoeding (bestaande uit een flexibele en een vaste vergoeding) kan door opentoeegangvervoerders als knelpunt worden ervaren (Feuerstein, Busacker & Xu, 2018).²⁰ Een hoge gebruiksvergoeding levert een hogere kostenpost die de winstgevendheid van een opentoeegangdienst vermindert.

Een lage gebruiksvergoeding kan de aantrekkelijkheid van een markt juist stimuleren. Zo werd in Italië de gebruiksvergoeding in 2014 én 2015 verlaagd doordat toezichthouder ART de criteria veranderde voor de bepaling van de gebruiksvergoeding. De lagere gebruiksvergoeding leverde opentoeegangvervoerder NTV-Italo een kostenbesparing op van miljoenen (Desmaris, 2016).

Zweden had in vergelijking met het Europees gemiddelde, een relatief lage gebruiksvergoeding (Europese Commissie, 2014). Daarmee wilde Zweden het goederenvervoer per trein stimuleren, maar werd de Zweedse markt ook aantrekkelijker voor mogelijke toetreders. In 2018 overwoog Zweden de gebruiksvergoeding weer te verhogen omdat deze de marginale kosten van de overheid niet dekken (Rail Freight, 2018). Het is onbekend wat het effect is van de verhoging van de gebruiksvergoeding op de open toegangsmarkt.

In Groot-Brittannië zijn opentoeegangvervoerders op dit moment uitgezonderd van de flexibele post waardoor zij per saldo een lagere totale gebruiksvergoeding betalen dan concessiehouders. Dit is onderwerp van discussie omdat de inkomsten van de infrastructuurbeheerder mogelijkerwijs zouden teruglopen bij een groeiend marktaandeel van opentoeegangvervoerders. Bovendien zou de huidige berekening van de gebruiksvergoeding een competitief voordeel bieden aan opentoeegangvervoerders ten opzichte van concessiehouders. Opgemerkt wordt dat het voordeel van opentoeegangvervoerders deels wordt rechtgetrokken doordat het vaste deel van de gebruiksvergoeding wordt verrekend met de concessiebedragen en subsidies die concessiehouders ontvangen. In hoeverre dit dekkend is, is op basis van deskresearch niet vast te stellen.

4.3 Heffing op spoorwegondernemingen die passagiersvervoersdiensten verrichten

Artikel 12 van richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte voorziet in een heffing die door concessieverleners kan worden opgelegd aan een opentoeegangvervoerder om bij te laten dragen aan de financiering van de openbaredienstverplichtingen die voortvloeien uit de concessie. De opbrengst van de als compensatie betaalde heffing mag niet hoger zijn dan hetgeen dat nodig is om het geheel of een deel van de kosten van de desbetreffende openbaredienstverplichtingen te dekken. Bij het bepalen van de compensatie moet rekening worden gehouden met de opbrengsten van de concessie alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen. De concessieverlenende overheid mag een heffing opleggen als hij als rechtsbevoegde over (delen van) het traject een vervoer-

¹⁹ In principe omdat lid 4 en 5 van artikel 31 respectievelijk bepalen dat er een heffing opgelegd kan worden bij 'capaciteitsgebrek van gespecificeerde infrastructuursegmenten tijdens periodes van overbelasting' (schaarsteheffing) en de heffing kan worden gewijzigd als er kosten optreden door milieueffecten.

²⁰ Voorbeelden die onder andere genoemd worden zijn Tsjechië (Toměš & Kvizda, 2016) en Duitsland (Railjournal (2018) Flixbus shakes up German long-distance market. Opgehaald op <https://www.railjournal.com/rolling-stock/Flixbus-shakes-up-german-long-distance-market> op 28/09/2018)

concessie heeft verleend aan een concessiehouder voor de exploitatie van spoordiensten. De heffing mag de levensvatbaarheid van een eventuele opentoevangdienst echter niet in gevaar brengen.

De invoering van een dergelijke heffing wordt door sommige lidstaten overwogen. In Groot-Brittannië is in openbare consultatie de vraag voorgelegd of een heffing moet worden opgelegd om het gelijke speelveld tussen concessiehouders en opentoevangvervoerders te bevorderen en te voorkomen dat de inkomsten van de infrastructuurbeheerder teruglopen als het marktaandeel van opentoevangvervoerders toeneemt ten kosten van concessiehouders. Na consultatie werd besloten om een voorstel tot het invoeren van een heffing uit te werken in samenwerking met toezichthouder ORR en voor te leggen aan het Britse parlement. De mogelijke invoering van een heffing wordt ook onderzocht in Tsjechië en Oostenrijk.

4.4 Capaciteitsverdeling en prioriteitsregels

Capaciteit op het spoor moet verdeeld worden over de vervoerders die in een land actief zijn. De toewijzing van capaciteit is geregeld in richtlijn 2012/34/EU tot eenmaking van één Europese spoorwegruimte waarin is bepaald dat de capaciteitsverdelers capaciteit transparant en non-discriminatoir toe moet delen. De richtlijn schrijft daarbij voor: het is 'belangrijk dat infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van infrastructuurcapaciteit over een zo groot mogelijke flexibiliteit beschikken, met dien verstande dat aan de redelijke eisen van de aanvrager moet worden voldaan.'

Voor opentoevangvervoerders zijn met name die tijdstippen in de dienstregeling interessant die hen commercieel voordeel kunnen opleveren aangezien zij geen vergoeding van de concessievrager ontvangen. Op commercieel aantrekkelijke tijdstippen is dikwijls een concurrerende vraag om capaciteit. Het verkrijgen van capaciteit en aantrekkelijke vertrektijden wordt door de opentoevangvervoerders zelf en in de literatuur (Feuerstein, Busacker & XU, 2018) als een significant knelpunt gezien voor toetreding tot de markt.

Opentoevangvervoerders kunnen in het toegangsproces een voorkeur opgeven voor vertrektijden. In het geval van een gebrek aan beschikbare capaciteit kunnen conflicten of conflicterende aanvragen conform Europese regelgeving²¹ via een aantal wegen beslecht worden.

In de bestudeerde landen is coördinatie tussen de aanvragers van conflicterende vertrektijden geïnstitutionaliseerd. Respondenten geven aan dat veruit de meeste zaken worden opgelost door coördinatie tussen aanvragers, soms door middel van bemiddeling en soms door onderlinge onderhandelingen tussen de partijen.

Bij voortslepende concurrerende wensen waar coördinatie niet leidt tot een uitkomst die betrokkenen accepteren zal de infrastructuurbeheerder dat deel van het netwerk overbelast verklaren. In dat geval bieden de zogenaamde *prioriteitsregels* uitkomst. Op basis van deze regels wordt besloten hoe de beschikbare capaciteit verdeeld wordt.

Prioriteitsregels zijn meestal niet expliciet in het voor- of nadeel van opentoevangvervoerders. Landen prioriteren vaak op marktsegment. Er wordt dan bijvoorbeeld voor gekozen om internationaal vervoer te prioriteren boven nationaal vervoer, en binnenlands langeafstandsvervoer boven regionaal vervoer.

In sommige landen is de praktijk daarin afwijkend. De concessiehouder in Slowakije heeft volgens het Slowaakse ministerie prioriteit boven 'andere transportdiensten', waar ook opentoevangvervoerders onder vallen. In Groot-Brittannië worden zogenaamde Framework Agreements gesloten tussen concessiehouders en de infrastructuurbeheerder Network Rail die concessiehouders in praktijk voorrang geven in het verkrijgen van capaciteit ten opzichte van opentoevangvervoerders (Network Rail, 2018).

²¹ Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van één Europese spoorwegruimte.

In het geval de beschreven werkwijze niet tot resultaat leidt dan volgt soms een gang naar de toezicht- houder en zo nodig de rechter. Zo geeft het Oostenrijkse ministerie BMVIT de afgelopen jaren in relatie tot open toegang meerdere rechtszaken gevoerd. In Zweden zijn tussen 2013 en 2016 39 juridische procedures gevoerd om te bepalen welke (concessie/open toegang)vervoerder het pad toegewezen kreeg (Inno-v, 2017). In Groot-Brittannië vocht franchise GNER de toewijzing van capaciteit voor drie dagelijkse diensten van Grand Central aan, onder andere op grond van een gebrek aan capaciteit.

4.5 Voorwaarden aan de prijs en kwaliteit van het reisproduct

Het merendeel van de bestudeerde landen lijken geen eisen te stellen aan de kwaliteit van het reisproduct van opentoeegang vervoerders. Groot-Brittannië vormt de enige uitzondering op deze regel. De kwaliteit van het reisproduct wordt meegewogen in de eerder genoemde *Not Primarily Abstractive test* (NPA) (zie 4.1). Als de opentoeegangvervoerder zich niet aan de afspraken houdt die in dat kader zijn gemaakt, dan kan de ORR de toegangsovereenkomst naar eigen zeggen ontbinden.

Tarieven van vervoerbewijzen lijken eveneens niet gereguleerd te worden in de bestudeerde lidstaten. Het Duitse ministerie geeft bijvoorbeeld aan dat vervoerders “totaal vrij zijn” om de prijzen te bepalen. Dit geldt op de langeafstandslijnen ook voor de Deutsche Bahn, die weliswaar geen nieuwe toetreders is, maar wel onder dezelfde voorwaarden rijdt als opentoeegangvervoerders.

In Groot-Brittannië is eveneens geen sterke prijsregulatie van open toegang diensten. Dit is in tegenstelling tot concessiehouders die gehouden zijn aan vastgestelde prijsplafonds. De toezichthouder ORR stelt dat het uitvoeren van de NPA-test de verwachte hoogte van de ticketprijzen wel meegenomen wordt in de inschatting of een businesscase sluitend is of niet. Een positieve beoordeling van de businesscase door de ORR is noodzakelijk om toe te kunnen treden tot de Britse markt.

4.6 Knelpunten ervaren door opentoeegangvervoerders

Aankoop van materieel

Door opentoeegangtoetreders wordt de aanschaf van materieel als een grote barrière gezien om toe te treden tot het netwerk van een land. Oorzaken zijn de beperkte financiële mogelijkheden van veel opentoeegangvervoerders, het gebrek aan mogelijkheden om materieel te huren en de afwezigheid van een Europese tweedehandsmarkt voor treinstellen. Daarnaast hebben de netwerken van de lidstaten verschillende technische kenmerken, waardoor een Slowaakse trein niet zonder meer ingezet kan worden op de Nederlandse markt.

Door gebrek aan kapitaal in onroerend en roerend goed is het lastig om tegen een gunstige prijs te lenen op de financiële markt, waardoor een bedrijf niet in staat is kwalitatief goed materieel aan te schaffen. Dit was volgens AllRail bijvoorbeeld het geval bij HKX en Locomore. Dit geldt minder of niet voor opentoeegangvervoerders die eigendom zijn van een kapitaalkrachtig moederbedrijf. Voorbeelden hiervan zijn het Britse Grand Central dat onderdeel is van Arriva UK, dochterbedrijf van Deutsche Bahn, het Italiaanse Italo-NTV dat eigendom is van een Amerikaanse investeringsgroep en het in Zweden opererende MTR dat onderdeel is van een Hongkongs metrobedrijf.

Nieuw materieel is echter geen noodzakelijke voorwaarde. In Groot-Brittannië is er een levendige leasemarkt voor rollend materieel ontstaan. Er zijn in Groot-Brittannië momenteel negen private Rolling Stock Companies (ROSCO's) actief die zowel leveren aan concessiehoudende vervoerders als aan opentoeegangvervoerders.

Ten slotte kunnen opentoeegangvervoerders de tweedehandsmarkt op te gaan. AllRail meent dat het momenteel lastig is om op deze markt materieel te halen omdat materieel niet zonder meer inzetbaar is op het spoor van een ander land. Er zijn-naast het al eerder genoemde HKX - meerdere voorbeelden van opentoeegangvervoerders die tweedehands materieel hebben aangeschaft. Het Tsjechische bedrijf Leo

Express kocht de treinen van het failliet gegane Duitse bedrijf Locomore om daar met Flixtrain mee de Duitse markt op te gaan (Railjournal, 2017). Ook Regiojet, actief in Slowakije en Tsjechië, maakt gebruik van tweedehands materieel, in dit geval van Zwitserse en Oostenrijkse origine (Railway Magazine, 2017).

Winstgevendheid

Opentoeegangvervoerders bereiken pas na jaren na toetreding het break-evenpunt als zij dit al bereiken (zie ook figuur 3). Dit blijkt niet voor alle opentoeegangvervoerders een reden om de markt te verlaten, sommige vervoerders hebben meerdere jaren verliezen geaccepteerd. Opentoeegangvervoerders Regiojet en Leo Express hebben in Tsjechië jarenlang financieel hun verlies moeten slikken door de intensieve prijzenoorlog die onderling en met nationale vervoerder CD werd uitgevochten Tomeš, Kvizda, Jandová, & Rederer, 2016). Leo Express. Hetzelfde geldt MTR in Zweden. NTV-Italo heeft in de loop der jaren een groei in reizigersaantallen gemaakt, maar dit leidde niet direct tot winst.

Andere vervoerders hebben uiteindelijk hun diensten gestaakt. Een voorbeeld hiervan is het bedrijf Locomore, dat haar businesscase onder andere sluitend trachtte te maken door het vergaren van inkomsten uit crowdfunding. Het bedrijf wist haar hoofd niet boven water te houden en werd in 2017 overgenomen door Leo Express dat nu namens het bedrijf Flix rijdt in Duitsland (Rail Journal, 2017). In het onderstaande figuur zijn voorbeelden opgenomen van gestopte opentoeegangdiensten.

Vervoerder	Land	Jaren actief	Reden van stopzetting
Locomore	Duitsland	2016 - 2017	Verlieslatend
Arenaways	Italië	2010 - 2011 ²²	Verlieslatend/anti-competitief gedrag
Wrexham & Shropshire	Groot-Brittannië	2008 - 2011	Verlieslatend
SAGARAIL	Zweden	2018 ²³	Problemen met distributie vervoersbewijzen en verlieslatend

Voorbeelden van gestopte open toegang diensten

Of een vervoersbedrijf al dan niet winst maakt is ook vanuit het oogpunt van de netwerkverantwoordelijke zeer relevant. Verlieslatende open toegang toetreders kunnen de frequentie van hun diensten naar eigen goeddunken terugschroeven of de markt zelfs verlaten. Dit is een reëel risico: DB-dochterbedrijf Wrexham & Shopshire slaagde er onlangs de hoge waardering van reizigers niet in om winst te maken en moest uiteindelijk in 2011 haar diensten staken. De uittreding verliep zeer snel: op dinsdag 25 januari 2011 werd het personeel ingelicht en op vrijdag 28 januari van diezelfde week werd de laatste dienst gereden. Dat betekende het ontslag van 55 werknemers en ongeveer 320.000 mensen verloren hun directe verbinding met Londen. Reizigers konden reeds aangeschafte vervoerbewijzen wel gebruiken in treinen van een aantal andere vervoerders (BBC, 2011).

Gepercipieerd anti-competitief gedrag

De ervaring in het buitenland leert dat de toetreding van open toegang toetreders geregeld gepaard gaat met de perceptie dat de incumbent middels anticompetitief gedrag de toetreding bemoeilijkt. De beschuldigingen variëren van kleine pesterijen tot grote overtredingen. Enkele voorbeelden illustreren dit. De Italiaanse toezichthouder ART legde in staatsbedrijf RFI een boete op van € 300.000 voor vermeende anti-competitief gedrag tegen nieuwkomer ArenaWays, dat in 2011 de markt verliet.²⁴ De toezichthouder oordeelde dat infrastructuurbeheerder RFI en Trenitalia hadden samengespannen in het kunstmatig verlengen van de toegangsprocedure waardoor ArenaWays later toe kon treden dan gewenst. Trenitalia

²² PRI (2011)

²³ Railjournal (2018)

²⁴ Ter vergelijking: De Franse incumbent SNCF ontving voor haar vermeende anticompetitieve anti-competitieve gedrag een boete van €60,9 miljoen (zie railjournal 18/12/2012)

werd ook beboet voor het aandragen van verkeerde gegevens voor de economische evenwichtstoets (Europese Commissie, 2012).

Opentoeegangvervoerder NTV-Italo heeft ook in het verleden verschillende klachten ingediend: van hekken voor haar verkooppunten tot uitgestelde verbouwingen van stations waar zij actief is. Op de Tsjechische markt dienden RegioJet en Leo Express klachten in over de Tsjechische incumbent, České Dráhy. Vooruitlopend op de markttoetreding van concurrenten verlaagde CD haar prijzen tot een niveau dat volgens de toetreders onder de kostprijs was. Deze praktijk, beter bekend als *predatory pricing*, kan illegaal zijn. In 2015 oordeelde het Gerechtshof in Praag dat het deze praktijk niet bewezen achtte, waarna de Europese Commissie in 2016 een (nog altijd lopend) onderzoek begon om te bepalen of het gedrag van CD in strijd was met Europees mededingingsrecht (Europese Commissie, 2016)

WestBahn heeft ÖBB in Oostenrijk eveneens beschuldigd van *predatory pricing* en heeft (onsuccesvol) getracht de introductie van de zogenaamde *SparScheine* van ÖBB tegen te houden. Dit is een ticket waarmee in 2012 voor 9 euro gereisd kon worden naar alle ÖBB-stations. WestBahn meende dat de geldigheid van vervoerbewijzen op gesubsidieerde trajecten de concurrentie op niet-gesubsidieerde trajecten schaadt. WestBahn heeft daarnaast ook geklaagd over problemen met de toegang tot dienstvoorzieningen zoals verkoopautomaten van vervoerbewijzen (Tomeš & Jandová, 2018).

RegioJet zegt in Slowakije hinder te ervaren van een zogenaamde anti-competitieve houding van de Slowaakse overheid. Deze zou incumbent ZSSK bevoordelen met wat RegioJet zegt dat oneigenlijke subsidies zijn: vervoer op ZSSK diensten is voor studenten en reizigers van de pensioengerechtigde leeftijd sinds 2014 gratis (IRJ, 2018).

Andere klachten zijn van minder fundamentele aard: AllRail, de vertegenwoordiger van opentoeegangvervoerders, beklagde zich dat een topman van het Zweedse SJ een 'lastercampagne' voerde tegen MTR door de Hongkongse vervoerder een 'Chinees staatsbedrijf' te noemen (AllRail, 2018). AllRail meent dat het een opzettelijke poging is geweest om MTR in diskrediet te brengen.

Gepercipieerd discriminatoire verhouding tussen infrastructuurbeheerder en incumbent

Gegeven het belang van het verkrijgen van capaciteit is de infrastructuurbeheerder een belangrijke actor in het systeem waarin opentoeegangvervoerders opereren. De samenwerking tussen opentoeegangvervoerders en infrastructuurbeheerders kan door opentoeegangvervoerders gepercipieerd worden als problematisch. Van deze perceptie is met name sprake in lidstaten die geen strikte scheiding tussen de incumbent en de infrastructuurbeheerder kennen.

AllRail, vertegenwoordiger van opentoeegangvervoerders, meent dat de informatiepositie van de vervoerstak van DB vaak sterker was dan die van opentoeegangvervoerders. Dit als gevolg van de sterke relatie tussen DB Fernverkehr en DB Netz, waardoor de vervoerstak van DB gericht kon handelen bij vrijgevalen capaciteit. Adviezen van de Monopol Kommission en de Duitse rekenkamer voor een sterkere scheiding tussen DB Netz en het vervoersbedrijf van DB (zie paragraaf 3.1) hebben nog niet geleid tot structurele aanpassingen van het systeem.

In het verleden heeft ook opentoeegangvervoerder WestBahn geklaagd over de voorkeurspositie die de Oostenrijkse vervoerder ÖBB in haar ogen geniet bij het verdelen van capaciteit door ÖBB Infrastruktur. De Italiaanse opentoeegangvervoerder NTV-Italo heeft zich in het verleden beklagd over de hechte band tussen de Italiaanse infrastructuurbeheerder RFI en de grote incumbent TrenItalia die er in de ogen van NTV toe leidde dat RFI TrenItalia begunstigde bij de capaciteitsverdeling (WestBahn, 2015). Eerder al, in 2012, werd het staatsbedrijf Ferrovie dello Stato waartoe zowel TrenItalia als RFI behoort, veroordeeld tot het betalen van een boete van 300.000 euro. De toezichthouder kwam tot dit oordeel vanwege het systematisch weren van de inmiddels failliete opentoeegangvervoerder Arenaways op het traject Turijn – Milaan (Europese Commissie, 2012).

Toegang tot kanalen reisinformatie en vervoerbewijzen

AllRail stelt dat beperkingen in toegang tot de kanalen van reisinformatie en de verkoop van vervoerbewijzen knelpunten zijn voor opentoeegangvervoerders. Dat zou ook afgeleid kunnen worden uit een conflict tussen de opentoeegangvervoerder MTR met incumbent SJ. MTR stelde zijn toegang tot de markt in Zweden uit omdat MTR geen gebruik kon maken van de bestaande kanalen voor reisinformatie en de verkoop van vervoerbewijzen. De klacht van MTR bij de toezichthouder werd niet gegrond verklaard. Reden hiervoor was dat MTR in staat werd geacht haar eigen kanalen te creëren, waardoor toegang niet onmisbaar was (Vigren, 2017). Inmiddels heeft MTR die kanalen zelf opgezet. Ook in Oostenrijk heeft het gebrek aan de mogelijkheid om reisinformatie te delen op de reisplanner van nationale vervoerder ÖBB geleid tot klachten van opentoeegangvervoerder WestBahn (Tomeš & Jandová, 2018).

Per november 2019 zijn de diensten van opentoeegangvervoerders in Duitsland, Tsjechië, Slowakije en Italië niet meer terug te vinden zijn in de reisplanners van de incumbents. In Oostenrijk zijn de diensten van WestBahn vindbaar in de reisplanner van ÖBB, maar kunnen er geen vervoerbewijzen gekocht worden van WestBahn. In Zweden kunnen vervoerbewijzen van Snälltaget en TAGAB gevonden en gekocht worden in de reisplanner van SJ, maar niet die van MTR.

In Groot-Brittannië is er sinds de liberalisering van de spoormarkt geen incumbent meer, in de zin van een nationale vervoerder met zeer hoog marktaandeel. Concessiehouders en opentoeegangvervoerders tonen reisinformatie van elkaar en maken het mogelijk vervoerbewijzen te kopen.

Het onderstaande figuur laat onder reisinformatie zien of diensten van opentoeegangvervoerders zichtbaar zijn op de online verkoopkanalen van de incumbent. In de column vervoerbewijzen is te vinden of het mogelijk is om een vervoerbewijs te kopen van een opentoeegangvervoerder op de website van de incumbent.

Landen	Incumbent	Opentoeegangvervoerder	Reisinformatie	Vervoerbewijzen
Zweden	SJ	MTR	nee	nee
Zweden	SJ	Snälltaget	ja	ja
Zweden	SJ	TAGAB	ja	ja
Duitsland	DB	Flix Mobility	nee	nee
Groot-Brittannië	-	Grand Central	Ja	ja
Groot-Brittannië	-	Hull Trains	Ja	ja
Oostenrijk	ÖBB	WestBahn	ja	nee
Tsjechië	Cesky Drahe	Regiojet	nee	nee
Tsjechië	Cesky Drahe	Leo Express	nee	nee
Italië	TrenItalia	NTV-Italo	nee	nee
Slowakije	ZSSK	Regiojet	nee	nee
Slowakije	ZSSK	Leo Express	nee	nee

4.7 Bevindingen hoofdstuk 4

Het recht op toegang kan beperkt worden als het economisch evenwicht van de concessie geschaad wordt. Dit wordt getoetst door de toezichthouder die op basis daarvan toetreding afwijst of toewijst onder voorwaarden. De eventuele negatieve impact die toetreding heeft op de opbrengsten van de concessieverlener kunnen gecompenseerd worden door middel van een heffing. Een dergelijke heffing wordt in meerdere lidstaten overwogen.

Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle toetreding is de toewijzing van aantrekkelijke treinpaden. Capaciteit is echter vaak schaars. Dit leidt tot de verhoogde noodzaak van coördinatie van de capaciteitsverdelers. Conflicten rond capaciteitsverdeling worden soms juridisch beslecht.

Van overheidswege wordt er weinig gestuurd op de tarieven en kwaliteit van diensten die door opentoe-gangvervoerders worden aangeboden. Anders dan bij concessies heeft de overheid dus relatief weinig sturingsinstrumenten.

Ondanks de relatief beperkte regulering ervaren opentoe-gangvervoerders meerdere knelpunten. Het is voor toetreders een uitdaging om over (kwalitatief goed) materieel te beschikken. Ook blijkt dat toetreders jaren nodig hebben om het breakeven punt te bereiken. Daarnaast ervaren toetreders soms anti-competitief gedrag van de incumbent en stellen zij dat er soms sprake is van een te hechte relatie tussen de incumbent en de infrastructuurbeheerder. Ten slotte kunnen toetreders vaak niet of in beperkte mate gebruik maken van de informatie- en verkoopkanalen van incumbents.

5 Gevolgen van Open Toegang voor de reiziger

Open toegang tot de binnenlandse spoormarkt voor personenvervoer moet leiden tot een markt die meer ontvankelijk is voor de wensen van de consument in termen van aantrekkelijkere prijzen, betere kwaliteit en meer aanbod.

In dit hoofdstuk worden de gevolgen van opentoegeangvervoer op de kwaliteit, de ticketprijs en het aanbod besproken.

5.1 Ontwikkeling van aanbod en vraag

Door de toetreding van opentoegeangvervoerders wordt het aanbod voor de reiziger groter. In combinatie met prijsconcurrentie of een hogere kwaliteit van de aangeboden diensten kan dat ook leiden tot een hogere vraag vanuit reizigers.²⁵ De hoeveelheid diensten die opentoegeangvervoerders toevoegen aan het aanbod verschilt sterk. Sommige vervoerders rijden ieder uur of half uur een trein, anderen rijden er 'slechts' twee diensten per dag.

Voor Italië, Oostenrijk, Slowakije, Tsjechië en Zweden kan op basis van deskresearch met redelijke zekerheid weergegeven worden wat de groei van het aanbod is op een aantal lijnen waar opentoegeangvervoerders zijn toegetreden. Dit is mogelijk door de frequenties van de diensten van de incumbent in het toegangsjaar te vergelijken met het totale aanbod. De informatie is afkomstig uit (semi-)wetenschappelijke artikelen over open toegang in deze landen. De frequentie die uit deze artikelen volgen is vergeleken met de huidige frequentie (november 2019) zoals deze uit reisplanners te halen valt. Het geeft de trend weer van de ontwikkeling van de frequentie. De beschikbare informatie is beperkt tot enkele lijnen en is daarom slechts ter indicatie.

Italië

Voor Italië kan de ontwikkeling op de trajecten Turijn – Rome (onderdeel van traject Turijn – Salerno), Milaan – Rome en Venetië – Rome (onderdeel van traject Venetië – Napels) geschetst worden. De incumbent Trenitalia bediende deze trajecten respectievelijk 10, 18 en 36 keer per dag in 2012. NTV-Italo verhoogde deze frequentie met 5, 5 en 26 treinen naar een totaal van 15, 23 en 62 treinen per dag. Het totale aanbod is in de periode 2012 – 2019 verder gestegen zoals is af te leiden uit dit tabel.

²⁵Dit wordt het zogenaamde Möhring-effect genoemd. Vervoerders treden toe waar er vraag van de reiziger verwacht wordt. Toetreding leidt tot een hogere frequentie van de OV-modaliteit. Reizigers vinden dit door lagere wachttijden aantrekkelijk en maken hierdoor meer gebruik van het OV. Kortom: daar waar vraag is, groeit het aanbod wat weer leidt tot meer vraag (KiM, 2018).

	totale frequentie jaar vóór toetreding	totale frequentie jaar van toetreding NTV-Italo (2012)	Totale actuele frequentie (2019)
Rome - Turijn	10	15	37
Rome - Milaan	36	62	75
Rome - Venetië	18	23	37

Beide vervoerders hebben in deze periode hun aanbod verhoogd. De afzet van Trenitalia is na toetreding van NTV-Italo niet afgenomen. In 2011 vervoerde Trenitalia op het hogesnelheidsnetwerk 23,4 miljoen reizigers; dat aantal is gestegen naar een totaal van 31,2 miljoen in 2015. NTV-Italo vervoerde in datzelfde jaar 9,1 miljoen reizigers (Desmaris, 2016). Deze groei is volgens Bergantino (2017) gepaard gegaan met een aanzienlijke *modal shift* van de luchtvaart naar de trein en tevens een beperkte shift van het wegverkeer naar de trein (Bergantino, 2017).

Oostenrijk

In Oostenrijk bediende incumbent ÖBB het traject Wenen – Salzburg 36 keer per dag. WestBahn voegde hier bij toetreding in 2011 in eerste instantie 11 treinen aan toe, maar heeft deze frequentie in de loop der jaren verhoogd naar 29 treinen verspreid over een halfuursdienst. Aangezien incumbent ÖBB haar frequentie handhaaft is een toename te zien van 47 diensten in 2011 tot een totaal van 65 diensten in de huidige dienstregeling (Komarek, 2014). Het aanbod daalt in de komende jaren omdat WestBahn de halfuursdienst verruimt voor een uursdienst. WestBahn vernieuwd in deze periode geleidelijk aan de treinvloot. Vanaf 2021 wil WestBahn weer een halfuur dienst rijden (Die Presse, 2019).

	totale frequentie jaar vóór toetreding	totale frequentie jaar van toetreding WestBahn (2011)	Totale actuele frequentie (2019)
Salzburg -Wenen	36	47	65

De verhoging van het aanbod is gepaard gegaan met een groei van de vraag van 25% tussen 2013 en 2016. Het is de vraag in hoeverre dit te herleiden is tot meer concurrentie op het spoor. De grote infrastructurele investeringen hebben volgens het Oostenrijkse ministerie een forse verlaging van de reistijd en een verruiming van de capaciteit tot gevolg gehad waardoor het hogere aanbod wellicht ook tot stand had kunnen komen onder één vervoerder.

Slowakije

De incumbent ZSSK reed op de verbinding Kosice – Zilina voor toetreding van Regiojet in 2014 achttien dagelijkse treinen (Tomeš, Kvizda, Jandová & Rederer, 2016). Regiojet reed met een frequentie van twee in dat jaar. Het jaar na de toetreding van Regiojet verlaagde ZSSK het aanbod naar 16 treinen. Regiojet verhoogde het aanbod juist naar 8 treinen en een nieuwe toetreder, Leo Express reed ook één dagelijkse dienst. Deze totale frequentie van 25 dagelijkse diensten is inmiddels gedaald naar 21 diensten verdeeld over twee diensten voor LeoExpress, 17 treinen van ZSSK en twee treinen door Regiojet. Op basis van deskresearch is er geen informatie gevonden over de ontwikkeling van de vraag.

	totale frequentie jaar vóór toetreding	totale frequentie jaar van toetreding Regiojet (2014)	totale frequentie jaar van toetreding Leo Express	Totale actuele frequentie (2019)
Zilina - Kosice	18	20	25	21

Tsjechië

Voor de toetreding van opentoegevoerders bediende incumbent CD de verbinding Praag Brno met een totale frequentie van 28 treinen per doordeweekse dag (Tomeš, Kvizda, Jandová & Rederer, 2016). en de verbinding Praag - Ostrava met een frequentie van 21 treinen per doordeweekse dag (Tomeš & Fitzová, 2019) Regiojet verhoogde de frequentie op de verbinding Praag - Brno in 2016 met 3 diensten per dag (Tomeš & Fitzová, 2019). Op de verbinding Praag - Ostrava voegden Regiojet 10 diensten toe en Leo Express nog eens acht. Dit kan afgezet worden tegen de actuele frequentie (nov. 2019) die in de reisplanners van de vervoerders wordt gevonden.

	totale frequentie jaar vóór toetreding	totale frequentie jaar van toetreding Regiojet (2014)	totale frequentie jaar van toetreding Leo Express	Totale actuele frequentie (2019)
Praag – Ostrava	21	31	39	39
Praag – Brno	28	31	-	33

Er wordt op de lijn Praag - Ostrava op een doordeweekse dag met een frequentie van 39 diensten gereden. De ogenschijnlijke stabiliteit van deze frequentie ten opzichte van het toetredingsjaar van Leo Express in 2013 verhuult dat er schommelingen zijn geweest in de frequentie, met een daling tot 34 diensten in 2014, met name door de lagere frequentie waarmee incumbent CD na de toetreding reed (Tomeš, 2016). Dit is vergelijkbaar met de verbinding Praag - Brno waar de frequentie van de diensten van CD tussen 2011 en 2019 afnam van 28 naar 23, maar waar de stijging van drie naar tien dagelijkse diensten van Regiojet ertoe leidde dat er per saldo sprake is van een hoger aanbod (Tomeš & Fitzová, 2019).

De toetreding van opentoegevoerders heeft voor een aantal kleinere steden betekend dat zij aangesloten werden op het intercity-netwerk en daarmee een directe verbinding kregen met grote steden, waaronder Praag (Railjournal, 2018). Deze groei ging volgens het Tsjechische ministerie soms ten koste van het lokale vervoer dat nu vaker en langer moet wachten op tussenstations. Het verhoogde aanbod op de verbinding Ostrava - Regiojet is gepaard gegaan met een groeiende vraag van 3,6 miljoen tot 6,9 miljoen reizigers tussen 2010 en 2015 (Tomeš, 2016).

Zweden

De Zweedse incumbent SJ reed voor de toetreding van MTR 18 diensten van Göteborg naar Stockholm. MTR verhoogde dit aanbod in haar toetredingsjaar (2015) met 8 treinen in een uursdienst naar een totaal van 26 treinen (Vigren, 2017). In de huidige dienstregeling zijn dit 34 treinen. De groei is te verklaren door de hogere frequentie waarmee SJ is gaan rijden (van 18 naar 26 treinen).

	totale frequentie jaar vóór toetreding	totale frequentie jaar van toetreding WestBahn (2011)	Totale actuele frequentie (2019)
Göteborg - Stockholm	18	26	34

De groei van de vraag op het traject Stockholm - Göteborg is op basis van deskresearch niet vast te stellen. Het is aannemelijk dat er sprake is van groei omdat naast de reizigers van MTR ook SJ het eerste jaar na de toetreding van MTR 7 procent meer reizigers vervoerde (Alexandersson, 2017). en de frequentie heeft verhoogd om de aantallen zitplaatsen te verhogen (IRJ, 2018). De groei valt deels te verklaren door de groeiende interesse in deze verbinding, maar ook door de lagere prijzen die concurrentie op deze lijn teweeg heeft gebracht.

Voor de overige lijnen die in deze quickscan zijn omschreven is de precieze ontwikkeling van het aanbod niet met zekerheid vast te stellen. Op basis van wetenschappelijke artikelen vormt zich het beeld dat in

de andere lidstaten eveneens sprake is geweest van een groei in zowel aanbod als vraag na de toetreding van een opentoeegangvervoerder.

Groot-Brittannië

Opentoeegangvervoerder Grand Central bood in het toegangsjaar 2007 tussen Londen en Sunderland 3 dagelijkse doordeweekse diensten. Dit is in de huidige dienstregeling verhoogd naar een frequentie van vijf. Voor de verbinding Londen – Bradford introduceerde Grand Central in 2010 een driemaal daagse verbinding die inmiddels is opgehoogd naar vier. Op beide trajecten biedt alleen Grand Central directe verbindingen.

Opentoeegangvervoerder Hulltrains rijdt sinds 2003 direct tussen Hull en Londen, als enige aanbieder van een directe verbinding. Hull Trains biedt zeven diensten per dag aan.

De toetreding van opentoeegangvervoerders in Groot-Brittannië heeft volgens toezichthouder ORR geleid tot groei van de reizigersaantallen, maar de ORR heeft dit niet gekwantificeerd (CMA, 2016). De reizigersaantallen zijn bij beide opentoeegangvervoerders in de periode 2014 tot 2019 licht gestegen: van 1,3 tot 1,5 miljoen bij Grand Central en van 0,8 miljoen tot één miljoen bij Hull Trains (ORR, 2019). De ontwikkeling van de reizigersvraag op de gehele East Coast Main Line, waar beide vervoerders actief zijn, kon niet gevonden worden.

Duitsland

In Duitsland startte de Hamburg-Köln-Express in 2012 met 6 diensten op het traject Hamburg - Keulen. De frequentie is na de overname van Flixbus niet gewijzigd. De incumbent DB rijdt op datzelfde traject 10 directe IC-treinen met vergelijkbare reistijd. Op het traject Berlijn - Stuttgart reed Locomore bij toetreding in 2015 achtmaal per dag een trein. Na de overname door Flixbus rijden zij acht tot tien treinen. Flixbus biedt op dit traject meer directe diensten dan Deutsche Bahn (zeven). De ontwikkeling van de aantallen reizigers op deze verbinding kon op basis van deskresearch niet gevonden worden.

De toetreding van een nieuwe vervoerder leidt in veel gevallen tot een hogere totale frequentie op kortere termijn omdat de incumbent vaak niet direct zal reageren door aanpassingen in de eigen aantallen diensten. In veel van de bestudeerde lidstaten is de vraag op de lijn waar concurrentie op het spoor heeft plaatsgevonden gegroeid. Dit is alleen mogelijk als er beschikbare capaciteit is op het spoor, bijvoorbeeld na een infrastructurele ingreep (Oostenrijk, Italië). Afhankelijk van de prioriteitsregels betekent een gebrek aan capaciteit in veel gevallen dat de mogelijkheden voor toetreding beperkt zijn of dat toetreding leidt tot de verdringing van bestaande diensten.

Als de capaciteit beperkt is, zit de mogelijke groei mogelijk eerder aan een plafond. Verhoging van het aanbod is dan slechts mogelijk door middel van kapitaalintensieve ingrepen als het verlengen van treinen of de inzet van dubbeldekkers waar de bestaande vervoerder dit nog niet inzet.

5.2 Comfort van het reisproduct

Voorstanders van open toegang stellen dat de kwaliteit van het product voor de reiziger groeit als gevolg van de concurrentie van opentoeegangvervoerders. Met verhoging van de kwaliteit wordt de inzet van nieuw materieel bedoeld en/of een verbeterd serviceniveau door bijvoorbeeld het aanbieden van wifi of catering.

De praktijk laat zien dat concurrentie in een aantal gevallen gepaard is gegaan met hogere kwaliteit, waarbij het een open vraag is of dit zonder concurrentie eveneens en in een gelijk tempo zou zijn gebeurd. In andere gevallen opteerde de toetredende niet voor een verbetering van de kwaliteit maar legde zij de nadruk met name op prijsconcurrentie.

In Italië heeft de concurrentie tussen Trenitalia en NTV-Italo volgens AllRail geleid tot investeringen in rollend materieel. On-board services zijn verbeterd door het aanbieden van wifi, on-board entertainment en verbeterde catering. Daarnaast bieden Trenitalia en NTV-Italo intermodale reisproducten aan waarbij het treinaanbod gecombineerd wordt met busmodules en/of autoverhuur.

Britse opentoevangvervoerders bedienen zich eveneens van nieuwe treinstellen. Dit is mogelijk door de aanwezigheid van een levendige leasemarkt voor materieel in Groot-Brittannië (Inno-v, 2017). Private bedrijven, Rolling Leasing Companies (ROSCO's) genoemd, leasen treinen aan vervoerders. Grand Central en Hull Trains hebben beide van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.

De Oostenrijkse opentoevangvervoerder WestBahn rijdt in nieuwe treinen van fabrikant Stadler. De kwaliteit van het rollend materieel is hoogwaardig. WestBahn introduceerde als eerste op de lijnen Wenen – Salzburg wifi in de trein. Dit werd later gevolgd door incumbent ÖBB (Finger, Kupfer & Montero-Pascual, 2016).

Het precieze effect van concurrentie op het Tsjechische spoorproduct is onderwerp van discussie. Incumbent CD claimt dat de concurrentie niet geleid heeft tot een directe verbetering van het materieel (Dvořák, 2018). CD begon zelf met een gelijkmatige vervanging van het materieel op de verbindingen waar open toegang heeft geleid tot concurrentie op de markt. Opentoevangvervoerder Leo Express zette bij haar intrede in 2012 de nieuwe Stadler Flirt EMUs in (Bergantino, 2015). Op de trajecten waar opentoevangtoetreders de concurrentie met elkaar en met CD zijn aangegaan, is het niveau van de on-board diensten verbeterd door betere catering, stiltecoupés, wifi, en kranten (Dvořák, 2018).

Locomore en HKX kochten volgens AllRail voor de Duitse markt gebruikt materieel uit Oostenrijk, België en uit Centraal-Europa. Locomore zette in op productdifferentiatie door thematische coupés²⁶ en biologische maaltijden.²⁷ HKX bood speciale gezinscompartimenten, wifi en bediening van versnaperingen op de zitplaats, hetgeen vergelijkbaar is met de service van Deutsche Bahn. HKX adverteerde daarnaast met de 'retro' ervaring die haar opgeknapte toestellen bood.

5.3 Gevolgen van open toegang op de ticketprijs

In de wetenschappelijke artikelen over open toegang in de bestudeerde wordt dikwijls gesteld dat open toegang tot een daling van de ticketprijzen heeft geleid. De precieze impact is echter niet voor iedere casus te kwantificeren. Ter indicatie zijn de actuele tarieven van de vervoerbewijzen voor opentoevangvervoerders en incumbents vergeleken. Dit is slechts indicatief omdat er geen rekening gehouden wordt met abonnementen die ertoe leiden dat de reële prijzen lager liggen voor de reiziger. Daarnaast zou een analyse van de prijsontwikkeling van ver voor toetreding tot een behoorlijke periode na toetreding betrouwbaarder zijn. Dit ligt echter buiten de scope van deze quickscan.

(Semi-) wetenschappelijke artikelen over de prijsontwikkeling na toetreding in Zweden, Tsjechië, Duitsland en Oostenrijk leveren het volgende op: De prijzen van de Zweedse incumbent SJ zijn na de toetreding van de concurrent met 12,6%²⁸ zijn gedaald tussen 2015 en 2016. Ook ligt de prijs van de nieuwe toetreders 'ver onder de gemiddelde prijs die werd aangeboden in de periode voorafgaande aan de toetreding' (Vigren, 2017).

In Tsjechië zijn de prijzen gemiddeld gedaald met 46%. (Tomeš, Kvizda, Jandová & Rederer 2016) Een vergelijkbare neerwaartse druk op tarieven is ook gevonden in Italië waar de prijzen met gemiddeld 40% zijn gedaald na toetreding van de opentoevangvervoerder (Desmaris, 2016)

Het Oostenrijkse ministerie stelt dat de prijzen zijn na toetreding van WestBahn in Oostenrijk eveneens gedaald zijn. Dit volgt ook uit het werk van Finger, Kupfer & Montero-Pascual (2016). De prijzen voor standaardtickets van Westbahn lagen in 2016 50% onder die van de standaardtickets van ÖBB (Finger, Kupfer & Montero-Pascual, 2016). ÖBB maakt gebruik van prijsdifferentiatie en biedt scherpe aanbiedingen, met dien verstande dat er een beperkt aantal voordelige plaatsen is per trein.

²⁶Locomore bood reizigers speciale ruimten om gezelschapsspellen te spelen en te lezen als ook een speciale ruimte voor kinderen.

²⁷Locomore (date unknown) Train & Services. Opgehaald op <https://archiv.locomore.com/en/services/> op 4 januari 2019.

²⁸Gecorrigeerd voor de consumentenprijsindex.

Opentoevangvervoerders hebben in Duitsland ingezet op een jonge, prijsbewuste doelgroep (Vigre, 2017). De gemiddelde prijsdaling als gevolg van de toetreding van Locomore, HKX en Flixbus is op basis van de beschikbare data niet kwantificeerbaar.

Het effect van open toegang op de ticketprijzen in Slowakije is evenmin kwantificeerbaar, hoewel het Slowaakse ministerie van Transport stelt dat het een daling heeft waargenomen in de ticketprijzen.

Het is de vraag of opentoevangvervoerders op langere termijn een goedkoper alternatief bieden voor de diensten van de incumbent. Hiervoor is een vergelijking gemaakt tussen reisplanners van de opentoevangvervoerders en de incumbents. De prijs die opentoevangvervoerders aanbieden voor het hele traject is vergeleken met de laagste tarieven die de incumbent hanteert. De bandbreedte geeft de laagste tarieven van verschillende treinen op één dag aan. Zo kan het laagste tarief van een trein om half acht 's ochtends substantieel hoger liggen dan het laagste tarief van een trein om half twee 's middags. De vergelijking van reisplanners geeft per definitie een momentopname (tijdvak tussen 2 en 13 november 2019) en geven slechts een indicatie. Een ander tijdvak kan leiden tot andere uitkomsten.

Voorzichtige conclusie is dat voor elk van de bestudeerde lijnen zowel de incumbent als de opentoevangvervoerder aan *yieldmanagement* doen. Er worden verschillende tarieven voor tickets gehanteerd om zo de bedrijfsvoering te optimaliseren. Door *yieldmanagement* zijn de tarieven van tickets zowel tussen de dagen als op de dag zelf verschillend. Over het algemeen hanteren alle vervoerders een goedkoper tarief in het geval er langer vooruit wordt geboekt. Uitzondering op deze regel is opentoevangvervoerder Flixbus op het traject Berlijn - Stuttgart die daar geen gebruik van maakt. Door *yieldmanagement* kan de reiziger tegen lagere tarieven reizen. *Yieldmanagement* is voordelig voor reizigers die afhankelijk zijn van bepaalde tijdstippen. Het is hierdoor echter niet mogelijk om meer iedere trein nemen die de reiziger wenst te nemen. Op het laatste moment een andere trein nemen betekent dus dat de reiziger de reis moet omboeken, soms tegen meerkosten.

Yieldmanagement lijkt er op het eerste oog niet toe te leiden dat vervoerders gelijke tariefstructuren hanteren. Reizigers betaalden bij Flixbus iets meer dan een kwart ten opzichte van het goedkoopste tarief dat DB hanteerde op het traject Hamburg - Keulen als een dag van te voren geboekt zou worden. Dat percentage is een achtste van het goedkoopste tarief dat DB hanteerde op het traject Berlijn - Stuttgart. Reizigers die een dag van te voren boekten betaalden bij WestBahn eveneens minder dan de incumbent, maar de prijs lag op ruim driekwart van de prijs van de incumbent.

Van de acht lijnen die in deze reisplannerstudie zijn meegenomen was op vijf lijnen de opentoevangvervoerder een dag van tevoren goedkoper. Op de lijn Praag - Ostrava was de incumbent CD goedkoper dan de ene opentoevangvervoerder (Leo Express) maar duurder dan de andere (Regiojet). Op de lijn Turijn - Salerno is de incumbent goedkoper dan de opentoevangvervoerder. De lijn Malmö - Stockholm kon niet meegenomen worden omdat de incumbent geen beschikbare plaatsen had.

Voor de vergelijking van de tarieven na 12 dagen geldt dat verschillen tussen de opentoevangvervoerders en incumbents procentueel kleiner worden. Op drie van de acht trajecten ligt het tarief van de opentoevangvervoerder binnen een euro verschil van dat van de incumbent. Op de overige trajecten waren de open toevangvervoerders vier keer goedkoper en de incumbent op één traject.

Vervoerder	Route	Goedkoopste tarieven na 1 dag (02-11-2019)	Goedkoopste tarieven na 12 dagen (13-11-2019)	Actieve incumbent	Goedkoopste tarieven na 1 dag (02-11-2019)	Goedkoopste tarieven na 12 dagen (13-11-2019)
FLIX MOBILITY	Hamburg - Keulen	€20	€10	DB	€77,90 - €97,50	€29,90 - €59,90
FLIX MOBILITY/ LEO EXPRESS	Berlijn - Stuttgart	€20	€30	DB	€160	€29,90 - €79,90
NTV-ITALO	o.a. Turijn - Salerno	€99,90	€49,90	TrenItalia	€71,50 - €164,90	€41,70 - €102,80
WESTBAHN	Salzburg - Wenen	€19 - €29	€14 - €24	ÖBB	€24,90 - €54,90	€19,00 - €54,90
REGIOJET	Praag - Brno****	€4 - €18	€4,60 - €7,60	CD	€6,90 - €9,60	€6,90 - €9,60
	Praag - Ostrava	€7,60 - €12,80	€5,60 - €9,20		€12,70 - €15,80	€12,70 - €15,80
	Žilina - Košice	€5,30	€5,30	ŽSSK	€10,90 - €14,90	
LEO EXPRESS	Praag - Ostrava	€29,50 - €41,60	€4,10 - €9,50	CD	€12,70 - €15,80	€7,40 - €14,10
	Žilina - Košice	€4,10 - €6,60	€2 - €5	ŽSSK	€10,90 - €14,90	€10,90 - €14,90
MTR	Göteborg - Stockholm	€58,80 - €102,70	€22 - €40,10	SJ	€103,47 - €109,70	€21,10 - €54,80
SNALLTAGET	Mälmo - Stockholm	€42- €51,30	€13,90 - €23,28	SJ	Uitverkocht	€14,10 - €58,50

Samenvattend bieden wetenschappelijke artikelen het inzicht dat toetreding van een opentoeegangvervoerder in eerste instantie leidde tot een prijsdaling. De aanwezigheid van opentoeegangvervoerders heeft in veel gevallen ertoe geleid dat reizigers een goedkoper alternatief hebben voor een reis met de incumbent binnen één dag. Dit geldt ook voor tarieven voor reizen die eerder worden geboekt, maar het voordeel neemt dan in veel gevallen af.

5.4 Bevindingen hoofdstuk 5

Open toegang moet volgens de Europese Commissie leiden tot aantrekkelijkere prijzen, betere kwaliteit en meer aanbod voor reizigers. Op basis van verschillende (semi-)wetenschappelijke casestudies blijkt dat concurrentie op het spoor inderdaad positieve effecten voor de reiziger heeft. In lidstaten waar er ruimte op het spoor is door een relatief laag gebruik of door grote investeringen in infrastructuur heeft toetreding geleid tot een hoger aanbod van directe diensten geleid en hogere frequenties. Met het aanbod is in veel ook de afname door reizigers gegroeid.

De reiziger is op het aspect comfort soms beter af als gevolg van toetreding van opentoeegangvervoerders. Opentoeegangvervoerders investeerden in on-board services als catering of wifi en stimuleerden in sommige gevallen de incumbent om deze diensten eveneens aan te bieden.

Ten slotte blijkt uit verschillende studies dat concurrentie op het spoor leidt tot lagere tarieven voor treinkaartjes. De reisplanners van zowel de incumbents als de opentoeegangvervoerders wijzen uit dat opentoeegangvervoerders ook jaren na toetreding in sommige gevallen een goedkoper alternatief bieden. De mate waarin tickettarieven zakken en waarin reizigers financieel beter af zijn bij open toegang is afhankelijk van de context.

6 Effect van open toegang op het netwerk

Opentoeegangvervoerders treden toe tot een bestaand netwerk met andere actieve vervoerders. Beslissingen van en gebeurtenissen bij één actor gevolgen kunnen hebben voor de prestaties van andere actoren, daarmee uiteindelijk voor de reiziger. In dit hoofdstuk wordt het mogelijke effect van toetreding op de punctualiteit behandeld. Daarnaast wordt er gekeken naar het risico op (plotseling) uittredende opentoeegangvervoerders en ten slotte ook naar de mogelijke impact op de kostenefficiëntie.

6.1 Punctualiteit en robuustheid

Voorstanders van open toegang wijzen op de noodzaak voor commerciële partijen om een betrouwbaar vervoersmiddel te leveren. Chronische vertraging zou het reisproduct minder aantrekkelijk maken. Enkele respondenten en wetenschappelijke bronnen wijzen erop dat open toegang de robuustheid niet per sé ten goede komt. Meer drukte op het spoor kan tot een lagere punctualiteit leiden door een verhoogde complexiteit van het de verkeerscoördinatie (CMA, 2016). Daarnaast gaat toetreding op een al intensief gebruikt netwerk ten koste van de speling om verstoringen op te vangen waardoor de punctualiteit en robuustheid afnemen. Op basis van deskresearch blijkt het beperkt mogelijk om de punctualiteitsprestaties van opentoeegangvervoerders te vergelijken met incumbents. Er zijn alleen voor Oostenrijk en het Groot-Brittannië cijfers beschikbaar.

Op het traject Salzburg -Wenen heeft WestBahn in 2016, 2017 en 2018 een hogere punctualiteit gehaald dan incumbent ÖBB met name door de hogere tijdsreserve (Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte, 2016; 2017; 2018).

		2016	2017	2018
Salzburg – Wenen ²⁹	WestBahn	95,2%	+/- 94%	92,6%
<5 min 29 sec	ÖBB	87,0%	+/- 84%	87,8%
	Landelijk gemiddelde	95,9%	95,4%	96,3%

In Groot-Brittannië blijkt uit gegevens van toezichthouder ORR dat beide opentoeegangvervoerders voor de jaren 2016, 2017 en 2018 qua punctualiteit tussen de onder het landelijk gemiddelde te zitten. Vervoerders stellen dat de lagere punctualiteit voortkomt uit de infrastructurele problemen op de Britse East Coast Mainline. De lagere punctualiteit is niet inherent aan opentoeegangvervoerders. Franchisehouder LNER, die aanzienlijke samenhang heeft met beide vervoerders, presteert eveneens onder het landelijk gemiddelde.

		2016	2017	2018
East Coast Main Line ³⁰	Grand Central	(q4)74,3%	(q4)74,3%	(q4)69,6%
<3 min	Hull	(q4)71%	(q4)68,6%	(q4)62,8%
	LNER	(q4)68,5%	(q4)73,5%	(q4)58,8%
	Landelijk gemiddelde	(q4)84,6%	(q4) 82,2%	(q4) 85,8%

²⁹APF (2016,2017,2018) Jahresberichte. Gevonden op <https://www.schienecontrol.gv.at/>

³⁰ORR (2019) Passenger Rail Usage. Gevonden op: <https://dataportal.orr.gov.uk/statistics/usage/passenger-rail-usage/>

Het effect van open toegang op de punctualiteit blijft theoretisch. Zelfs als blijkt dat de punctualiteit van opentoeegangvervoerders stelselmatig onder de landelijke gemiddelden liggen, dan nog is dit niet altijd te wijten aan de vervoerders. Toetreders kunnen de laatste paden toegewezen krijgen die mogelijk gevoeliger zijn voor verstoringen. In de bestudeerde landen hebben respondenten verschillende relaties gelegd tussen open toegang en robuustheid, te weten: negatieve gevolgen voor lager geprioriteerd verkeer, gecompliceerdere bijsturing bij verstoringen en uittredende opentoeegangvervoerders.

Volgens het Tsjechische ministerie heeft de verhoogde intensiteit op de verbinding Praag - Ostrava wel degelijk geleid tot problemen voor het regionaal vervoer. De verdubbeling van het intercityvervoer op deze lijn heeft er door de Tsjechische prioriteitsregels toe geleid dat regionale vervoerders hogere wachttijden hebben bij iedere stop, hetgeen ten koste van de snelheid van het regionaal vervoer gaat. Bovendien betekent de combinatie van een hogere gebruiksintensiteit en de prioritering van personenvervoer boven goederenvervoer dat het vrachtvervoer een lagere snelheid heeft (Finger, Kupfer & Montero-Pascual, 2016).

DFT stelt dat men in Groot-Brittannië meer complexiteit ondervindt bij de bijsturing van verstoringen als gevolg van verschillend materieel en verschillende actoren. Deze voorbeelden zijn in grote mate casusspecifiek en niet te generaliseren. Daarom is er voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies.

6.2 Uittredende diensten

Opentoeegangvervoerders hebben, anders dan concessievervoerders, geen verplichting tot het uitvoeren van hun diensten. Dit kan ertoe leiden dat zij bij tegenvallende financiële resultaten de dienst stopzetten, waardoor het aanbod de facto wordt veranderd. Eerder werd het voorbeeld van het plotselinge uittreden van Wrexham & Shropshire gegeven, wat het verdwijnen van een directe verbinding betekende. Het ging in dit geval echter om een relatief kleine speler op de Britse markt. De gevolgen zouden aanzienlijk groter zijn wanneer grotere spelers als hun diensten zouden stoppen.

In Duitsland, waar DB over lange afstanden onder dezelfde voorwaarden als een open toegang toetreders rijdt, hebben middelgrote steden volgens het Duitse ministerie geklaagd dat zij onvoldoende aangesloten zijn op het Duitse ICE intercity netwerk. Deutsche Bahn heeft geen economische incentive om lijnen die niet economisch rendabel zijn te bedienen, omdat het hier geen vergoeding voor krijgt.

Een ander voorbeeld is de dienst van Regiojet van het traject Bratislava – Košice. Regiojet trad hier in 2014 toe. De winstgevendheid van de dienst van incumbent ZSSK op dit traject kwam hierdoor onder druk te staan, waarna ZSSK in januari 2016 besloot om dit traject te verlaten. ZSSK herstartte de dienst vanaf december 2016 nadat Regiojet dit traject verliet om het materieel elders in te zetten (Tomeš, & Jandová, 2018)

6.3 Effecten van open toegang op de kostenefficiëntie op systeemniveau

Het effect van het recht op toegang op de overheidsfinanciën blijkt lastig te bepalen op basis van de geringe beschikbare data, waarschijnlijk door de relatief korte periode waarin gebruik wordt gemaakt van open toegang op de Europese sporen. De informatie die beschikbaar is, is gefragmenteerd en laat een hoge mate van contextafhankelijkheid zien.

In opdracht van de OESO is het effect van open toegang op de gehele welvaart onderzocht (Casullo, 2016).³¹ Daaruit blijkt dat er een relatie is tussen open toegang en welvaartsverlies door lagere efficiëntie als gevolg van hogere coördinatiekosten (Casullo, 2016). De Britse Consumer and Market Authority (CMA) stelt juist dat open toegang tot een hogere efficiëntie leidt door de lagere kosten van opentoe-

gangvervoerders (in vergelijking tot concessievervoerders) en de druk op netwerkbeheerders om efficiënter gebruik te maken van het netwerk (CMA, 2016).

In het OESO-onderzoek werd op basis van gegevens uit Oostenrijk, Tsjechië en Italië de conclusie getrokken dat er geen hogere kostenefficiëntie is behaald als gevolg van open toegang. Landen met een sterk ontwikkelde concurrentie *op-het-spoor* kennen relatief hogere kosten die het gevolg kunnen zijn van efficiëntieverlies. Dit heeft waarschijnlijk twee oorzaken namelijk een verlies van schaalvoordeel en hogere coördinatiekosten.

Mogelijk Efficiëntieverlies door verlies schaalvoordeel

In het OESO-onderzoek wordt gesteld dat het spoorstelsel aan efficiëntie verliest doordat iedere nieuwe toetreders 'opstartkosten' heeft: investeringen in materieel, personeel en technologie vergen allemaal een grote initiële financiële inspanning van de toetreders. Toetreders zijn relatief kleine spelers op de spoormarkt en kunnen dus niet rekenen op dezelfde schaalvoordelen als gevestigde spoorwegmaatschappijen (Casullo, 2017). Opschalen door opentoevangsdiensten wordt volgens AllRail bemoeilijkt doordat opentoevangsvervoerder tegen minder gunstige tarieven kapitaal kunnen lenen. Voor deze stelling is echter geen validatie te vinden in de literatuur.

Tegelijkertijd wijst vergelijkend onderzoek naar efficiëntie van opentoevangsvervoerders en concessiehouders in Groot-Brittannië uit dat opentoevangsvervoerders efficiënter opereren dan de veelal grotere concessiehouders (Smith, 2018). Bovendien is het de vraag of relatief grote ondernemingen als het in Zweden actieve MTR en het in Italië actieve NTV-Italo niet op termijn dezelfde schaalvoordelen zullen hebben als concessiehouders. Op basis van de bestudeerde lidstaten is het niet mogelijk een eenduidig beeld te schetsen.

Efficiëntieverlies door verhoogde complexiteit

In het OESO-onderzoek wordt gesteld dat het systeem aan efficiëntie verliest doordat iedere toetreders complexiteit aan het systeem toevoegt, wat resulteert in hogere coördinatiekosten. Dit wordt veroorzaakt doordat de infrastructuurbeheerder grotere inspanning moet leveren voor de coördinatie van de capaciteitsverdeling, het opstellen van de dienstregeling en voor het onderhoudswerk. Hogere kosten worden ook veroorzaakt door de investeringen vanuit de overheid voor consultaties en het afhandelen van toegangprocessen.

Het beeld dat in het OESO-onderzoek geschetst wordt, is conform hetgeen respondenten aangeven. Zij stellen dat toetreders een grotere belasting betekent voor beleidsdepartementen, infrastructuurbeheerders, toezichthouders, maar ook voor vervoerders. Dit wordt mede ingegeven door de juridificering van toegangsaanvragen en de capaciteitsverdeling.

Het is de vraag of deze hogere kosten structureel van aard zijn. Een leereffect onder betrokkenen kan ertoe leiden dat procedures sneller en efficiënter worden afgehandeld, bijvoorbeeld door standaardisering.

6.4 Bevindingen hoofdstuk 6

Op basis van de (semi-)wetenschappelijke casestudies die gebruikt zijn in dit onderzoek is het niet mogelijk om met zekerheid het effect van toetreders op de punctualiteit vast te stellen. Tegenstanders van open toegang stellen dat toetreders risico's inhoudt voor punctualiteit en robuustheid. Meer drukte op het spoor kan tot een lagere punctualiteit leiden en verhoogt de benodigde coördinatie.

Open toegang houdt een risico in voor de betrouwbaarheid van het netwerk omdat opentoevangsvervoerders naar eigen goeddunken frequenties kunnen verlagen of diensten helemaal kunnen schrappen. Dit kan ertoe leiden dat reizigers de verbinding die zij gewend zijn plotseling verliezen.

Ten slotte blijkt het eveneens lastig te zijn om op basis van (semi-)wetenschappelijke artikelen een inschatting te maken van de impact op de efficiëntie voor het systeem. Onderzoek van de OESO wijst op mogelijk efficiëntieverlies door hogere complexiteit en daardoor hogere coördinatiekosten. Het is niet bekend of deze hogere coördinatiekosten structureel zijn of tijdelijk van aard. Daarnaast kan het verlies aan schaalvoordeel zorgen voor een lagere efficiëntie. Er is echter enige voorzichtigheid geboden bij het overnemen van de conclusie: andere onderzoeken lijken te wijzen op een hogere efficiëntie bij opentoe-gangvervoerders door lagere overheadkosten. Het is niet bekend of dit het gebrek aan schaalvoordelen compenseert.

7 Implementatie van de marktpijler van het 4^e Spoorwegpakket

Het Vierde Spoorwegpakket, bestaande uit een technische pijler en een marktpijler, beoogt toe te werken naar één Europese Spoorwegruimte. De marktpijler introduceert onder meer het recht op open toegang en stelt strengere eisen aan de onderhandse gunning van PSO-contracten. Vanaf 2023 is een onderhandse gunning alleen mogelijk als er aan strikte voorwaarden is voldaan.

De ministeries van Slowakije en Tsjechië waar het recht op toegang al (beperkt) geldt verwachten dat hun huidige systeem in principe in lijn is met de bepalingen van het Vierde Spoorwegpakket. De Tsjechische autoriteiten bezinnen zich wel op het veranderen van de huidige capaciteitsverdeling, om zich voor te bereiden op een markt met mogelijk nog meer toetreders.

Britse respondenten verwachten dat de huidige wetgeving in beginsel voldoet aan het Vierde Spoorwegpakket en zij willen de huidige NPA-test waar mogelijk in stand te houden. Daarbij is het de vraag wat de naderende Brexit zal betekenen voor de relatie van het Britse spoor tot het Europese netwerk en de implicaties hiervan op het Britse beleid (zie paragraaf 4.1).

Het Oostenrijkse ministerie BMVI maakte in 2019 bekend het voornemen te hebben om de concessie voor de deelstaten Wenen, Burgenland en Neder-Oostenrijk onderhands te gunnen aan incumbent ÖBB. De concessie zou gegund worden voor een periode van 10 jaar, met de mogelijkheid op verlenging van nog eens 5 jaar. WestBahn heeft bezwaar gemaakt omdat het op basis van het Vierde Spoorwegpakket meent dat een onderhandse gunning voor een maximale periode van 15 jaar niet kan. De rechtbank Wenen heeft bepaald dat de verlenging in strijd is met Europese regelgeving (Railway Gazette, 2019).

AllRail, de belangenvertegenwoordiger van een aantal opentoegeangvervoerders, verwacht dat het Vierde Spoorwegpakket voor een eerlijker speelveld zorgt ten aanzien van de verdeling van treinpaden. Aan de andere kant verwacht de organisatie dat het Vierde Spoorwegpakket de problemen die opentoegeangvervoerders nu ervaren bij het verkrijgen van materieel, toegang tot verkoopportalen en de financiële achterstand die opentoegeangvervoerders hebben niet verhelpen.

Ook in de landen waar open toegang nog niet heeft geleid tot toetreders, wordt al gekeken naar de effecten van het Vierde Spoorwegpakket en mogelijke manieren om hiermee om te gaan. Het Vierde Spoorwegpakket zorgt ervoor dat er meer concurrentie om het spoor ontstaat door het aanbesteden van vervoerconcessies als hoofdregel te stellen en strengere eisen aan de onderhandse gunning van openbaredienstencontracten op te leggen. Een aantal landen zet een eerste stap naar meer concurrentie om het spoor door openbaredienstencontracten openbaar aan te besteden. Dit gebeurt onder meer in Finland (Ministerie van Transport en Communicatie, 2017), Noorwegen (Railway Gazette, 2017) en Frankrijk (Railway Gazette, 2018). In Noorwegen en Finland wordt ook ingezet op het scheiden van het materieel van de vervoerder, hetgeen ook de spoormarkt in deze landen interessanter maakt voor toetreders. Frankrijk zet vanaf 2020 een deel van de markt open voor open toegang.

8 Algemene bevindingen

De verschillen tussen spoornetwerken leiden ertoe dat het slechts zeer beperkt mogelijk is om ervaringen van een lidstaat door te vertalen naar de Nederlandse context. Ook laat deze quickscan zien dat het lastig is om bepaalde ‘vuistregels’ of ‘wetmatigheden’ met betrekking tot de effecten van open toegang te onderscheiden. Er zijn immers grote verschillen tussen de diensten van opentoeegangvervoerders. Soms werd nieuw materieel ingezet, soms gebruikt materieel. Sommige opentoeegangvervoerders rijden enkele diensten per dag, andere rijden in een volwaardige uren- of zelfs halfsuursdienst.

Met betrekking tot de omgeving waarin opentoeegangvervoerders acteren zijn met name het ministerie, de infrastructuurbeheerder en de toezichthouder van belang. De taken verschillen soms van lidstaat tot lidstaat. Over het algemeen kan het volgende gesteld worden:

- In tegenstelling tot bij concessieverlening blijkt de directe rol van het ministerie beperkt in de toelating en regulering van opentoeegangvervoerders. Overheden kunnen concurrentie stimuleren door bepaalde (rendabele) lijnen niet op te nemen in de concessie, zoals het geval is op bijvoorbeeld de verbinding Praag-Ostrava en Wenen-Salzburg. Hierdoor komt er meer ruimte voor initiatief vanuit de markt.
- Infrastructuurbeheerders spelen in ieder land een grote rol als de partij waarmee de toegangsovereenkomst wordt getekend en de verdeler van capaciteit.
- Markttoezichthouders spelen een belangrijke rol bij het borgen het gelijke speelveld. In meerdere landen voerde de toezichthouder al voor de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket de economische evenwichtstoets uit. Door middel van deze toets wordt bepaald of toetreding het economisch evenwicht van de concessie schaadt. De uitkomst van deze toets kan aanleiding zijn om toetreding te beperken.

In deze quickscan is gekeken naar mogelijke knelpunten voor opentoeegangvervoerders om toe te treden. Over de toetreding van opentoeegangvervoerders komt het volgende beeld naar voren:

- Er worden weinig formele eisen aan de prijs- en kwaliteitsstandaard aan opentoeegangvervoerders gesteld. De regulering van opentoeegangvervoerders beperkt zich in de meeste gevallen tot standaard technische specificaties. Van sturing van overheidswege is in de meeste lidstaten dan ook (nog) geen sprake. Uitzondering hierop is Groot-Brittannië waar toezichthouder ORR een breder mandaat heeft om de economische impact op de concessie af te wegen tegen de voordelen die toetreding van een opentoeegangvervoerder biedt. In haar afweging kan ORR ook voorwaarden meenemen met betrekking tot milieu, kwaliteit van de dienst, innovatief karakter van de dienst en de meerwaarde van de verbinding.
- Voor verschillende opentoeegangvervoerders is het lastig om te beschikken over (kwalitatief hoogwaardig) materieel. Aankoop van nieuw materieel is soms lastig omdat veel opentoeegangvervoerders geen onderdeel zijn van grote moederbedrijven. Daardoor hebben zij in verschillende mate moeite met het aantrekken van kapitaal. Goedkoop tweedehandsmaterieel is slechts beperkt voorradig door de afwezigheid van een levendige materieelmarkt. Daarnaast is materieel uit het ene lidstaat niet zomaar inzetbaar in een andere lidstaat vanwege technische verschillen.
- Opentoeegangvervoerders hebben niet altijd toegang tot veelgebruikte reisinformatie- en ticketkanalen. Deze kanalen zijn veelal in handen van zijn incumbents. Toetreders ervaren dit als een knelpunt voor het bereiken van potentiële klanten.
- Opentoeegangvervoerders hebben moeite met het verkrijgen van aantrekkelijke vertrektijden op voor hen interessante lijnen. De verdeling van soms schaarse capaciteit leidt tot hogere noodzaak van coördinatie door de capaciteitsverdeler en juridificering van het capaciteitsverdelingsproces.

De exacte effecten van open toegang zijn lastig te extrapoleren vanuit de beschikbare data, ook omdat de introductie van open toegang in een aantal landen nog relatief kort geleden is. De volgende observaties zijn waar te nemen op basis van de bestudeerde landen:

- Opentoeegangvervoerders richten zich vaak op verbindingen tussen grote steden met veel reizigers. Omdat opentoeegangvervoerders geen overheidsvergoeding ontvangen, bieden zij diensten aan op lijnen waarvan wordt verwacht dat de rendabiliteit hoog is.
- Veruit de meeste opentoeegangvervoerders hebben jaren na toetreding hun break-even punt (nog) niet bereikt. Tot nu hebben sommige opentoeegangvervoerders dit (al dan niet ingecalculerde) verlies geaccepteerd, andere toetreders hebben de markt verlaten.

De reiziger blijkt in veel van de bestudeerde landen profijt te hebben van de toetreding van een opentoeegangvervoerder.

- De toetreding van opentoeegangvervoerders heeft in veel gevallen een neerwaartse druk gehad op de ticketprijs. Met uitzondering van het failliete bedrijf Arenaways, dat actief was op de Italiaanse markt, bieden opentoeegangvervoerders bij toetreding hun vervoerdersproduct aan onder de prijs van de incumbent. Dat leidt in veel gevallen tot prijsconcurrentie. Ook op de langere termijn lijken opentoeegangvervoerders vaak een goedkopere dienst te bieden.
- Toetreders trachten hun product in sommige gevallen aantrekkelijker te maken door het bieden van extra of andere on-board services (elektriciteitspunten, wifi, verbeterde catering, etc) in vergelijking met materieel van de incumbent. De vraag is of dit het gevolg is van de hogere kwaliteit van de aangeboden dienst, of versneld is als gevolg van concurrentie.
- Open toegang lijkt in de meeste bestudeerde lidstaten een positief effect te hebben op het aanbod in frequenties van treinreizen en het aanbod in bestemmingen te hebben. Dit ging dikwijls gepaard met een groei van het gebruik door de reiziger. Het precieze effect is echter moeilijk vast te stellen doordat het onbekend is wat de groei op een verbinding zou zijn zonder open toegang. In het geval van Oostenrijk en Italië is het ook niet duidelijk in welke mate groei toegeschreven kan worden aan open toegang, omdat er sprake was van grote infrastructurele investeringen in het netwerk. Hierdoor was er soms sprake van serieuze verkortingen van de reistijden.

Open toegang kan een risico zijn voor de reiziger. Het staat opentoeegangvervoerders vrij om de markt naar eigen goeddunken te verlaten. Hierdoor kunnen diensten waar een reiziger aan gewend is plotseling stoppen.

- De impact van open toegang op de overheidsfinanciën blijkt op basis van de literatuur en inbreng van respondenten moeilijk te bepalen en blijft daarom vooral theoretisch van aard. Respondenten uit verschillende lidstaten onderschrijven wel dat de coördinatie door betrokken organisaties aanzienlijker is geworden hetgeen een negatief effect op de (kosten)efficiëntie heeft.
- Het ligt voor de hand dat toetreders op een druk netwerk soms ten kosten gaan van de speling. Toenemende drukte kan in dat geval leiden tot verstoring. Er kan op basis van de beschikbare informatie echter niet geconcludeerd worden dat de toetreding in de bestudeerde landen een positieve of negatieve impact heeft gehad op het herstellvermogen na verstoring, de robuustheid van het netwerk of de punctualiteit.

9 Overzicht van bronnen

- Alexandersson, G (2017) *30 years of reforms in the Swedish railway sector*. Opgehaald op <http://fsr.eu.eu/event/executive-seminar-competition-passenger-railways-europe/> op 29/01/2019.
- Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (2016) *Jahresberichte*. Opgehaald op <https://www.schienecontrol.gv.at/>
- Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (2017) *Jahresberichte*. Opgehaald op <https://www.schienecontrol.gv.at/>
- Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (2018) *Jahresberichte*. Opgehaald op <https://www.schienecontrol.gv.at/>
- BBC (2011) *Wrexham-Shropshire-London direct rail link to end*. Opgehaald op <https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-12284468> op 16/08/2019.
- Bergantino (2015) *Incumbent and new entrants in Finger, M., & Messulam, Rail economics, policy and regulation in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bergantino, A. (2017) *Open Access Passenger Rail Competition: the case of Italy*. Opgehaald op <https://www.araf.fr/actes/concurrence-et-regulation-quelles-perspectives-pour-le-transport-ferroviaire> op 31/01/2019.
- Boitani en Ramella (2012) *Arenaways e altre storie ferroviarie (poco edificanti)*. Opgehaald op: https://www.researchgate.net/profile/Andrea_Boitani/publication/241762691_Arenaways_e_altre_storie_ferrovie_poco_edificanti/links/568bda3008ae16c414a9c358/Arenaways-e-altre-storie-ferrovie-poco-edificanti.pdf?origin=publication_detail op 03/07/2019.
- Bundesnetzagentur (2018) *Railway Market Analysis*. Opgehaald op: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2018/GermanMarketAnalysisRailway2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3 op 02/07/2019.
- Bundesrechnungshof (2019) *Sonderbericht – Strukturelle Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutsche Bahn AG am Bundesinteresse*. Opgehaald op: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/bahn-ag-2019/2019-sonderbericht-strukturelle-weiterentwicklung-und-ausrichtung-der-deutschen-bahn-ag-am-bundesinteresse> op 29/01/2019.
- Casullo, L. (2016). *The efficiency impact of open access competition in rail markets: the case of domestic passenger services in Europe*. International Transport. Forum Discussion Paper.
- Cerre (2016) *Liberalisation of passenger rail services*. Opgehaald op http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/161206_CERRE_PassRailComp_CaseStudy_Sweden.pdf op 02/08/2018
- Competition and Market Authority (2016) *Competition in passenger rail services in Great Britain*. Opgehaald op https://assets.publishing.service.gov.uk/media/56ddc41aed915d037600000d/Competition_in_passenger_rail_services_in_Great_Britain.pdf
- Desmaris, C (2016) *High Speed Rail competition in Italy: a major railway reform for a “win-win game”?*, discussion paper no 2016-11, OESO.
- Desmaris, C., & Crococolo, F. (2018). *The HSR competition in Italy: how are the regulatory design and practices concerned?*. *Research in Transportation Economics*.
- Die Presse (2019) *Westbahn: Stundentakt bis 2021*. Opgehaald op <https://www.diepresse.com/5663426/westbahn-stundentakt-bis-2021>
- Dvořák, R (2018) *Market opening in the Czech Republic*. *Market on Tracks Seminar*. Brussel, België.
- Europese Commissie (2012) *Italy: The Italian Competition Authority fines Rail Incumbent FS for Abuse of dominant Position by hindering Access to Passenger Rail Services*. Opgehaald van: http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/04_2012/it_fs.pdf op 02/08/2018.
- Europese Commissie (2014) *Fourth report on monitoring development in the rail market (working document)*. Opgehaald op https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/rail/market/doc/swd%282014%29186_final_en.pdf op 02/11/2018.

Europese Commissie (2016) *Antitrust: Commission investigates practices of Czech railway incumbent České dráhy in passenger transport*. Opgehaald op http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3656_en.htm op 16/08/2018.

Europese Commissie (2016) *Rail Market Monitoring Survey: fifth report*. Opgehaald op https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market_monitoring_en op 29/01/2019.

Europese Commissie (2016) *Rail Market Monitoring Survey: fifth report*. Opgehaald op: https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market_monitoring_en op 29/01/2019.

Europese Commissie (2018) *Fourth railway package of 2016*. Opgehaald op https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en op 4-07-2018.

Feuerstein, L., Busacker, T., & Xu, J. (2018). *Factors influencing open access competition in the European long-distance passenger rail transport—A Delphi study*. *Transportation Economics*, 69, 300-309.

Finger, M., Kupfer, D., & Montero-Pascual, J. J. (2016). *Competition in the railway passenger market*. Opgehaald op <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/45024> op 26-07-2018.

Flixbus (d.d.) *Trainroutes*. Opgehaald op <https://www.flixbus.com/train-routes> op 25-07-2018.

Global Rail Review (2016) *MTR builds on its strong reputation*. Opgehaald van <https://www.globalrailwayreview.com/article/32132/mtr-builds-strong-reputation/> op 24-07-2018.

Inno-v (2017) *Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor*. Amsterdam: Inno-v

IRG (2018) *Sixth annual market monitoring working document*. Opgehaald op <https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/186.2018.html> op 09/08/2018.

IRJ (2016) *ZSSK revives Bratislava – Košice intercity services*. Opgehaald op <https://www.railjournal.com/passenger/main-line/zssk-to-revive-bratislava-koice-inter-city-services/>

IRJ (2018) *SJ Build on domestic growth with International ambitions*.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019) *Mobiliteitsbeleid 2019*. Den Haag.

Komarek (2014) *Competition analysis on the railway route Vienna – Salzburg*. Opgehaald op: https://is.muni.cz/th/exosc/DP_Komarek.pdf

Ministerie van Transport en Communicatie (Finland) (2017). *'Passenger rail transport opens to competition'*. Opgehaald op: <https://www.lvm.fi/en/-/passenger-rail-transport-opens-to-competition-949441>

Monopol Kommission (2013) *Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen*, nr. 76.

Nash, C (2018) *Track access charges; reconciling conflicting objectives*. Brussel: CERRE

Network Rail (2018) *Network Statement 2018*. Opgehaald op <https://www.networkrail.co.uk/industry-and-commercial/information-for-operators/network-statement/> op 06/02/2019.

NetworkRail (2018) *Public performance measure*. Opgehaald op <https://www.networkrail.co.uk/who-we-are/how-we-work/performance/railway-performance/> op 01/08/2018.

Nilsson, J.E. (2016) *Liberalisation of passenger rail services*. Opgehaald op https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/161206_CERRE_PassRailComp_CaseStudy_Sweden.pdf

ÖBB Infrastruktur (2017) *Network Statement*. Opgehaald op <https://bit.ly/2mUOc44> op 30/07/2018

ORR (2015) *Impact Assessment of the CMA's Options for Increasing On-Rail Competition*. Opgehaald op http://orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0015/20454/cma-on-rail-competition-impact-assessment-2015-12-31.pdf op 26/07/2018.

ORR (2018) *Passenger Rail Usage 2018-2019 Q1 Statistical Release*. Opgehaald op http://orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0003/39342/passenger-rail-usage-2018-19-q1.pdf op 01/02/2019.

ORR (2019) *Passenger rail usage*. Tool Opgehaald op <https://dataportal.orr.gov.uk/statistics/usage/passenger-rail-usage/>

ORR (2019). *'Open access monitoring: ORR's plans to monitor the impact of, and response to, open access*. Opgehaald op: https://orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0007/40795/competition-work-on-open-access-update-document-2019-03-27.pdf

ORR (d.d.) *Passenger Kilometres by sector*. Opgehaald op <http://dataportal.orr.gov.uk/displayreport/report/html/34856085-cf9c-4e0d-a7f8-8f9e5ee1b772> op 31/01/2019.

PRI (2011) *Italy's state owned rail crushes private competitor*. Opgehaald op: <https://www.pri.org/stories/2011-10-08/italys-state-owned-rail-crushes-private-competitor>

Rail Journal (2017) *Arrive secures open access paths in Poland*. Opgehaald op <https://www.railjournal.com/rolling-stock/Flixbus-shakes-up-german-long-distance-market> op 28/09/2018.

Rail Journal (2018) *Market opening and international partnerships fuel Czech passenger boom*. Opgehaald op https://www.railjournal.com/in_depth/market-opening-and-international-partnerships-fuel-czech-passenger-boom op 31/01/2019.

Railfreight (2018) *Swedish track access charges review: 'marginal costs are too low'*. Opgehaald op <https://www.railfreight.com/business/2018/06/19/swedish-track-access-charges-reviewed-marginal-costs-are-too-low/?gdpr=accept>

Railjournal (2017) *Leo Express and Flixbus to revive Locomore*. Opgehaald van <http://m.railjournal.com/index.php/main-line/leo-express-and-flixbus-to-revive-locomore.html> op 02/08/2018

Railjournal (2018) *Flixtain shakes up German long-distance market*. Opgehaald op <https://www.railjournal.com/rolling-stock/Flixtain-shakes-up-german-long-distance-market> op 28/09/2018.

Railjournal (2018) *Saga rail suspends operations amid SJ online sales dispute*. Opgehaald op: <https://www.railjournal.com/passenger/main-line/saga-rail-suspends-operations-amid-sj-online-sales-dispute/>

Railway Gazette (2017). *'Norwegian passenger service tendering underway'*. Opgehaald op: <https://www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/norwegian-passenger-service-tendering-underway.html>

Railway Gazette (2018) *Open access operator SagaRail suspends services*. Opgehaald op: <https://www.railwaygazette.com/news/passenger/single-view/view/open-access-operator-sagarail-suspends-services.html> op: 03/07/2019.

Railway Gazette (2018). *SNCF Reform legislation adopted*. Opgehaald op: <https://www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/sncf-reform-legislation-adopted.html>

Railway Gazette (2019). *Competition authority opposes online ticket monopoly*. Opgehaald op: <https://www.railwaygazette.com/news/news/europe/single-view/view/competition-authority-opposes-online-ticket-monopoly.html>. Op: 03/07/2019.

Railway Magazine (2017) *Czech Operators Expand Their Networks*. Opgehaald op <https://www.railwaymagazine.co.uk/czech-operators-expand-their-networks/> op 02/08/2018.

Railwaygazette (2019) *Court annuls directly awarded ÖBB operating contract*. Opgehaald op <https://www.railwaygazette.com/news/court-annuls-directly-awarded-%C3%B6bb-operating-contract/54763.article> op 08/11/2019.

Schienen-Control (2018). *Jahresbericht 2017*. Opgehaald op: https://www.schienecontrol.gv.at/files/1-Homepage-Schiene-Control/1g-Press/Pressemappen/Pressemappen2018/SC-Jahresbericht-2017_Web.pdf op 03/07/2019.

Smith (2018) *Rail market Liberalisation: Single Idea Versus no Single Approach: British case*. Gepresenteerd op: Market on Tracks Seminar. Brussel.

Snälltåget (z.d.) *Snälltåget This is who we are*. Opgehaald van <https://www.snalltaget.se/en/about-us> op 02/08/2018.

Taczanowski (2015). *The Effects of Liberalisation of the Passenger Railway Market on the Situation of Regional Rail Connections in Poland, Czech Republic, Slovakia and Austria*. Opgehaald op: https://www.researchgate.net/publication/283285390_The_Effects_of_Liberalisation_of_the_Passenger_Railway_Market_on_the_Situation_of_Regional_Rail_Connections_in_Poland_Czech_Republic_Slovakia_and_Austria/fulltext/57a1d56008aeef8f311d55f4/283285390_The_Effects_of_Liberalisation_of_the_Passenger_Railway_Market_on_the_Situation_of_Regional_Rail_Connections_in_Poland_Czech_Republic_Slovakia_and_Austria.pdf?origin=publication_detail op 03/07/2019.

Temple, S. (2015). *Open Access Long Distance Passenger Rail Services in the United Kingdom: The Grand Central Experience*. *Transportation Research Procedia*, 8, 114-124.

Tomeš, Z & Jandová, M (2018) *Open access passengers rail services in Central Europe*. *Transport Economics* 72, 74-81.

Tomeš, Z (2016) *Open access passenger rail competition in the Czech Republic*. Opgehaald op: http://www.itregp.cz/media/101457/tome_2016.pdf

Tomeš, Z. & Kvizda, M. & Jandová, M. & Rederer, V. (2016) *Open access passenger rail competition in the Czech Republic*, *Transport Policy*, Elsevier, vol. 47(C), pag. 203-211.

Tomeš, Z., & Fitzová, H. (2019). *Does the incumbent have an advantage in open access passenger rail competition? A case study on the Prague–Brno line*. *Journal of Rail Transport Planning & Management*. Opgehaald op: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210970619300137>

Tomeš, Z., Kvizda, M., Nigrin, T., & Seidenglanz, D. (2014). *Competition in the railway passenger market in the Czech Republic*. *Research in Transportation Economics*, 48, 270-276.

Transport (2018) *Rail passenger satisfaction infographic*. Opgehaald van <https://www.transportfocus.org.uk/research-publications/research/nrps-infographic/> op 1/08/2018.

Van de Velde, D. (2000). *Dutch and Japanese railway reforms and exchanges*. *Japan Railway & Transport Review*, 24, 10-16.

Vigren, A. (2017). *Competition in Swedish passenger railway: Entry in an open access market and its effect on prices*. *Economics of Transportation*, 11, 49-59.

Westbahn (2015) *Westbahn fights for fair open-access conditions in the Australian rail market*. *Global Rail Review*.
Opgehaald op <https://www.globalrailwayreview.com/article/24410/westbahn-fights-for-fair-open-access-conditions-in-the-austrian-rail-market/>

WIEN ORG (2011) *Frankreich steigt bei Westbahn ein*. Opgehaald op <http://wiev1.orf.at/stories/533754>

Bijlage 1 Respondenten

Land	Organisatie	Kanaal
Oostenrijk	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)	bijeenkomst, juli 2018
Groot-Brittannië	Department for Transport (DfT)	Telefoongesprek, juli 2018
Groot-Brittannië	Organisation for Rail and Road (ORR)	Telefoongesprek, juli 2018
Italië	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT)	E-Mail, juli 2018.
Duitsland	Bundesministerium für Verkehr Innovation und Technologie (BMVIT)	Telefoongesprek, juli 2018
Duitsland	Flix Mobility	Bijeenkomst/vragenlijst, augustus 2018
Slowakije	Ministerstvo dopravy a vystavby slovenskej republiky (MinDop)	E-mailcorrespondentie, juli/augustus, 2018
Tsjechië	Ministerstvo dopravy české republiky (MDCR)	E-mail, telefoongesprek, juni 2018
Zweden	Dr. Andreas Vigren (Väg- och Transport-forskningsinstitut)	Telefoongesprek oktober 2018
Zweden	Dr. Gunnar Alexandersson (Stockholm School of economics)	Telefoongesprek oktober 2018)
	AllRail	Bijeenkomst, juli 2018

Bijlage 2 Onderzoeksvraag

1. Aanleiding en context

De marktpijler van het Vierde Spoorwegpakket opent per dienstregeling 2021 (voor het HRN vanaf 2025) de interne markt voor binnenlandse personenvervoerdiensten per spoor (niet zijnde metro of tram) in de EU-lidstaten door het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur te introduceren voor deze diensten. Spoorwegondernemingen kunnen in elke Europese lidstaat binnenlandse personenvervoerdiensten per spoor uitvoeren zonder openbaredienstcontract. Open toegang is al praktijk voor het internationale personenvervoer en het goederenvervoer³¹. Europa beoogt met de marktpijler een groei van het aanbod te bewerkstelligen en de kwaliteit en efficiëntie van het personenvervoer per spoor te verbeteren³². Met de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket³³ wordt het recht op toegang tot de infrastructuur ook voor binnenlands personenvervoer per spoor (hierna: open toegang) in Nederland bij wet geregeld. Nederland maakt wel gebruik van de mogelijkheid om het recht op toegang te beperken als het economisch evenwicht van een vervoerconcessie op hetzelfde traject door die nieuwe dienst wordt aangetast. Op verzoek van belanghebbenden kan ACM een economische evenwichtstoets uitvoeren. De introductie van open toegang heeft mogelijke gevolgen voor de ordening van de Nederlandse spoormarkt.

In de huidige situatie kent Nederland nog geen recht op toegang tot de infrastructuur voor het binnenlands personenvervoer per spoor. In de brief over aanpak voor besluit over de (markt)ordening op het spoor in 2020³⁴ is aangekondigd dat informatie moet worden verkregen om inzicht te krijgen in de gevolgen van open toegang tot de spoorinfrastructuur voor de Nederlandse spoormarkt. Er wordt in kaart gebracht welke kansen en bedreigingen open toegang biedt voor de reiziger, voor de concessiehouder en (concessieverlenende) overheid, en voor de vervoerder die toegang tot de infrastructuur wil. Daarbij wordt ook gekeken naar de algemene economische en financiële effecten en prikkels die uitgaan van het recht op toegang, en welke (non-discriminatoire) eisen en randvoorwaarden moeten worden gesteld om een gelijk speelveld te borgen en om een gelijkwaardig kwaliteitsniveau te behouden in vergelijking met concessiehouders, en welke ruimte de Europese regelgeving biedt om die eisen en randvoorwaarden aan opentoegegangvervoerders te stellen. Deze onderzoeksvraag wordt met behulp van een (extern) onderzoeksbureau beantwoord.

Diverse EU-lidstaten hebben inmiddels (vele) jaren ervaring met vormen van open toegang van het personenvervoer per spoor, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Italië, Tsjechië en Oostenrijk. Hun ervaringen geven inzicht in de wijze waarop open toegang voor het personenvervoer per spoor in die landen werkt, welke effecten het op de spoormarkt teweegbrengt/ heeft gebracht, en welke maatregelen genomen zijn om bepaalde effecten te bevorderen of te mitigeren. Die ervaringen kunnen benut worden bij het besluit voor de ordening en sturing op het spoor na 2024, en bij de uitwerking van open toegang in Nederland. In de genoemde brief is daarom aangekondigd dat de ervaringen van diverse EU-lidstaten ook onderzocht worden. Deze quickscan wordt door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerd.

³² Richtlijn 2017/2630/EU ter wijziging van richtlijn 2012/34/EU.

³³ Europese Commissie (2018) Fourth railway package of 2016. Opgehaald op https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en op 4-07-2018

³⁴ Het wetsvoorstel ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket is op 19 maart 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden. Zie Kamerstukken II, 2017/18, 34 914, nr. 1 e.v.

³⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 29 984, nr. 768 (d.d. 30 mei 2018).

2. *Onderzoeksopdracht*

De uit te voeren Quick Scan betreft het in kaart brengen van de ervaringen in andere EU-lidstaten met open toegang voor personenvervoer over het spoor. De volgende landen worden in ieder geval onderzocht: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden, Tsjechië, Italië, Slowakije en Oostenrijk. In de selectie van landen is getracht een balans te zoeken tussen grotere en kleine EU-lidstaten, tussen landen met meer of met minder ruimte voor aanvullende spoordiensten, naast openbaredienstcontracten en tussen landen met een relatief concurrerende spoormarkt of juist met een relatief prominente rol voor de (voormalige) nationale spoorwegen. Informatie voor het onderzoek wordt verzameld door middel van literatuurstudie en interviews met onder meer vertegenwoordigers van ministeries van Transport of toezichthouders in de EU-lidstaten.

Het onderzoek moet inzicht geven in:

- de wijze waarop open toegang voor het personenvervoer per spoor in de betreffende EU-landen werkt (o.a. hoe heeft de spoormarkt voor personenvervoer door de introductie van opentoeegangtoetreders zich ontwikkeld? welke nieuwe vervoerders zijn toegetreden? welke andere ontwikkelingen doen zich voor?);
- welke positieve en negatieve gevolgen open toegang brengt op de spoormarkt voor de reiziger, infrastructuurbeheerder, de overheid en de vervoerders; en
- in welke mate die landen sturen op open toegang dan wel welke maatregelen zijn genomen om bepaalde effecten te bevorderen of te mitigeren.

De hoofdvraag is:

Wat zijn de ervaringen met open toegang in het buitenland en welke ervaring kan betrokken worden in de Nederlandse situatie en context?

De volgende onderzoeksvragen moeten beantwoord worden:

Feitelijke situatie in een land

1. Wat is de feitelijke situatie in een land wat betreft open toegang in hun spoormarkt (marktaandeel vervoerders, open toegang overal of op deel van spoornetwerk, ...)?
2. Welke autoriteiten zijn betrokken bij het verlenen van open toegang aan vervoerders en wat is hun rol? (rol infrabeheerder, het systeem van capaciteitsverdeling, heffingen door bevoegde overheid, etc.)
3. Wat zijn factoren geweest voor vervoerders om wel of niet toe te treden?
4. Welke drempels moet een toetreders nemen om toe te treden?

Effecten van open toegang

5. Wat zijn de effecten van open toegang voor de reiziger op het gebied van service, reiskwaliteit, ticketprijs en aanbod?
6. Wat zijn de effecten van open toegang op het spoorstelsel in termen van robuustheid (benutting infrastructuur, punctualiteit, vermogen tot herstel, samenhang netwerk) en de coördinatie op het spoor (bv. tussen verschillende aanbieders)?
7. Welke onvoorziene gevolgen heeft open toegang op het spoorstelsel gehad?

Overheidssturing op open toegang

Voor toegang tot het netwerk

8. Welke economische en niet-economische voorwaarden (zoals kwaliteit van de dienstverlening, ticketprijzen, innovatie, netwerksamenhang, robuustheid spoornetwerk, etc) worden er gesteld aan de opentoeegangvervoerders bij toetreding?
9. Hoe wordt in het kader van open toegang omgegaan met capaciteitsverdeling, ook met het oog op concessiehouders die op die trajecten al rijden? Worden verzoeken tot toegang geweigerd vanwege te beperkte capaciteit, wat zijn de prioriteitscriteria bij overbelastverklaring; grandfather rights, een te betalen prijs,?

Na toegangsverlening

10. Op welke wijze wordt er gestuurd op open toegang nadat opentoegeangvervoerders de markt hebben betreden? Indien de betreffende overheid daar belang aan hecht: hoe borgen zij het publiek belang dat gepaard gaat met openbaar vervoer? Welke instrumenten heeft de overheid om daar op te sturen?

De toekomst – ook met het oog op implementatie van het Spoorwegpakket

11. Hoe waarderen de landen hun open toegangsregime? Heeft het opgeleverd wat beoogd werd?

12. Welke verwachtingen hebben de geïnterviewden van de algemene introductie van het recht op toegang tot de infrastructuur als gevolg van het Vierde Spoorwegpakket? Welke gevolgen heeft dat naar verwachting voor hun eigen spoormarkt?

3. *Uitvoering van het onderzoek*

Opdrachtgever van het onderzoek is de directeur Openbaar Vervoer en Spoor van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het onderzoek is kwalitatief van aard en wordt intern uitgevoerd aan de hand van:

- i. Wetenschappelijke casestudies van landen die reeds open toegang hebben ingevoerd, en andere relevante literatuur;
- ii. Vragenlijsten en (telefonische) interviews met diverse vertegenwoordigers van relevante verkeersministeries, toezichthouders en vervoerders in de EU-lidstaten (lijst in de bijlage);
- iii. Officiële documenten zoals netwerkverklaringen en 'decision-letters' van toezichthouders.

Om de kwaliteit van het onderzoek te borgen worden de onderzoekers begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit medewerkers van Directie Openbaar Vervoer en Spoor van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

De begeleidingscommissie komt maximaal drie keer bijeen om de onderzoeksopzet, het concept-tussenrapport en het concept-eindrapport te bespreken met de opstellers van het onderzoek.

4. *Eindrapport*

Het eindrapport geeft samen met het externe onderzoek naar de kansen en bedreigingen open toegang voor de reiziger, overheden en vervoerders inzicht in open toegang en de effecten daarvan voor de Nederlandse spoormarkt. De resultaten van beide onderzoeken worden in het voorjaar van 2019 aan de Tweede Kamer gestuurd.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DGMO
Directeur Openbaar Vervoer en Spoor

**Kennisinstituut voor
Mobiliteitsbeleid**
Bezuidenhoutseweg 20
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

nota

Reflectie op QuickScan Buitenlandse Ervaringen met
Open Toegang in het Personenvervoer per Spoor

Datum
19 december 2019

Bijlage(n)
-

Geachte heer

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2019/269600

U heeft het KiM gevraagd om een wetenschappelijke oordeel te geven over de door de directie OVS opgestelde rapportage *QuickScan onderzoek naar Buitenlandse ervaringen met open toegang in het personenvervoer per spoor*. Wij ontvingen van uw directie op 10 november 2019 daartoe een conceptversie (ongenummerd). In deze brief geef ik U onze reflectie op deze *QuickScan*.

Aanleiding en vraagstelling van het quick scan onderzoek

Het zogeheten Europese Vierde Spoorwegpakket opent de binnenlandse spoormarkt in Nederland voor passagiersvervoer zonder concessie. Het recht op toegang tot de infrastructuur zonder concessie staat ook wel bekend als 'open toegang'. Staatssecretaris Van Veldhoven heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om de effecten, kansen en bedreigingen van Open Toegang in kaart te brengen. Ook zegt zij de kamer het volgende toe: "Onderdeel van het onderzoek zijn ook de ervaringen die diverse Europese lidstaten al hebben met open toegang. Ik verwacht in het voorjaar van 2019 de resultaten aan uw Kamer te sturen". De *QuickScan* is de uitwerking van deze toezegging, aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

"Wat zijn de ervaringen met de toetreding en het effect van toetreding van open-toegangvervoerders op het binnenlandse personenvervoer in het buitenland?"

De scope hiervan beperkt zich logischerwijze tot bestaande ervaringen in EU-lidstaten. Daarbij zijn in de *QuickScan* de ervaringen en effecten systematisch geanalyseerd vanuit de invalshoeken van de vervoerder, de spoorwegbeheerder, de treingebruiker en de overheid. Dat zijn naar het inzicht van het KiM inderdaad de relevante invalshoeken voor dit vraagstuk.

Aanpak van het onderzoek

De *QuickScan* is uitgevoerd door (academische) literatuur te bestuderen en informatie te vergaren met interviews, vragenlijsten en mailwisselingen met respondenten die aangezocht zijn in organisaties uit de onderzochte EU-lidstaten. Vertegenwoordigers van de verschillende ministeries van Transport en aanverwante organisaties zijn daarbij in de meerderheid, met daarnaast een enkele respondent van een koepel-organisatie van open-toegangvervoerders, één open-toegangvervoerder en een onderzoeker. Consumentenorganisaties of zittende vervoerders zijn niet vertegenwoordigd. Voor een *QuickScan* aanpak vindt het KiM het logisch om voor het creëren van overzicht en informatie te beginnen

bij overheidsorganisaties. Deze zijn in de regel goed benaderbaar, stellen vaker dan particuliere partijen informatie openbaar beschikbaar, en meer dan bij andere stakeholders mag verwacht worden dat zij ook oog hebben voor de verschillende belangen en invalshoeken. De opstellers van de rapportage stellen terecht dat door de *QuickScan* aanpak het aantal betrokken respondenten beperkt is. Informatie vanuit zittende vervoerders en consumenten, of hun organisaties, zou het resultaat hebben kunnen completeren.

**Kennisinstituut voor
Mobiliteitsbeleid**

Datum
19 december 2019

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2019/269600

Het KiM onderschrijft de constatering in de *QuickScan* dat de ervaringen met open-toegang in andere lidstaten nog beperkt van duur zijn, en dat er structuur- en cultuurverschillen tussen landen zijn. Eerste resultaten hebben daardoor beperkte zeggingskracht voor effecten op langere termijn, en ervaringen uit andere landen zijn niet zomaar op Nederland toepasbaar.

Onduidelijk is of geïnterviewden hebben kunnen reageren op het onderzoeksresultaat. Dat kan inzichten aanvullen, en een check op eventuele feitelijke onjuistheden helpt om misverstanden te voorkomen.

Onderzoeksresultaten

Hoofdlijn

De *QuickScan* brengt zeer veel relevante informatie bijeen over bestaande ervaringen met open toegang op het spoor, en de effecten van open toegang in de verschillende EU-lidstaten. Het KiM kent geen andere publicatie die een vergelijkbaar recent overzicht geeft over dit onderwerp.

De hoofdstukopbouw is logisch gekozen en borgt dat ervaringen en effecten voor de verschillende actoren (vervoerder, spoorwegbeheerder, reiziger en overheid) systematisch aan bod komen. Datzelfde geldt voor aanbod-, vraag- en financiële effecten.

De conclusies aan het einde van de hoofdstukken vloeien steeds logisch voort uit de gepresenteerde informatie en worden met de benodigde voorzichtigheid gebracht, gelet op de beperkt beschikbare informatie en ervaring. De conclusies in het concluderende hoofdstuk 6 en de samenvatting zijn daarmee in lijn en voorzien in beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvraag.

Aandachtspunten

In een wetenschappelijke aanpak is de schets van een conceptueel model op basis van de beschikbare literatuur een logisch eerste stap. Zo'n model heeft de volgende voordelen:

- Het kan een reeks in de praktijk te toetsen veronderstellingen opleveren
- Het kan vervolgonderzoek helpen identificeren, gericht op witte vlekken
- Het benut het analysewerk van eerder onderzoek
- Het kan helpen voorkomen dat met onvoldragen analyses te snel mogelijk onjuiste conclusies worden getrokken.

In de *QuickScan* ontbreekt zo'n expliciete beschrijving van een conceptueel model op basis van beschikbare literatuur. Dit heeft naar het oordeel van het KiM echter niet geleid tot onjuiste conclusies.

De informatie in hoofdstuk 3 over de ordening en rolverdeling op het spoor per land zou nog aan overzichtelijkheid winnen door de informatie te vatten in een tabeloverzicht, met bijvoorbeeld de landen in de rijen, en de kolommen met toezichtfuncties en partijen in de kolommen. Dat stelt de lezer in staat na te gaan

dat elke relevante combinatie van landen en toezichtfuncties systematisch is beschreven. De informatie is echter wel aanwezig.

**Kennisinstituut voor
Mobiliteitsbeleid**

Bij de interpretatie van de vergaarde informatie in hoofdstuk 5 kan een analyse vooraf van theoretische concurrentie-strategieën door nieuwe toetreders behulpzaam zijn, waarbij in het vervolg van de analyse wordt vastgesteld of die strategieën zijn toegepast. Denk bijvoorbeeld aan:

Datum
19 december 2019

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2019/269600

1. Toetreden om ruimte in de markt in te vullen met extra vervoersaanbod, en zo zelfs nog extra vervoersvraag op te wekken (meer vertrek mogelijkheden, hogere frequenties)
2. Toetreden om het marktaandeel van anderen af te snoepen met lagere prijzen (budget-model)
3. Toetreden om het marktaandeel van anderen af te snoepen met betere kwaliteit (klantvriendelijker, makkelijker boeken, meer comfort aan boord) (comfort-model)
4. Eventueel in combinatie met 2 en 3: treinpaden aanvragen, zo dicht mogelijk op de drukke treinen van incumbants (vergelijk 'de twee ijscomannen op het strand die uiteindelijk vlak in het midden vlak bij elkaar eindigen' uit de economische literatuur)
5. Toetreden om specifieke reizigerssegmenten te bedienen (skitrein, familietrein etcetera)

In de analyse van de ontwikkeling van aanbod en vraag (par 5.1) is het belangrijk om ook voldoende rekening te houden met de 'tussenstappen' die op het spoor aanbod en vraag uiteindelijk bij elkaar brengen: vervoerders > treinen > frequenties > zitplaatsen > gebruikers. Zo ligt het voor een bestaande en gesettelde (monopolioïde) vervoerder meer voor de hand om tegemoet te komen aan toenemende vraag met langere, of dubbeldeks treinen, terwijl een toetreders die gebruik wil maken van de open toegang maar één instrument heeft: extra treinen toevoegen. Deze instrumenten hebben door het zogeheten Möhring-effect¹ een verschillende invloed op de vervoersvraag: alleen door het toevoegen van extra treinen ontstaan voor de reiziger meer vertrek mogelijkheden. Deze hogere frequenties verhogen de gebruikskwaliteit van het ov en genereren zo extra vervoergroei. Langere, of dubbeldeks treinen faciliteren de vervoergroei, maar leiden zelf niet tot groei.

Het verzamelen van informatie over de ontwikkeling van de bezettingsgraad van treinen en zitplaatsen zou de informatie over de ontwikkeling van het aantal treinen per dag per verbinding goed kunnen verrijken.

In paragraaf 5.3 (Gevolgen van open toegang op de ritprijs) kan de nauwkeurigheid van de analyse nog worden verbeterd door een langduriger periode te beschouwen. Het KiM kan niet overzien of de overgenomen prijsontwikkelingen in buitenlandse cases in de aangehaalde literatuur ook in de context van de relevante gemiddelde ontwikkeling van consumentenprijzen of andere vervoerdiensten zijn geplaatst. Het verdient aanbeveling dat te checken. In deze paragraaf komt de toepassing van yield management uitvoerig aan de orde. Daarbij zou, buiten de effecten op de tariefhoogte als gevolg van het yield management, uitvoeriger stilgestaan kunnen worden bij andere effecten voor de consument als gevolg van dit tariefinstrument, zoals de noodzaak altijd vooraf te reserveren en een beperking van de mogelijkheden om last-minute te switchen tussen vertrekmomenten zonder meerkosten. Voor recreatief lange-afstandverkeer in sommige buitenlandse landen hoeft dat geen probleem te zijn, maar voor forensen in de Nederlandse omstandigheden wel.

¹ Zie bijvoorbeeld: Parry, I.W.H. & Small, K.A. (2007). *Should Urban transit Subsidies Be Reduced?* Washington: Resources for the Future; Mohring, H.(1972). "Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation," *American Economic Review*.

In paragraaf 6.1 over punctualiteit en robuustheid ontbreekt in de *QuickScan* de vraag in hoeverre open-toetreders de laatste, dus inferieure treinpaden verwerven die gevoeliger zijn voor verstoringen. Ook het automatisme dat het toevoegen van treinen op dezelfde capaciteit altijd ten koste gaat van de speling om verstoringen op te vangen wordt niet benoemd. De vraag is dan niet óf punctualiteit en robuustheid verminderen, maar of ze nog wel aan de norm voldoen.

**Kennisinstituut voor
Mobiliteitsbeleid**

Datum
19 december 2019

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2019/269600

In de gehele analyse kan nog uitvoeriger worden stilgestaan bij het belang van een mooie en herkenbare verdeling van treinen over het uur, die voor de Nederlandse treinconsument belangrijk zijn, omdat dagelijks forensenverkeer (woon-werk, woon-opleiding) in het treingebruik sterk vertegenwoordigd is.

Ook het vraagstuk of met open-toegang freerider gedrag ontstaat zou wat nadrukkelijker aan de orde kunnen komen: dragen de open-toegang toetreders in de verschillende landen voldoende bij in 'systeem-voorzieningen' als open-ticketing, open reisinformatiesystemen, transfervoorzieningen, veiligheidsinfrastructuur en toegankelijkheid?

Meer rekening houden met de hiervoor genoemde aandachtspunten zal de analyse verrijken. Het KiM verwacht echter niet dat dit de gepresenteerde conclusies op hoofdlijnen zal veranderen.

Verantwoording en navolgbaarheid

In de rapportage wordt nu gewerkt met uitgebreide notenverwijzingen per pagina. Veel van de verwijzingen refereren aan 'persoonlijke communicatie', die impliceert dat deze niet voor anderen beschikbaar is. Te overwegen valt om nadrukkelijker verschil te maken tussen literatuurverwijzingen (op een wetenschappelijk gangbare notatiewijzen met bronnenlijst aan het einde van hoofdstuk/rapportage) en verwijzingen naar informatie van geraadpleegde respondenten, die om een andere behandeling dan literatuurverwijzingen vraagt. Deze informatie zou in de tekstuele bewoordingen 'bij de respondent' gehouden kunnen worden, bijvoorbeeld 'volgens respondent X' of 'volgens instantie Y'. Het is volstrekt logisch dat met informatie van bevraagde respondenten anders wordt omgegaan dan met gepubliceerde, openbare literatuur. Het dikwijls 'persoonlijke communicatie' in voetnoten opnemen suggereert nu veel geheimzinnigheid, terwijl informatie van geïnterviewde respondenten zelden openbaar gedeeld wordt. Om navolgbaarheid van resultaten te borgen verdient het overweging de 'persoonlijke communicatie' als gespreksverslagen te bundelen en beschikbaar te houden om eventueel op aanvraag beschikbaar te kunnen stellen aan onderzoekers op vertrouwelijke basis.

Presentatie

Het aan ons beschikbaar gestelde concept laat nog ruimte voor verbetering in zorgvuldig taalgebruik en een meer precieze omgang met begrippen. Een verbeteringslag op deze punten zal het beeld van een voldragen analyse kunnen versterken.

Met vriendelijke groet,
DE DIRECTEUR VAN HET KENNISINSTITUUT VOOR MOBILITEITSBELEID,

dr. H.L. Stipdonk

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 ex Den Haag

www.rijksoverheid.nl/ienw

Ons kenmerk IENW/BSK-2019/269600

24 december 2019