

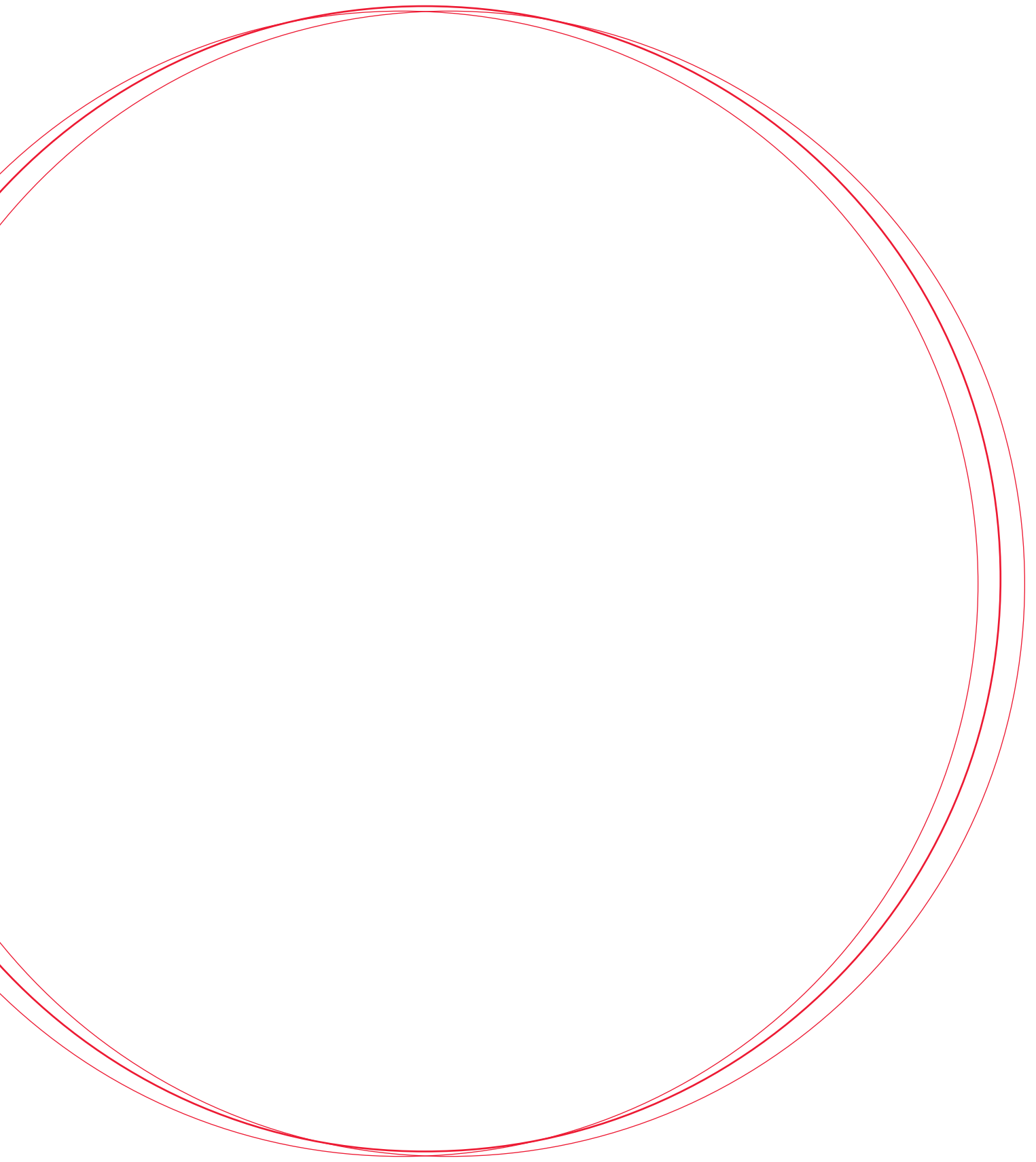


GEVOLGEN RECHT OP TOEGANG

ONDERZOEK NAAR DE GEVOLGEN VAN RECHT OP
TOEGANG TOT HET BINNENLANDS PERSONEN-
VERVOER PER SPOOR



www.atosborne.nl



**Gevolgen recht op toegang
Onderzoek naar de gevolgen van recht op
toegang tot het binnenlands personenvervoer
per spoor**

J.F. Kennedylaan 100
3741 EH Baarn
Postbus 168
3740 AD Baarn

Plaats Baarn
Datum 31 juli 2019

T 035 543 43 43
info@atosborne.nl

Auteurs:
Erik van der Veen
Peter Kee
Joeri van Mil

Gevolgen recht op toegang

Onderzoek naar de gevolgen van recht op toegang tot het binnenlands personenvervoer per spoor

Inhoudsopgave

1	Samenvatting en conclusies	3
2	Inleiding	9
2.1	Aanleiding.....	9
2.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	9
2.3	Aanpak en verantwoording	10
2.4	Leeswijzer	11
3	Nederlandse context	12
3.1	Inleiding.....	12
3.2	Systeemkenmerken en prestaties	12
3.3	Beleid.....	14
3.4	Wettelijk kader	15
3.5	Samenvatting	19
4	Context marktwerking	21
4.1	Inleiding.....	21
4.2	Concurrentie en het spoor.....	21
4.3	Ervaringen met concurrentie op het spoor.....	25
4.4	Samenvatting	29
5	Potentiële kansen en bedreigingen open toegang in Nederland	30
5.1	Inleiding.....	30
5.2	De reiziger en het reizigerspotentieel	30
5.3	De concessieverlenende overheid	35
5.4	De stelsel/systeemverantwoordelijke	37
5.5	De markt (potentiële spoorvervoerders)	39
5.6	De concessiehoudende vervoerders	42
5.7	ProRail.....	44
5.8	De spoorgoederenvervoerders	46
5.9	Conclusie.....	47
6	Economische dynamiek en deelmarkten open toegang	48
6.1	Inleiding.....	48
6.2	Economische dynamiek	48
6.3	Mogelijke deelmarkten voor open toegang	53
6.4	Afwegingen die potentiële toetreders zullen maken	55
6.5	Concurrentiegedrag en -strategieën	57
6.6	Casussen	58
6.7	Conclusies.....	61
7	Sturingsmogelijkheden	63
7.1	Inleiding.....	63
7.2	Sturingsmogelijkheden Capaciteitsverdeling	63
7.3	Sturingsmogelijkheden Concessie hoofd railnet.....	65
7.4	Sturingsmogelijkheden heffingen en concessieprijs	66
7.5	Sturingsmogelijkheden Ticketing en reisinformatie	68
7.6	Sturingsmogelijkheden aanvullende eisen	69
7.7	Sturingsmogelijkheden Markttoezicht	69
7.8	Samenvatting en conclusies	69

Bijlagen

1 Samenvatting en conclusies

Inleiding

In het kader van de aanpak om in 2020 te komen tot een besluit over de marktordening en - sturing op het spoor na 2024 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in haar brief aan de Tweede Kamer in mei 2018 kenbaar gemaakt meer (in)zicht te willen krijgen in de gevolgen van het recht op toegang ('open toegang') tot infrastructuur¹ voor het binnenlands personenvervoer per trein. Hierdoor kunnen spoorvervoerders ook zonder concessie binnenlandse treindiensten uitvoeren per dienstregeling 2021 en voor het hoofdrailnet per dienstregeling 2025.

Dit onderzoek naar de gevolgen van open toegang vormt één van de bouwstenen voor het door de staatssecretaris aangekondigde besluit over de ordening op het spoor na 2024. Het uitgangspunt bij het nemen van een integraal besluit over de ordening op het spoor, is het belang van de reiziger. Die moeten snel, comfortabel en veilig van A naar B kunnen reizen. De toekomstige ordening op het spoor moet daarbij de gewenste ontwikkelrichting uit het Toekomstbeeld OV 2040 faciliteren.

In het kader van het onderzoek is in kaart gebracht:

- welke kansen en bedreigingen open toegang biedt voor de reiziger, voor de concessiehoudende vervoerder en (concessieverlenende) overheid, en voor de vervoerder die toegang tot de infrastructuur wil;
- welke algemene economische en financiële effecten en prikkels uitgaan van het recht op toegang;
- 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 open toegang vervoerders te stellen.

Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag welke mogelijkheden de overheid als stelselverantwoordelijke - gegeven het recht op toegang tot de infrastructuur - tot zijn beschikking heeft om te sturen op het publiek belang van goed en betaalbaar spoorvervoer.

De volgende onderzoeksvragen worden in dit rapport beantwoord:

1. Welke kansen en bedreigingen biedt open toegang voor betrokken partijen?
2. Welke deelmarkten van welke omvang voor open toegang en welke economische dynamiek is daarbij denkbaar?
3. Wat zijn de sturingsmogelijkheden voor de staatssecretaris ten aanzien van open toegang?

Het onderzoek is in januari 2019 van start gegaan en is uitgevoerd op basis van interviews, literatuurstudie en expert judgement. De aanpak van het onderzoek en de uitkomsten zijn besproken in een breed samengestelde klankbordgroep. De opmerkingen van de klankbordgroep zijn meegenomen bij het opstellen van de definitieve rapportage.

Context open toegang

Een spoorvervoerssysteem bestaat in het algemeen uit meerdere componenten met sterke onderlinge samenhang en afhankelijkheden. Het systeem is fysiek en ruimtelijk omvangrijk en heeft een hoge mate van zowel technische, economische, juridische en organisatorische complexiteit. Het overgrote deel van de treindiensten wordt op basis van een dienstregeling gereden.

¹ De facto gaat het hier om toegang tot de markt in plaats van toegang tot de infrastructuur.

Kleine afwijkingen of verstoringen van buiten kunnen door de aard van het systeem grote gevolgen hebben (olievlekwerking) op de algehele operatie en daarmee op de kwaliteit van de aangeboden vervoerdiensten en de reizigerstevredenheid. De flexibiliteit en bijstuurbaarheid van het systeem is relatief beperkt. Het spoor gedijt dan ook qua prestaties, benutting van schaal- en synergievoordelen en beheersbaarheid en bestuurbaarheid bij een hoge mate van homogeniteit en regelmaat c.q. voorspelbaarheid. Dit geldt zeker voor Nederlandse spoor dat druk bereden wordt en beperkte restcapaciteit kent.

In vergelijking met andere landen zijn de prestaties op het Nederlandse spoor goed. Ondanks de drukte op het Nederlandse spoor is de punctualiteit relatief goed. Daarnaast is de klanttevredenheid op het spoor de afgelopen jaren toegenomen.

Het kabinet wil de kwaliteit van het spoorvervoersysteem verder verbeteren. Dit beleid is gevat in de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) en het OV toekomstbeeld 2040. De LTSA heeft als doel de kwaliteit verder te verhogen. De ambitie is om een 'Netwerk Nederland' te vormen met een goede mix van verbindingen in het hele OV met het (hoofd)railnet als ruggengraat. Toekomstbeeld OV 2040 bevat de visie die het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen met de OV-sector heeft ontwikkeld om het OV ook richting 2040 voor reizigers en maatschappij aantrekkelijk en betaalbaar te houden. Toekomstbeeld OV zet de reiziger centraal en niet de modaliteit. Er wordt daarmee breder gekeken dan trein, tram, bus en metro.

Met de implementatie van het vierde spoorwegpakket is de markt voor personenvervoer per spoor verder opengesteld. Hierdoor is het vanaf 2021 mogelijk om als open toegang aanbieder treindiensten aan te bieden op die delen van de hoofdspoorweginfrastructuur waar met name regionale treindiensten op basis van regionale concessies worden geëxploiteerd. Vanaf 2025 is de gehele hoofdspoorweginfrastructuur vrij toegankelijk voor spoorvervoer zonder concessie. Het recht op open toegang kan op basis van een economisch evenwicht toets worden beperkt indien het economisch evenwicht van een concessie in gevaar komt. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is verantwoordelijk voor de uitwerking en toepassing van de economisch evenwicht toets.

Marktwerking en spoor

Een beschouwing over de kansen en bedreigingen van open toegang wordt sterk beïnvloed door het perspectief op de rolverdeling tussen markt en overheid. Vanuit het marktperspectief wordt de nadruk gelegd op de economische theorie die er van uitgaat dat de onderlinge concurrentie tussen de naar winst strevende producenten en de druk van naar nutsmaximalisatie strevende consumenten op een perfecte markt zorgt voor een efficiënte allocatie van de aanwezige middelen. Hier tegenover staat een andere benadering die vertrekt vanuit de overtuiging dat de primaire taak van de overheid het (zelf of doen) behartigen van zaken van publiek belang is.

Netwerksectoren zoals het spoor onderscheiden zich van andere economische sectoren doordat de productie en distributie alleen mogelijk zijn door gebruik te maken van een fysiek netwerk. Concurrentie in netwerksectoren is vaak lastig door de hoge verzonken kosten, netwerkexternaliteiten en diverse schaal- en synergie-effecten. Hierdoor kan concurrentie op een deel van het netwerk tot nadelige effecten leiden voor andere delen van het netwerk. Dit is vooral het geval indien het netwerk intensief gebruikt wordt en de netwerkeffecten potentieel groot zijn. Dit is eind jaren negentig een belangrijke reden geweest voor het toenmalige kabinet om juist te kiezen voor concurrentie om het spoor waarbij het exclusieve recht om een bepaald vervoerproduct binnen een geografisch afgebakend gebied of netwerk aan te bieden voor een bepaalde periode aan één vervoerder wordt verleend.

Het hoofdrailnet kan op dit moment beschouwd worden als een door de Staat gereguleerd monopolie. De marktmacht van de monopolist wordt daarbij ingeperkt via de Wp2000, de concessie voor openbaar vervoer per trein en de mededingingswet- en regelgeving alsmede het toezicht hierop. De dreiging om de concessie te verliezen vormt hierbij een prikkel om te presteren. Als gevolg van het 4^e spoorpakket neemt deze prikkel toe omdat naast het recht op toegang ook de voorwaarden worden aanscherpt voor een eventuele toekomstige onderhandse aanbesteding van het hoofdrailnet.

De markt voor het regionale spoorvervoer heeft kenmerken van een oligopolie. Landelijk is sprake van een beperkt aantal regionale openbaar vervoerconcessies. Een beperkt aantal aanbieders probeert via aanbestedingen een exclusief recht op exploitatie te verwerven voor een deel van het netwerk. In de afgelopen jaren is het aantal aanbieders afgenomen en is de markt verder geconcentreerd.

Vóór de inwerkingtreding van open toegang binnenlands spoorvervoer was in Nederland al sprake van drie geliberaliseerde spoormarkten met open toegang tot de infrastructuur: het internationaal reizigersvervoer, het besloten reizigersvervoer en het spoorgoederenvervoer. In de praktijk is het internationaal spoorvervoer vaak een samenwerking tussen nationale vervoerders, waardoor van volledig open toegang vervoer geen sprake is. In de markt voor goederenvervoer en besloten vervoer zijn afzonderlijke aanbieders actief.

In het buitenland zijn verschillende voorbeelden van open toegang op het spoor. In verschillende Europese landen heeft dit geleid tot nieuwe producten, hogere frequenties en een lagere ticketprijs. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat de businesscase van de zittende vervoerder verslechtert en de complexiteit van de capaciteitsverdeling toeneemt. Daarbij moet aangemerkt worden dat de effecten van open toegang niet altijd geïsoleerd kunnen worden van andere invloeden waarmee de directe impact lastig in te schatten is. De positieve ervaringen in bijvoorbeeld Italië en Tsjechië kunnen niet zonder meer op de Nederlandse situatie geprojecteerd worden omdat het gebruik van het spoor en de marktomstandigheden in ieder land anders zijn.

Potentiële kansen en bedreigingen open toegang in Nederland

De komst van open toegang op het Nederlandse spoor brengt zowel kansen als bedreigingen met zich mee voor de reiziger en andere partijen in de spoorsector. Zo kan concurrentie, of de prikkel daarvan zorgen voor nieuwe producten, lagere prijzen en/of een betere kwaliteit. Tegelijkertijd kan het reguliere treinproduct door de toename van het aantal aanbieders minder eenduidig worden en bestaat het risico van aantasting van de samenhang van het netwerk. Of en in welke mate kansen en bedreigingen zich zullen voordoen, is niet bij voorbaat vast te stellen en afhankelijk van verschillende invloeden en variabelen zoals het aantal open toegang treindiensten en de plaats waar concurrentie door open toegang gaat ontstaan (dikke lijnen of niches).

Wordt open toegang een aanvulling op het huidige pakket van concessietreindiensten of gaan open toegang treindiensten concessietreindiensten beconcurreren en verdringen? Een kans voor de ene partij kan daarbij een bedreiging vormen voor de andere partij. Meer personenvervoer op het spoor is positief voor de reizigers maar betekent bijvoorbeeld meer concurrentie om de schaarse infrastructuur voor de goederenvervoerders.

Of deze geïdentificeerde potentiële kansen of bedreigingen zich daadwerkelijk voor gaan doen is niet alleen afhankelijk van externaliteiten maar ook van de te maken keuzes door de staatssecretaris en de regionale concessieverleners. Zijn die keuzes gericht op het wegnemen van toetredingsdrempels en het verbeteren van het level playing field of wordt juist gestuurd op het publieke belang van concessievervoer.

Economische dynamiek en deelmarkten open toegang

De Nederlandse markt voor personenvervoer groeit al jaren en kent geen grote bedreigingen van andere modaliteiten. Met name in de brede Randstad is als gevolg van de groeiende economie, toenemende verstedelijking en het ontbreken van alternatieven een groeiende vraag naar vervoer per spoor. Het openbaar vervoer wordt daarnaast een belangrijke rol toegedicht in de verduurzaming van de mobiliteit. Ook liggen er nog diverse kansen om de kwaliteiten van het vervoer per trein te verbinden met de kwaliteiten van vraaggestuurde mobiliteit, fiets, etc. Er zijn op de Nederlandse markt dus zeker kansen voor marktpartijen die hier slim op weten in te spelen. Daar tegen over staat wel een Nederlandse spoormarkt die gekenmerkt wordt door een monopolie op het hoofdrailnet en toenemende marktconcentratie voor wat betreft het regionale spoorvervoer.

Op het hoofdrailnet is sprake van een aantal substantieel winstgevendende intercitytreindiensten. Voor toetreders kan het commercieel interessant zijn om daar aanvullende of vervangende treinproducten aan te bieden. Eerder is hiervoor vanuit de sector al interesse getoond. Tegelijkertijd is dit deel van de markt de meeste concurrentie met de zittende vervoerder en eventuele andere potentiële toetreders te verwachten. Bovendien is de restcapaciteit op het spoor in de brede Randstad zeer beperkt. Buiten de (brede) Randstad is er over het algemeen meer capaciteit, maar is de vervoervraag lager.

Marktkansen voor vervoerders die onder open toegang treindiensten willen aanbieden kunnen daarnaast ontstaan in situaties waarin een zittende concessievervoerder een potentiële vervoersdienst nu niet aanbiedt omdat hij hiervoor geen haalbare businesscase kan ontwikkelen of omdat deze treindienst niet goed past in het vervoerconcept dat de concessievervoerder en/of concessieverlener nastreven. Toetreders kunnen in dergelijke situaties mogelijk wel een aantrekkelijke propositie ontwikkelen met een sluitende businesscase bijvoorbeeld omdat zij efficiënter kunnen produceren en in staat zijn om door slimme prijsstrategieën en/of geïntegreerde vervoerproducten meer reizigers te trekken.

Of toetreders op het hoofdrailnet gaan concurreren met de huidige concessiehouder hangt in de eerste plaats af van hun investeringsbereidheid en bereidheid om te gaan met de hoge toetredingsdrempels. Ervaringen uit binnen- en buitenland laten zien dat toetreders tot een spoormarkt serieus rekening moeten houden met tegenwerking door zittende vervoerders. Een zittende vervoerder zal zijn marktaandeel doorgaans niet zonder slag of stoot opgeven en mogelijkheden aangrijpen om een eventuele toetreding te ontmoedigen, te frustreren en te laten mislukken. Een goede borging van het level playing field en adequaat mededingingstoezicht kunnen deze risico's verkleinen. Marktpartijen zullen vooraf een inschatting maken van de mate waarin zij daadwerkelijk een eerlijke kans zullen maken op de Nederlandse markt. Een partij die succesvol weet toe te treden kan daarbij de weg effenen voor partijen na hem.

De mate waarin private partijen daadwerkelijk stappen gaan nemen om toe te treden tot de Nederlandse markt voor binnenlands spoorvervoer lijkt daarmee met name afhankelijk te zijn van:

- De ordening van de spoormarkt na 2024 en de vormgeving van de concessie voor het hoofdrailnet: welke concessieomvang wordt voorgeschreven, moet de concessiehouder voldoen aan de vraag, worden de mogelijkheden voor de HRN-concessiehouder om zelf open toegang treindiensten aan te bieden wel of niet ingeperkt.
- De ontwikkeling van de capaciteit en de regels ten aanzien van de verdeling daarvan: Hoe wordt open toegang in de verdeling meegewogen? Komt er een apart segment voor open toegang, hoe wordt open toegang geprioriteerd ten opzichte van concessievervoer, wordt er nog infrastructuur bijgebouwd.

- De vormgeving van heffingen (o.a. toegang): Met welke heffingen moet worden rekening gehouden. Kan er sprake zijn van een schaarseheffing, of een aparte heffing voor het marktsegment, etc.
- De mogelijkheden om gebruik te maken van ticketing- en reisinformatiesystemen en de toegang tot (historische) reizigersdata.
- De eventuele introductie van aanvullende eisen door de wetgever als gevolg van omzetting van concessie-eisen naar wetgeving; worden eisen uit de huidige concessie voor het hoofdrailnet wel of niet opgenomen in de wet- en regelgeving
- De vormgeving en invulling van het markttoezicht: hoe wordt de economisch evenwicht toets vormgegeven en ingevuld, hoe gaat de ACM het mededingstoezicht aanpassen op de nieuwe situatie.

Afhankelijk van het bovenstaande zal een potentiële toetreder zijn kansen inschatten en de keuze maken wel of niet te treden.

Sturingsmogelijkheden voor de staatssecretaris

In dit onderzoek zijn de verschillende sturingsmogelijkheden in kaart gebracht die door het ministerie gebruikt kunnen worden om het publieke belang bij open toegang te waarborgen. Het gaat daarbij zowel om het benutten van de potentiële kansen van open toegang als het mitigeren van potentiële bedreigingen van open toegang.

Om open toegang treindiensten te kunnen inpassen, is capaciteit nodig. Er zijn verschillende mogelijkheden om capaciteit voor open toegang te creëren. Segmentering alleen leidt niet tot een efficiënte capaciteitsverdeling. Capaciteitsruimte voor open toegang zal dus gevonden moeten worden in de prioritering van treindiensten. Het aantal potentiële conflicten zal door open toegang toenemen. De huidige capaciteitsverdelingsregels (en prioritering) bieden te weinig houvast voor verdeling van capaciteit in het geval van open toegang en vergen aanpassing. Hier is nader onderzoek voor nodig.

In theorie zijn verschillende (combinaties van) mogelijkheden denkbaar om via de concessie voor het hoofdrailnet 'ruimte' te creëren voor open toegang vervoersdiensten. Open toegang kan gestimuleerd worden door de omvang van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet te verkleinen. Daarbij moet een afweging gemaakt worden tussen de omvang van het minimum bedieningsniveau en de ruimte voor nieuwe vervoerders. Daarbij speelt ook de vraag of de concessievrerder zelf open toegang treindiensten aan moet kunnen bieden.

Alle vervoerders betalen per treindienst een heffing voor het gebruik van de infrastructuur aan de infrastructuurbeheerder. Het is mogelijk om via deze heffing te differentiëren in tarieven, maar dit is slechts beperkt bruikbaar om open toegang te stimuleren of te ontmoedigen. Open toegang vervoer is door het risico op cherry picking mogelijk een bedreiging voor de concessie. Het risico op cherry picking kan beperkt worden door de economisch evenwichtstoets van de ACM. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een heffing op te leggen ter compensatie van de concessie door de concessieverlener.

Om marktwerking en open toegangvervoer te bevorderen moeten bestaande drempels verlaagd worden en geen nieuwe drempels worden opgeworpen. Het publiek belang van kwalitatief goed spoorvervoer dient echter wel geborgd te zijn. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van vervoersbewijzen. Een verplichting voor open toegang vervoerders om deel te nemen aan het OV-chipkaartsysteem beperkt de ondernemersvrijheid, maar werkt mogelijk drempelverlagend voor de toetredende vervoerder en de reiziger. De mogelijkheid bestaat ook om open toegang vervoerders wel toegang te geven tot de systemen, maar het gebruik daarvan niet verplicht voor te schrijven.

Voor wat betreft verplichte reisinformatie lijkt aanvullende regelgeving niet nodig omdat open toegang vervoerders direct belang hebben bij de beschikbaarheid van reisinformatie.

Veel eisen die samenhangen met personenvervoer per spoor zijn in de basis opgenomen in Europese wet- en regelgeving. De Wp2000 vormt de juridische basis om in concessies aanvullende eisen op te nemen. Het kan echter wenselijk zijn om de publieke belangen die met het passagiersvervoer gemoeid zijn op een andere manier te borgen. Met name voor 'aansluiting dienstregeling op ander vervoerders' bestaat een risico voor de reiziger. De SERA-richtlijn biedt lidstaten wel de mogelijkheid om niet-discriminatoire maatregelen te nemen om de geïntegreerde dienstregeling te waarborgen, deze mogelijkheid is nog niet vormgegeven.

Het is belangrijk om regels te adequaat te handhaven. Er is immers geen concessieverlener die hierop toeziet. Inzet op handhaving is hier de sturingsmogelijkheid.

Of open toegang tot stand komt is onder andere afhankelijk van het level playing field in de markt. Onder andere ervaringen uit het buitenland laten zien dat serieus rekening moet worden gehouden met tegenwerking door zittende vervoerders. Ook de onzekerheid ten aanzien van het wel of niet aanwezig zijn van een level playing field kan potentiële toetreders ontmoedigen. Adequaat markttoezicht (ACM) is dan ook van groot belang. Juridisch gezien lijkt de ACM (voorlopig) over voldoende instrumenten te beschikken om toezicht te kunnen houden. Het belang van toezicht en de omvang van de toezichthoudende taak nemen naar verwachting wel toe. Het verscherpen of intensiveren van het markttoezicht is een belangrijke sturingsmogelijkheid.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

In het kader van de aanpak om in 2020 te komen tot een besluit over de marktordening en -sturing op het spoor na 2024 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in haar brief² aan de Tweede Kamer in mei 2018 kenbaar gemaakt meer inzicht te willen krijgen in de gevolgen van het recht op toegang ('open toegang') tot infrastructuur³ voor het binnenlands personenvervoer per trein.

Door de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket wordt het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur geïntroduceerd en kunnen spoorvervoerders ook zonder concessie binnenlandse treindiensten uitvoeren per dienstregeling 2021 en voor het hoofdrailnet per dienstregeling 2025. Dit recht kan beperkt worden als het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar vervoer per trein op hetzelfde traject door die nieuwe treindienst wordt aangetast.

Het verlenen van openbare dienstcontracten of concessies (concurrentie om het spoor) blijft nadrukkelijk mogelijk. Concurrentie om het spoor⁴ is met de Wet personenvervoer 2000 geïntroduceerd in Nederland. Vanaf 2021 kunnen treindiensten op basis van concessies en op basis van open toegang naast elkaar bestaan.

Dit onderzoek naar de gevolgen van open toegang vormt één van de bouwstenen voor het door de staatssecretaris aangekondigde besluit over de ordening op het spoor na 2024. Het uitgangspunt bij het nemen van een integraal besluit over de ordening op het spoor, is het belang van de reiziger en de verlader. Die moeten snel, comfortabel en veilig van A naar B kunnen reizen. De toekomstige ordening op het spoor moet daarbij de gewenste ontwikkelrichting uit het Toekomstbeeld OV 2040 faciliteren.

Naast voorliggend onderzoek over de gevolgen van open toegang vormen de volgende onderzoeken de andere bouwstenen voor het besluit⁵:

- Update quickscan personenvervoer door ACM.
- Onderzoek decentralisatie sprinterdiensten uit regeerakkoord.
- Onderzoek naar onderhands gunnen of aanbesteden vervoerconcessie voor het hoofdrailnet.
- Onderzoek effecten openbaar aanbesteden openbaar vervoer.
- Onderzoek opties voor eigendom en exploitatie stations.
- Midterm review vervoerconcessie voor het hoofdrailnet.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

In genoemde brief aan de Tweede Kamer is aangegeven dat de staatssecretaris in kaart laat brengen:

- welke kansen en bedreigingen open toegang biedt voor de reiziger, voor de concessiehouder vervoerder en (concessieverlenende) overheid, en voor de vervoerder die toegang tot de infrastructuur wil;

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

³ In de kamerbrief wordt gesproken over open toegang tot infrastructuur, terwijl het feitelijk gaat om toegang tot de markt voor personenvervoer per spoor.

⁴ Hierbij wordt de brede definitie van concurrentie om het spoor gehanteerd. Onderhandse gunning wordt door de dreiging van concurrentie ook als een vorm van marktwerking gezien.

⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 29 984, nr. 768.

- welke algemene economische en financiële effecten en prikkels uitgaan van het recht op toegang;
- 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 open toegang vervoerders te stellen.

Het onderzoek dat hiervoor wordt uitgevoerd moet antwoord geven op de vraag welke mogelijkheden de overheid als stelselverantwoordelijke - gegeven het recht op toegang tot de infrastructuur - tot zijn beschikking heeft om te sturen op het publiek belang van goed en betaalbaar spoorvervoer.

De volgende onderzoeksvragen worden in dit rapport beantwoord:

1. Welke kansen en bedreigingen biedt open toegang voor:
 - a. de reiziger en het reizigerspotentieel;
 - b. de (concessieverlenende) overheid;
 - c. de (markt van) spoorvervoerders die toegang tot de infrastructuur willen om openbaar vervoer te verrichten zonder concessie;
 - d. de concessiehoudende vervoerder;
 - e. ProRail;
 - f. en de spoorgoederen vervoerders.
2. Welke deelmarkten van welke omvang voor open toegang zijn denkbaar (daarbij kunnen de ervaringen in andere EU-lidstaten betrokken worden) en welke economische dynamiek is daarbij denkbaar?
3. Wat zijn de sturingsmogelijkheden voor het ministerie ten aanzien van open toegang?

2.3 Aanpak en verantwoording

Het onderzoek is in januari 2019 van start gegaan. De eerste fase bestond uit een literatuurstudie en interviews met stakeholders⁶. Hierbij zijn de mogelijke kansen en bedreigingen geïnventariseerd. De eerste beelden zijn in maart 2019 teruggelegd aan de klankbordgroep. In april en mei 2019 is het vraagstuk verder geanalyseerd en is een eerste conceptrapport opgesteld dat is gedeeld met de opdrachtgever; het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De opmerkingen zijn verwerkt in een concept dat in juni 2019 is voorgelegd aan de klankbordgroep. Tot slot zijn de opmerkingen uit de klankbordgroep verwerkt.

Deelvraag 1 is beantwoord op basis van interviews, literatuur en expert judgement. Bij het in kaart brengen van potentiële kansen en bedreigingen is geen onderscheid gemaakt in de kans van optreden.

Deelvraag 2 is beantwoord op basis van bestaande nationale en internationale literatuur ten aanzien van marktwerking op het spoor en aangevuld met eigen analyses. Op basis hiervan is een inschatting gemaakt van de marktstrategieën van vervoerders en de economische dynamiek die daarbij kan ontstaan. Voor deelvraag 3 zijn de uitkomsten van deelvraag 1 gecombineerd met de instrumenten die het ministerie van IenW op grond van wet- en regelgeving tot haar beschikking heeft. Het resultaat van dit hoofdstuk is een overzicht van sturingsinstrumenten (“knoppen”) waarmee het ministerie het publieke belang kan borgen en meer of minder ruimte voor open toegang-initiatieven kan creëren.

⁶ In bijlage 2 is een overzicht opgenomen met geïnterviewde partijen en leden van de klankbordgroep.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport begint met drie inleidende hoofdstukken. Vervolgens twee hoofdstukken die ingaan op de potentiële kansen en bedreigingen. Daarna volgt een hoofdstuk dat de mogelijke sturingsinstrumenten beschrijft. Tot slot volgen de samenvatting en conclusies van dit onderzoek. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen dit laatste deel aan het begin van het document te plaatsen.

H2	Inleiding: aanleiding, doel en onderzoeksvragen, onderzoeksverantwoording	
H3	Context: systeemkenmerken, beleid, wet- en regelgeving	H4 Context: marktwerking en het spoor
H5	Inventarisatie: potentiële kansen en bedreigingen open toegang	H6 Inschatting: economische dynamiek en deelmarkten voor open toegang
H7	Inventarisatie: sturingsmogelijkheden	

Inleiding en context

In **hoofdstuk 2** zijn achtergrond van het onderzoek, de doelstelling en onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak en verantwoording uiteengezet. **Hoofdstuk 3** gaat eerst kort in op enkele relevante systeemkenmerken van het spoor en de huidige prestaties. Vervolgens wordt ingegaan op het beleidsmatige en juridische kader van het Nederlandse personenvervoer per spoor. In **hoofdstuk 4** wordt dieper ingegaan op het vraagstuk van marktwerking in netwerksectoren en in de spoorsector in het bijzonder. Tevens wordt ingegaan op de ervaringen die daarmee zijn opgedaan in binnen en buitenland.

Potentiële gevolgen en effecten van open toegang (deelvraag 1 en 2)

In **hoofdstuk 5** is een overzicht van potentiële kansen en bedreigingen per actor opgenomen. Er is geen zekerheid of en in welke omvang deze kansen of bedreigingen zich ook zullen voordoen. Ook wordt in dit hoofdstuk nog niet ingegaan op mitigerende maatregelen. In een latere fase (hoofdstuk 7) komen deze maatregelen in de vorm van instrumenten wel aan bod. In **hoofdstuk 6** wordt de economische dynamiek beschreven waarbij o.a. inzicht wordt gegeven in de afwegingen en rationaliteiten binnen de vervoermarkt. Daarnaast is een inschatting gemaakt van de potentiële deelmarkten voor open toegang.

Sturingsinstrumenten (deelvraag 3)

In **hoofdstuk 7** worden de sturingsinstrumenten voor de staatssecretaris in kaart gebracht waarmee het publieke belang ten aanzien van het recht op toegang geborgd kunnen worden. De uitkomsten van de voorgaande hoofdstukken zijn hierbij gebruikt. De sturingsinstrumenten zijn enerzijds gericht op benutten van potentiële kansen die door open toegang ontstaan en anderzijds op het voorkomen en/of mitigeren van potentiële bedreigingen.

3 Nederlandse context

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden eerst enkele relevante kenmerken besproken van het Nederlandse spoorvervoersysteem. Vervolgens wordt ingegaan op het vigerende rijksbeleid ten aanzien van het spoorvervoer. Daarna wordt het wettelijke kader geschetst met betrekking tot openbare dienstcontracten voor passagiersvervoer per spoor. Daarbij wordt vooral stilgestaan bij de gevolgen van de implementatie van de marktpijler van het vierde spoorwegpakket en de daarmee gepaard gaande strengere eisen ten aanzien van de mogelijkheid om contracten onderhands te kunnen gunnen en het recht op toegang van spoorwegondernemingen tot de binnenlandse spoorweginfrastructuur. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de wijze waarop het recht op toegang in de Nederlandse wet- en regelgeving is geïmplementeerd.

3.2 Systeemkenmerken en prestaties

Een spoorvervoersysteem bestaat uit meerdere componenten (infrastructuur, materieel, personeel, processen) met sterke onderlinge samenhang en afhankelijkheden. Het systeem is fysiek en ruimtelijk omvangrijk en heeft een hoge mate van zowel technische, economische, juridische en organisatorische complexiteit. Dit is terug te zien in de volgende punten:

- Treindiensten zijn in de tijd vastgelegd en afgestemd (dienstregeling). Optimalisatie van de dienstregeling vindt plaats op netwerkkniveau in plaats van per lijn of treindienst, mede omdat het aangeboden product meer is dan een individuele treinrit en frequentie en goede aansluitingen belangrijke kwaliteitscomponenten voor de reiziger zijn. Kleine afwijkingen of verstoringen van buiten kunnen door de aard van het systeem grote gevolgen hebben (olievlekwerking) op de algehele operatie van het spoor en daarmee op de kwaliteit van de aangeboden vervoerdiensten en de reizigerstevredenheid. De flexibiliteit en bijstuurbaarheid van het systeem is relatief beperkt, ‘inhalen’ is op het spoor immers maar beperkt mogelijk.
- Het spoor gedijt qua prestaties, benutting van schaal- en synergievoordelen, beheersbaarheid en bestuurbaarheid bij een hoge mate van homogeniteit en regelmaat c.q. voorspelbaarheid. Dit geldt met name voor spoor dat druk bereden is en beperkte restcapaciteit kent. Een situatie die zich voordoet op het Nederlandse spoor.
- Het spoor is zeer kapitaalintensief. Ten aanzien van zowel de infrastructuur als de exploitatie is sprake van hoge verzonken kosten⁷. Infrastructuur en materieel hebben relatief een lange technische en economische levensduur. In het verleden gemaakte investeringsbeslissingen en keuzes omtrent het gebruik en inrichting van het systeem werken daardoor lang door (‘legacy’).
- Het spoorvervoersysteem ken een lange ‘time to market’: het realiseren van nieuwe spoorweginfrastructuur kost bij meer omvangrijke aanpassingen ca. 10 á 15 jaar, het verweven en indienststellen van nieuw treinmaterieel circa vijf jaar en het organiseren van een nieuwe treindienst ca. twee jaar. De mate van regulering in het systeem is zeer hoog (o.a. capaciteitsverdeling, toegang tot netwerk, eisen aan spoorwegonderneming, eisen aan materieel, eisen aan de infrastructuur, eisen aan personeel, het mogen verrichten van openbaar vervoer. Een onderneming moet aan hoge eisen voldoen om te worden toegelaten, dit geldt ook voor het in te zetten materieel en personeel.

⁷ Verzonken kosten zijn kosten die gemaakt zijn en niet kunnen worden teruggedraaid vanwege het specifieke karakter van de uitgave.

- Het huidige spoorstelsel is door zijn aard en omvang bij uitstek geschikt voor grote, voorspelbare vervoerstromen. De inrichting en besturing van het stelsel is hier ook op gericht. De consequentie daarvan is dat het stelsel over het algemeen minder gericht is op het leveren van maatwerk en het bedienen van niches in de markt.

Het vervoer per spoor vertegenwoordigt een groot maatschappelijk belang hetgeen zich vertaalt in grote betrokkenheid van burgers en politiek. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat stuurt primair op prestaties van op ProRail en de concessiehouder op het hoofdrailnet.⁸ Ook de regionale concessieverleners sturen op prestaties van de vervoerder.

Nederland heeft een goed spoornetwerk met veel directe verbindingen en goede aansluitingen. Het spoornetwerk is wijdvertakt waardoor reizigers veel plaatsen per trein kunnen bereiken Dit netwerk wordt goed benut: treinen rijden met relatief hoge frequentie, ook in daluren en in het weekend. Dit maakt dat het spoor in Nederland - samen met Japan en Zwitserland - behoort tot het drukst bereden spoor ter wereld.⁹ De punctualiteit is ondanks het intensief gebruik van het netwerk relatief hoog.

De klanttevredenheid op het spoor is de afgelopen jaren sterk toegenomen: in 2018 gaf 86% van de reizigers de treinreis een 7 of hoger de jaren daarvoor was dat rond de 75%.¹⁰ De regionale treindiensten kregen een gemiddeld tevredenheidscijfer van 7,6 in 2018.¹¹

Doelmatigheid spoor wordt mede bepaald door de structurele kenmerken van de sector

De mogelijkheden om binnen de spoorsector doelmatiger te werken, worden mede bepaald door de structurele kenmerken van deze sector. Deze structurele kenmerken zijn te typeren als dichtheidsvoordelen, netwerkexternaliteiten, schaalvoordelen, integratievoordelen en afhankelijkheid van netwerkinfrastructuur.

Personenvervoer per spoor kenmerkt zich door dichtheidsvoordelen (*economies of density*) en netwerkexternaliteiten. Alleen waar veel mensen wonen, heeft het vanuit economische overwegingen zin om treinverbindingen te exploiteren. De gemiddelde kosten van treinverbindingen gaan immers omlaag wanneer veel mensen gebruik kunnen maken van de trein. Andersom geldt dat hoe meer plaatsen op het netwerk zijn aangesloten, hoe aantrekkelijker het treinvervoer wordt; er zijn namelijk meer bestemmingen te bereiken. De wijze waarop het spoornetwerk is ingericht bepaalt dus in belangrijke mate de efficiëntie van het spoorvervoer.

Een ander belangrijk kenmerk van de markt voor personenvervoer per spoor is dat het aandeel verzonken kosten groot is ten opzichte van de variabele of marginale kosten per reiziger. Dit wijst dus op schaalvoordelen (*economies of scale*). Doordat investeringen in materieel hoog zijn en een lange afschrijftermijn kennen, is voor deze investeringen slechts op weinig momenten een goedkoper alternatief te introduceren. Het behalen van efficiëntieverbeteringen op materieel gaat hierdoor langzaam.

Een vervoerder kan verder synergievoordelen (*economies of scope*) hebben als zij een geïntegreerde onderneming is, die actief is in meerdere markten. Deze voordelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het realiseren van betere afstemming tussen verschillende diensten (zoals treinvervoer en aanvullend (bus)vervoer),

⁸ In de wet- en regelgeving zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het spoor formeel toegekend aan “de minister” van Infrastructuur en Waterstaat. In het Kabinet Rutte III is de portefeuille spoor belegd bij “de staatssecretaris” van Infrastructuur en Waterstaat.

⁹ ABDTopconsult (2017) Kiezen voor een goed spoor.

¹⁰ <https://nieuws.ns.nl/treinreizigers-in-2018-meer-tevreden/>.

¹¹ https://www.crow.nl/downloads/pdf/verkeer-en-vervoer/crow-kpvv/ov-klantenbarometer-2018/landelijk-rapport-ov-klantenbarometer-2018_pdf.aspx?ext=.

of het voeren van gemeenschappelijke reclamecampagnes. Integratie kan overigens ook nadelen hebben, bijvoorbeeld doordat het bedrijf minder goed in staat is om steeds de goedkoopste toeleverancier te zoeken.

Bron: NMa Marktscan Personenvervoer per spoor, September 2011 Nederlandse Mededingingsautoriteit

3.3 Beleid

Lange Termijn Spooragenda

In de Lange Termijn Spooragenda (2013) heeft het kabinet zijn visie, doelen en ambities op het spoor uiteengezet en de aanpak geschetst om de prestaties op het spoor te verbeteren. De ambitie is om een 'Netwerk Nederland' te vormen met een goede mix van verbindingen in het hele OV met het (hoofd)-railnet als ruggengraat. In samenwerking met alle partijen wil de Rijksoverheid een kwaliteitssprong maken naar hoogfrequent, betrouwbaar, comfortabel en aantrekkelijk vervoer voor de reizigers. De verbeteringsstrategie is erop gericht om eerst de betrouwbaarheid op specifieke corridors te verbeteren en verstoringen verminderen, pas daarna frequenties te verhogen ('eerst beter, dan meer'). Om de deur-tot-deur reis zo naadloos mogelijk te laten verlopen is het bijvoorbeeld nodig om de aansluiting tussen de vervoerders en netwerken te optimaliseren. Goede afstemming en samenwerking tussen vervoerders en ook met de infrastructuurbeheerder is daarbij van groot belang.

Toekomstbeeld OV 2040

Toekomstbeeld OV 2040¹² bevat de visie die het kabinet samen met de OV-sector heeft ontwikkeld om het OV ook richting 2040 voor reizigers en maatschappij aantrekkelijk en betaalbaar te houden. Hiervoor is een omslag nodig in het denken over het beter en anders gebruiken van de bestaande netwerken. Toekomstbeeld OV zet de reiziger centraal en niet de modaliteit. Collectief Openbaar Vervoer wordt gezien als een essentieel onderdeel van de mobiliteitsketen die verder in toenemende mate zal bestaan uit (elektrische) fietsen, vraaggestuurde mobiliteitsdiensten (Mobility as a Service) en zelfsturende auto's. Binnen die keten is OV bij uitstek geschikt om grote aantallen reizigers efficiënt te vervoeren via snelle spoorverbindingen tussen de centra van stedelijke regio's. De ontwikkelrichting is verder om light railverbindingen en snelle busverbindingen rond de vier grote steden samen met sprinters, metro en RandstadRail te laten functioneren als een samenhangend OV-netwerk.

De verwachting is dat het OV-gebruik met 30-40%, en op sommige plaatsen zelfs meer, groeit. Drukke OV-verbindingen zullen steeds drukker worden. Ook het vervoer van goederen over het spoor zal richting 2040 naar verwachting toenemen. Het spoorstelsel loopt hierdoor steeds meer tegen de grenzen van de capaciteit aan. Innovatie biedt naar verwachting grote kansen om de kwaliteit te verbeteren en capaciteit te vergroten. Tegelijkertijd is het volgens het Toekomstbeeld OV noodzakelijk om actief in te zetten op een optimale benutting en om reizigers zoveel mogelijk op verschillende tijdstippen te laten reizen (vraagspreading). Het verhogen van frequenties staat vaak op gespannen voet met de wens om de treinsnelheid te verhogen. Om alle treinen te kunnen inpassen zijn heldere bestuurlijke keuzes nodig. Op langeretermijn kan er behoefte zijn aan meer maatregelen en grootschalige infrastructuurinvesteringen om zowel het groeiende personen als het goederenvervoer te kunnen blijven accommoderen.

¹² Contouren Toekomstbeeld OV 2040, Den Haag, februari 2019.

3.4 Wettelijk kader

Huidig kader

Het wettelijk kader voor het spoor bestaat op Europees niveau uit verordeningen en richtlijnen. De Europese verordeningen hebben een rechtstreekse werking. De richtlijnen zijn verankerd in de nationale wet- en regelgeving die bestaat uit de Spoorwegwet (Spw) en de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) en bijbehorende besluiten en regelingen.

Het algemene uitgangspunt van het EU-recht is dat als een overheid een openbaredienstcontract wil sluiten, een aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd. De PSO-Verordening biedt daarop in het geval van (o.m.) openbaredienstcontracten voor spoorvervoer echter een uitzondering. Deze contracten mogen op dit moment worden aanbesteed, of onder voorwaarden onderhands worden gegund, op voorwaarde dat het nationale recht dat niet verbiedt.

In Nederland is de staatssecretaris concessieverlener voor het hoofdrailnet en zijn regio's sinds de decentralisatie van losliggende delen en uitlopers van het net verantwoordelijk voor de regionale treindiensten.

Voor de provincies geldt dat zij op grond van de Wp2000 verplicht zijn openbare-dienstcontracten (in Nederland vormgegeven als concessies voor openbaar vervoer) openbaar aan te besteden.¹³ Voor het hoofdrailnet is gebruik gemaakt van de uitzondering in de wetgeving die maakt dat de staatssecretaris de concessie voor het hoofdrailnet ook onderhands kan gunnen, mits voldaan wordt aan de Europese verplichting dat er sprake is van marktconformiteit en geen sprake is van overcompensatie.

De concessie voor openbaar vervoer per trein op het hoofdrailnet (kortweg: vervoerconcessie) is gegund aan NS voor de periode 2015-2025, inclusief de hogesnelheidsdiensten over de HSL-Zuid. Concessies per spoor gaan uit van concurrentie "OM" het spoor. De verkrijger van de concessie heeft een exclusief recht om bepaalde openbare personenvervoerdiensten op een lijn of netwerk te exploiteren, met uitsluiting van andere exploitanten.

Ten tijde van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet 2005-2015 was sprake van zeer beperkte samenloop¹⁴ tussen HRN-diensten en regionale treindiensten, die zich beperkte tot samenloop tussen twee stations (bijv. Elst-Arnhem, Maastricht Randwijck-Maastricht, Groningen-Europapark-Groningen). Met de decentralisatie van de stoptreindiensten Sittard-Heerlen en Roermond-Maastricht is de reikwijdte van de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (2015-2025) verder ingeperkt en is sprake van samenloop tussen treindiensten op het hoofdrailnet en regionale treindiensten over een grotere afstand en tussen meerdere stations.

Implementatie Vierde spoorwegpakket

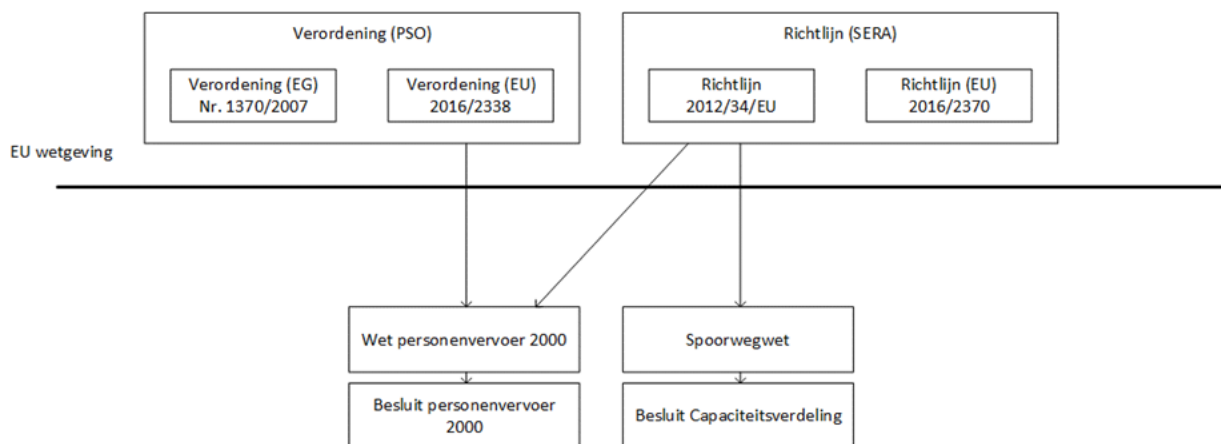
In 2016 hebben het Europees Parlement en de Raad het Vierde Spoorwegpakket aangenomen. Dit pakket bestaat uit richtlijnen en verordeningen die ten doel hebben de Single European Railway Area (SERA, Eén Europese Spoorwegruimte) te voltooien. Het Vierde Spoorwegpakket kent een technische pijler en een marktpijler. De marktpijler past onder meer de vigerende SERA-richtlijn aan.

De technische pijler herschikt twee bestaande richtlijnen (veiligheid en interoperabiliteit) en geeft meer bevoegdheden aan het Europees Spoorwegbureau.

¹³ Hierop zijn uitzonderingen mogelijk: zo mag een provincie bijvoorbeeld een concessie tijdelijk onderhands gunnen in afwachting van grootschalige investeringen in infrastructuur en/of het samenvoegen van concessiegebieden.

¹⁴ Samenloop betreft het bedienen van dezelfde vervoerrelatie (en niet samengebruik van dezelfde infrastructuur).

Hiermee wordt beoogd de veiligheid en interoperabiliteit op het Europese spoor te bevorderen en de kosten en administratieve lasten voor spoorwegondernemingen te verlagen teneinde het concurrentievermogen van de spoorwegsector bevorderen. De marktpijler beoogt de geleidelijke openstelling van spoorwegmarkt te voltooien.



Figuur 1 - Systematische weergave van de werking van de Europese markt gerelateerde richtlijnen en verordeningen

Toelichting: Verordening (EU) 2016/2338 voorziet in belangrijke wijzigingen van Verordening (EG) nr. 1370/2007 ('PSO-Verordening'). Richtlijn (EU) 2016/2370 voorziet in belangrijke wijzigingen van Richtlijn 2012/34/EU ('SERA-Richtlijn'). De wijzigingen zijn inmiddels hoofdzakelijk verwerkt in de Spoorwegwet en de Wp2000.¹⁵

De belangrijkste gevolgen van de marktpijler zijn:

1. Het stellen van striktere voorwaarden aan het onderhands gunnen van een openbare-dienstcontract voor personenvervoer per spoor;
2. Spoorwegondernemingen krijgen toegang tot de spoorweginfrastructuur voor de exploitatie van passagiersvervoer per spoor (open toegang).

Beide gevolgen worden hieronder kort toegelicht.

Ad 1. Striktere voorwaarden onderhandse gunning

Op grond van Artikel 5, lid 6, PSO-Verordening is de onderhandse gunning van openbare-dienstcontracten voor openbaar personenvervoer per spoor in algemene zin mogelijk zolang de nationale wetgeving het niet verbiedt. Als gevolg van Verordening (EU) 2016/2338¹⁶ zijn vanaf 25 december 2023 echter extra voorwaarden verbonden aan onderhandse gunning.

Onderhandse gunning blijft op grond van de verordening mogelijk indien de bevoegde instantie dat gerechtvaardigd acht in het licht van relevante structurele en geografische kenmerken van de betrokken markt en het betrokken spoorwegan, en met name de omvang ervan, de kenmerken van de vraag, de complexiteit van het net, het technische en geografische isolement ervan en de onder het contract vallende diensten;

¹⁵ Zie Staatsblad, 2019, 61 en Staatsblad 2019, 103.

¹⁶ Artikel 5 lid 4 bis.

en het onderhands gegunde openbare-dienstcontract zou leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de diensten of de kosteneffectiviteit, of beide, in vergelijking met het eerder gegunde openbare-dienstcontract¹⁷.

Op grond van de PSO-Verordening moet het openbare-dienstcontract meetbare, transparante en controleerbare prestatievoorschriften bevatten.¹⁸ Prestatie-indicatoren moeten de bevoegde instantie in staat stellen periodieke evaluaties te verrichten. Daarnaast moet het contract voorzien in 'afschrikwekkende maatregelen' die kunnen worden opgelegd indien de betrokken spoorwegonderneming niet aan de prestatievoorschriften voldoet. Een openbare-dienstcontract dient geheel of gedeeltelijk te kunnen worden geschorst of beëindigd indien niet aan de prestatievoorschriften wordt voldaan.¹⁹

Ad 2. Toegang tot de spoorweginfrastructuur voor de exploitatie van passagiersvervoer per spoor²⁰

Op grond van de gewijzigde SERA-richtlijn krijgen spoorwegondernemingen vanaf 1 januari 2019²¹ recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur in elke Europese lidstaat, tenzij de lidstaat gebruik maakt van de overgangsmaatregel en het recht op toegang later ingaat.

Spoorwegondernemingen krijgen de mogelijkheid om binnenlandspersonenvervoer per trein uit te voeren zonder dat zij beschikken over een concessie. Het recht op toegang tot de binnenlandse spoorweginfrastructuur kan leiden tot (potentiële) concurrentie op de markt. Lidstaten kunnen het recht op toegang - als zij dit in nationale wetgeving verankeren - beperken in situaties waarin het economisch evenwicht van het bestaande openbare dienstcontract in gevaar komt. Nederland heeft ervoor gekozen een economisch evenwicht toets (EET) te verankeren in de Wp2000.

Vervoer zonder concessie ("open toegang")

Een vervoerder kan door de gewijzigde SERA-richtlijn binnenlands personenvervoer per trein uitvoeren, zonder in het bezit te zijn van een concessie voor openbaar vervoer. Dat betekent dat een vervoerder met een concessie mogelijk een andere vervoerder binnen zijn concessiegrenzen krijgt die trein-diensten aanbiedt. Het recht op toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur doet geen afbreuk aan de mogelijkheid om concessies voor openbaar personenvervoer per trein te blijven gunnen. De Europese Unie heeft in de gewijzigde SERA richtlijn nadrukkelijk uitgesproken dat open toegang en de mogelijkheid tot concessie (openbare dienstcontracten) naast elkaar blijven bestaan.²²

Beperkingen

Artikel 11 van de gewijzigde SERA-richtlijn staat lidstaten toe het recht op toegang tot (een bepaald deel van) de infrastructuur te beperken als voor dezelfde route of een alternatieve route één of meer openbare dienstcontracten zijn gesloten en de uitoefening daarvan het economisch evenwicht van het bestaande openbare dienstcontract in gevaar brengt. De lidstaten kunnen - mits dat niet-discriminerend is - ook specifieke voorwaarden stellen aan het recht op toegang tot de infrastructuur om de uitvoering van een geïntegreerde dienstregeling voor binnenlands openbaar personenvervoer per spoor mogelijk te maken. Het instrument van de economisch evenwichtstoets is nationaal verankerd in de Wp2000. De invulling van het instrument is aan de toezichthoudende instantie op basis van de vastgestelde Europese uitvoeringsverordening.²³ In Nederland de Autoriteit Consument en Markt. De ACM werkt de toets op basis hiervan momenteel verder uit.

¹⁷ PSO verordening Artikel 5, lid 4 bis.

¹⁸ PSO verordening Artikel 5, lid 4 bis.

¹⁹ De PSO-Verordening heeft een rechtstreekse werking.

²⁰ Deze tekst is grotendeels gebaseerd op de memorie van toelichting van het Nederlands wetgevingstraject.

²¹ Voor de dienstregeling die op 14 december 2020 van start gaat.

²² Overweging 4, 5 en 6 van de gewijzigde SERA richtlijn.

²³ Uitvoeringshandeling EU 2018/1795.

Op basis van de toets bepaalt ACM of het economisch evenwicht van een openbaar dienstcontract in gevaar komt door de nieuwe binnenlandse vervoerdienst.

Tijdelijke uitzondering hoofdrailnetconcessie

Als overgangsmaatregel staat de gewijzigde SERA-richtlijn toe dat het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur wordt beperkt voor binnenlands openbaar personenvervoer per trein als voor bepaalde trajecten een concessie voor openbaar vervoer per trein op basis van een exclusief recht is gegund vóór 16 juni 2015.²⁴ Deze overgangsmaatregel is overgenomen in de Wp2000 en van toepassing op de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. In de praktijk vallen decentraal gegunde OV-concessies per trein niet onder deze uitzondering daar deze financieel gecompenseerd worden voor het uitvoeren van de concessie. De overgangsmaatregel geldt alleen voor de huidige vervoerconcessie voor het hoofdrailnet.

Procedure bij gebruik van recht op open toegang

Het recht op toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur kan zorgen voor (potentiële) concurrentie op het spoor en concessiehouders stimuleren om hun vervoerdiensten goed af te stemmen op de vervoersvraag. Spoorwegondernemingen kunnen als gevolg van het recht op toegang tot de infrastructuur per 14 december 2020 toegang krijgen tot spoortrajecten waar een andere vervoerder met een concessie vervoerdiensten per trein uitvoert (behoudens de overgangsbepaling). Voor spoorwegondernemingen is het interessant om toegang te krijgen tot trajecten waar veel reizigers gebruik van maken en die dus potentieel winstgevend zijn.

In het geval een vervoerder voldoende marktpotentieel ziet, dan zal hij zowel ProRail, in het kader van de beschikbare capaciteit op het spoor, als de ACM moeten melden dat hij toegang wil tot de infrastructuur voor een bepaald traject.

Rol van Infrastructuurbeheerder (ProRail)

ProRail zal als verdeler van de capaciteit moeten beoordelen hoe de aanvraag voor toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur past binnen de beschikbare capaciteit op het spoor. ProRail hanteert bij het verdelen van capaciteit op het spoor capaciteitsverdelingsregels uit het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (hierna besluit capaciteitsverdeling).

Rol van Toezichthouder (ACM)

De ACM kan door belanghebbende partijen (partijen, in ieder geval de vervoerder die op hetzelfde traject op basis van een concessie rijdt, en de concessieverlener voor dat traject) verzocht worden tot het uitvoeren van een objectieve economische evenwichtstoets om te beoordelen of de concessie in gevaar komt. Bij die toets moet onder andere rekening worden gehouden met het effect op de rentabiliteit van de vervoerdiensten op basis van de concessie voor openbaar vervoer per trein, inclusief de daaruit voortvloeiende effecten op de netto kosten voor de concessieverlener, het aantal reizigers, de kwaliteit van de dienst, de tarifiering van vervoerbewijzen, de kaartverkoop, de dienstregeling en de frequentie van de voorgestelde nieuwe dienst. Om in de economische evenwichtstoets een goede afweging te kunnen maken is aanvullende informatie nodig. De ACM kan om aanvullende informatie verzoeken bij belanghebbenden.²⁵ De ACM geeft een beschikking van deze economische analyse. Op basis daarvan wordt de toegang tot de markt verleend, gewijzigd of voorwaardelijk toegekend of geweigerd.

²⁴ Aanvullende voorwaarde is dat de spoorwegonderneming daarbij niet financieel wordt gecompenseerd voor de exploitatie van de vervoerdiensten. De beperking geldt gedurende de duur van de concessie en uiterlijk tot en met 25 december 2026 tenzij het openbare dienstcontract vóór die datum is geëindigd.

²⁵ De betreffende concessieverlener, de vervoerder die op basis van een concessie rijdt, de aanvrager van het recht op toegang tot de infrastructuur en ProRail als beheerder.

Naast het uitvoeren van een objectieve economische evenwichtstoets bij aanvragen tot toegang tot de infrastructuur, worden de toezichtstaken van de ACM met de implementatie van de gewijzigde SERA-richtlijn verder uitgebreid. De ACM heeft de bevoegdheid om uit eigen beweging of op basis van een klacht van een belanghebbende handhavend op te treden indien niet aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Er vindt geen wijziging plaats in het instrumentarium dat de ACM ter beschikking staat om te kunnen handhaven. Het huidige instrumentarium wordt als afdoende beschouwd²⁶.

Rol van concessieverlener

Op basis van de SERA richtlijn (2012/34/EU) artikel 12 en de Wp2000 artikel 19c kan de concessieverlenende overheid een spoorwegonderneming die gebruik maakt van het recht op open toegang een heffing opleggen voor de exploitatie van een passagiersvervoersdienst op de relevante trajecten tussen twee stations in Nederland. De heffing is bedoeld om de concessieverlener te compenseren voor openbaredienstverplichtingen vervat in concessies. De opbrengst die uit deze, als compensatie betaalde heffing is opgehaald, mag niet hoger zijn dan hetgeen dat nodig is om het geheel of een deel van de kosten van de desbetreffende openbare-dienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, te dekken.

3.5 Samenvatting

Het spoorvervoerssysteem bestaat uit meerdere componenten met sterke onderlinge samenhang en afhankelijkheden. Het systeem is fysiek en ruimtelijk omvangrijk en heeft een hoge mate van zowel technische, economische, juridische en organisatorische complexiteit.

Het grootste deel van de treindiensten is in de tijd vastgelegd en afgestemd (dienstregeling). Optimalisatie van de dienstregeling vindt plaats op netwerkniveau in plaats van per lijn of treindienst, mede omdat het aangeboden product meer is dan een individuele treinrit en frequentie en goede aansluitingen belangrijke kwaliteitscomponenten voor de reiziger zijn. Kleine afwijkingen of verstoringen van buiten kunnen door de aard van het systeem grote gevolgen hebben (olievlekwerking) op de algehele operatie en daarmee op de kwaliteit van de aangeboden vervoerdiensten en de reizigerstevredenheid. De flexibiliteit en bijstuurbaarheid van het systeem is relatief beperkt.

Het spoor gedijt qua prestaties, benutting van schaal- en synergievoordelen en beheersbaarheid en bestuurbaarheid bij een hoge mate van homogeniteit en regelmaat c.q. voorspelbaarheid. Dit geldt met name voor spoor dat druk bereden is en beperkte restcapaciteit kent. Een situatie die zich voordoet op het Nederlandse spoor.

Het vervoer per spoor vertegenwoordigt een groot maatschappelijk belang hetgeen zich vertaalt in grote betrokkenheid van burgers en politiek. De staatssecretaris stuurt primair op prestaties van ProRail en de concessiehouder op het hoofdrailnet. De regionale concessieverleners sturen eveneens op prestaties. In vergelijking met andere landen zijn de prestaties op het Nederlandse spoor goed. Ondanks de drukte op het Nederlandse spoor is de punctualiteit relatief goed. Daarnaast is de klanttevredenheid op het spoor de afgelopen jaren toegenomen.

De Rijksoverheid heeft beleid om de kwaliteit van het spoorvervoersysteem verder te verbeteren. Dit beleid is gevat in de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) en het OV toekomstbeeld 2040. De LTSA heeft als doel de kwaliteit verder te verhogen. De ambitie is om een 'Netwerk Nederland' te vormen met een goede mix van verbindingen in het hele OV met het (hoofd)railnet als ruggengraat.

²⁶ Memorie van toelichting implementatie vierde spoorwegpakket (2018)

Toekomstbeeld OV 2040 bevat de visie die het kabinet samen met de OV-sector heeft ontwikkeld om het Openbaar V ook richting 2040 voor reizigers en maatschappij aantrekkelijk en betaalbaar te houden. Toekomstbeeld OV zet de reiziger centraal en niet de modaliteit. Er wordt daarmee breder gekeken dan trein, tram, bus en metro.

Het Nederlandse spoor wordt gereguleerd door Europese verordeningen en de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000. Met de komst van het vierde spoorwegpakket wordt de markt voor personenvervoer per spoor verder opengesteld. De Europese regelgeving is geïmplementeerd in de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000. Hierdoor is het vanaf 2021 mogelijk om als open toegang aanbieder treindiensten aan te bieden op die delen van de hoofdspoorweginfrastructuur waar ook regionale treindiensten op basis van regionale concessies worden geëxploiteerd. Vanaf 2025 is de gehele hoofdspoorweginfrastructuur vrij toegankelijk voor spoorvervoer zonder concessie. Het internationale personenvervoer per trein is al eerder geliberaliseerd. De mogelijkheid om concessies te verlenen blijft nadrukkelijk bestaan naast open toegang. Open toegang tot de markt kan op basis van een economisch evenwicht toets worden beperkt indien het economisch evenwicht van een concessie in gevaar komt. De ACM is verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van de economisch evenwicht toets.

4 Context marktwerking

4.1 Inleiding

Het vraagstuk van de rolverdeling tussen markt en overheid is een maatschappelijk en politiek beladen onderwerp. Ook in relatie tot het vraagstuk toegang tot de infrastructuur voor binnenlands spoorvervoer speelt dit een rol. Bij de inventarisatie van potentiële kansen en bedreigingen van open toegang is het goed om hier rekenschap van te geven en te beseffen dat deze niet los gezien kunnen worden van het gehanteerde perspectief. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de verschillende perspectieven op de verhouding tussen overheid en markt. Vervolgens wordt nader ingegaan op de rol van markt en overheid in netwerksectoren zoals het spoor en de aandachtspunten bij het introduceren van marktwerking. Het hoofdstuk wordt afgerond met een beschouwing van internationale ervaringen met open toegang.

4.2 Concurrentie en het spoor

Perspectieven

*Perspectief marktwerking*²⁷

Vanuit de economische theorie wordt aan de markt de bijzondere kwaliteit toegedicht zorg te dragen voor een efficiënte productie en effectieve allocatie van goederen en diensten. Vanwege deze kwaliteit dient de markt optimaal het publieke belang van de maatschappelijke welvaart.²⁸ Ook biedt de markt keuzevrijheid.

Op de markt vindt decentrale coördinatie van handelen via afstemming door het prijsmechanisme plaats door naar eigenbelang strevende actoren. “De onderlinge concurrentie tussen de naar winst strevende producenten en de druk van naar nutsmaximalisatie strevende consumenten, zorgt op een perfecte markt voor een efficiënte - Pareto-optimale - allocatie van de aanwezige middelen en gebruik van beschikbare informatie.”²⁹ Onder voorwaarden is dit verband formeel bewijsbaar.³⁰ Dit resultaat staat bekend als het eerste welvaartstheorema. “Als het op efficiëntie aankomt, zullen de overheid en de samenleving het afleggen tegen de (perfecte) markt. ... De voorwaarden waaronder het ‘eerste welvaartstheorema’ geldt zijn in empirische zin evenwel weinig realistisch.”³¹ Er moet sprake zijn van grote aantallen aanbieders en afnemers, elk van hen wordt geacht te beschikken over volledige informatie over het gedrag van anderen en ieder van hen wordt geacht zich rationeel te gedragen en realisatie van zijn eigen belangen na te streven. De perfecte markt is volgens de WRR dus een fictie. Volgens de economische theorie kan de markt namelijk ook falen in het realiseren van optimale welvaart. Zo kan het zijn dat marktwerking gepaard gaat met externe effecten die niet in de prijs van de dienst of het goed zijn verdisconteerd. Ook kan sprake zijn van een “informatieprobleem” indien een marktpartij exclusief over informatie beschikt en daarom kan profiteren van de onwetendheid van anderen. Daarnaast kan marktmacht er toe leiden dat consumenten te hoge prijzen betalen of slechte kwaliteit krijgen omdat de aanbieder onvoldoende aan concurrentie onderhevig is.

²⁷ In deze paragraaf is gebaseerd op het rapport Publieke zaken in de marktsamenleving Amsterdam, WRR, University Press, Amsterdam, 2012

²⁸ Zie Teulings et al. 2003, 2005; Baarsma en Theeuwes 2009; Van Damme en Schinkel 2009; Baarsma 2010.

²⁹ Publieke zaken in marktsamenleving, WRR 2012 p.103

³⁰ Arrow en Debreu, 1954.

³¹ Publieke zaken in marktsamenleving, WRR 2012 p. 103

In het marktbenaderingsperspectief moet overheidsbemoeienis expliciet worden gelegitimeerd ten opzichte van de markt (vgl. Nelson 2002). De markt zet de norm omdat ordening via de markt in het algemeen gesproken efficiënter is dan via centrale overheidssturing en omdat overheidsoptreden dwang met zich meebrengt en dus vrijheden beperkt. Gegeven de kwaliteiten die aan de markt worden toegeschreven, past de overheid bij maatschappelijke ordening een bescheiden rol. Zij dient zich te beperken tot het scheppen van de voorwaarden waaronder de markt haar werk kan doen. De overheid moet dus maatregelen nemen om marktmacht en informatieproblemen te voorkomen en moet zorgen dat externe effecten alsnog in de prijs van goederen en diensten worden geïnternaliseerd. Als deze voorwaarden eenmaal zijn gesteld, behoort de overheid niet meer te interveniëren en moet zij de markt haar werk laten doen. Alleen voor zuivere publieke goederen geldt dat de overheid de taak heeft voor levering te zorgen omdat de markt daarin niet kan voorzien. In deze benadering wordt van de overheid dus verondersteld dat zij de vereiste marktordening zorgvuldig kan plannen. De samenleving is in deze benadering doorgaans geen expliciete rol toebedacht. Wel wordt van burgers verwacht dat zij zich als rationele - hun eigen belang nastrevende - consumenten gedragen. Problemen bij de uitvoering worden dan ook veelal als transitieproblemen beschouwd. Zij ontstaan als de verschillende partijen hun rol nog niet adequaat vervullen, dan wel als beleid niet goed is voorbereid, of omdat de politiek ongeduldig is en in haar oude, interveniërende rol terugvalt. Verbetering valt dan ook te verwachten door een betere voorbereiding, een meer gedisciplineerde houding van de politiek en door via mededingingstoezicht er scherp op toe te zien dat de markt naar behoren blijft functioneren. Het belangrijkste antwoord op problemen bezien vanuit de marktbenadering bestaan dus uit het scheppen van voorwaarden voor betere marktwerking

De benadering vanuit de overheid³²

De tweede benadering vertrekt vanuit de overweging dat de primaire taak van de overheid het (zelf of doen) behartigen van zaken van publiek belang is. Het is daarbij aan de legitieme politieke organen om te beslissen wat als publiek belang moet worden aangemerkt en daarmee wat als doelstelling van overheidsbeleid fungeert. 'Publieke belangen' zijn maatschappelijke belangen "welke de overheid zich aantrekt op grond van de overtuiging dat zij anders niet goed tot hun recht komen"³³. De vraag of iets als een zaak van publiek belang moet worden aangemerkt vereist een expliciete politieke keuze. Daarbij gaat het steeds om structurele betrokkenheid van de overheid. Bij publieke belangen draait het dus niet om tijdelijke politieke doelen of de doelstellingen van individuele politici. Als zo beslist is wat als publiek belang moet worden aangemerkt, kan vervolgens de vraag aan de orde komen hoe deze publieke belangen adequaat behartigd kunnen worden. Er is dan sprake van een dienst van algemeen economisch belang. De markt biedt zich daarbij als een van de mogelijke instrumenten aan. Als de markt als instrument gekozen wordt, nemen private partijen de operationele verantwoordelijkheid voor de levering van diensten of goederen van publiek belang. De overheid houdt echter de eindverantwoordelijkheid en vanwege die eindverantwoordelijkheid moet zij zorgen voor voldoende 'borging' van de publieke belangen. Borging van publieke belangen vindt plaats door uitvoerende organisaties te disciplineren. Regelgeving, concurrentie, politiek-bestuurlijke aanwijzingen of versterking van institutionele waarden kunnen als mechanismen dienen om publieke belangen te borgen. Welk borgingsmechanisme het meest geëigend is, hangt daarbij af van de aard van het publieke belang en van het gewicht dat wordt toegekend aan zaken als effectiviteit, efficiëntie, democratische legitimatie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Net als in de marktbenadering ligt ook in de overheidsbenadering de nadruk op het bepalen van de verhouding tussen overheid en markt. De samenleving speelt in deze benadering een bescheiden rol, namelijk waar sprake is van borging via versterking van institutionele (bijv. professionele) waarden. Problemen ontstaan waar de borging onvoldoende is en dus publieke belangen in gevaar komen.

³² In deze paragraaf is gebaseerd op het rapport Publieke zaken in de marktsamenleving Amsterdam, WRR, University Press, Amsterdam, 2012

³³ Het borgen van publiek belang, WRR, 2000

Verbetering kan worden bereikt door versterking van de borgingsmechanismen, dus door betere regelgeving, verscherpt mededingingstoezicht, door politieke aanwijzingen of door versterking van institutionele (bijv. professionele) waarden. Een deel van de problemen van marktwerking kan dus worden opgelost door meer en betere mededinging. Andere problemen zullen langs een van de andere genoemde vormen van borging van publieke belangen door de overheid moeten worden aangepakt.

Marktwerking in netwerksectoren

Netwerksectoren (spoor, energie, communicatie, etc.) onderscheiden zich van andere economische sectoren doordat de productie en distributie alleen mogelijk zijn door gebruik te maken van een fysiek netwerk. Zonder dit netwerk is geen productie en consumptie mogelijk. De verschillende schakels in het netwerk zijn daarbij noodzakelijk voor de levering van de dienst. De aanleg en instandhouding van het netwerk vereist grootschalige investeringen die bovendien voor een groot deel onomkeerbaar zijn. Er zijn schaalvoordelen in de productie op het netwerk.³⁴

Vormen van concurrentie

In de economische literatuur worden verschillende modaliteiten onderscheiden voor concurrentie in netwerksectoren. De meest gebruikte indeling is: concurrentie tussen infrastructuren, concurrentie op de infrastructuur, concurrentie om de markt en maatstafconcurrentie en benchmarking.³⁵ Deze opsomming is een rangschikking met een afnemende intensiteit van concurrentie.³⁶

#	(Concurrentie)modaliteit	Toelichting	Aandachtpunten	Voorbeeld
1	Concurrentie <u>tussen</u> infrastructurale netwerken	Producten worden op verschillende netwerken aangeboden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fysiek-ruimtelijke beperkingen ▪ Omvang en terugverdientijd investeringen 	Mobiele telefonie, 4G, 5G
2	Concurrentie <u>op</u> het infrastructuurnetwerk	Meerdere producenten bieden in onderlinge concurrentie producten aan via hetzelfde netwerk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non discriminatoire toegang tot schaarse infrastructuur ▪ Toetredingsdrempels ▪ Schaal-en synergie-effecten ▪ Cherry picking ▪ Regulering en toezicht 	Binnenvaart, Internationale busdiensten en goederentreindiensten
3	Concurrentie <u>om</u> (deel van) het infrastructuur-netwerk	Concurrentie op één moment; de aanbesteding. De beste bieder krijgt een exclusief recht (concessie) om het netwerk exploiteren.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inkoopstrategie (concessie-omvang, PvE, looptijd, opbrengstverantwoordelijkheid, etc.). ▪ Borging voldoende marktwerking (voldoende aanbieders). ▪ Borging level playing field 	Regionale concessies openbaar vervoer

Concurrentie is vooral in sectoren waarbij men te maken heeft met een fysiek netwerk lastig. Dit komt onder ander door de hoge verzonken kosten, netwerkexternaliteiten en diverse schaal-en synergie-effecten.³⁷

³⁴ Zie o.a. Veraart 2007 en De Bijl, Van Damme en Labrouche (2003).)

³⁵ Maatstafconcurrentie en benchmarking worden hier verder niet behandeld. Deze zijn voor onze analyse niet relevant, omdat deze qua voorkeursvolgorde onder concurrentie om de markt staan (concessiemodaliteitenladder).

³⁶ Zie Publieke belangen en marktordening, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren, Ministerie van economische zaken, februari 2000.

³⁷ Zie o.a. Kamerstukken, 1999-2000, 27018, nr.1.

Gelet op de hoge (verzonken) kosten van de infrastructuur is concurrentie tussen spoornetwerken doorgaans geen optie omdat de aanleg van een parallel netwerk niet rendabel is en ook ruimtelijk niet goed inpasbaar is.

Bij concurrentie op de markt bieden meerdere aanbieders tegelijk en onder gelijke condities hun diensten aan. Vanuit de gedachte dat vrije marktwerking leidt tot een beter en goedkoper product, biedt vrije concurrentie op het spoor in potentie de meeste mogelijkheden tot klantgerichtheid en kostenverlaging. In netwerksectoren kan concurrentie op een deel van het netwerk echter tot nadelige effecten leiden voor andere delen van het netwerk. Dit is vooral het geval indien het netwerk intensief gebruikt wordt en de netwerkeffecten potentieel groot zijn. Bovendien kan het zo zijn dat als meerdere aanbieders van hetzelfde netwerk gebruik maken, de productiemogelijkheden van de éne aanbieder de productiemogelijkheden van een andere aanbieder beperkt. Dit laatste is zeker van belang op het spoor in de Randstad waar hoog frequente treindiensten met name leiden tot schaarse capaciteit rond stations waardoor weinig capaciteit resteert en potentiële conflictsituaties tussen vervoerders kunnen optreden.

De specifieke kenmerken van het spoor³⁸ beperken de mogelijkheden voor concurrentie. Dit is eind jaren negentig een belangrijke reden geweest voor het toenmalige kabinet om te kiezen voor concurrentie om het spoor waarbij een exclusieve recht om een bepaald vervoerproduct aan te bieden aan een vervoerder wordt gegund op grond van een aanbestedingsprocedure³⁹. Aanbesteding is daarbij een instrument in handen van de overheid, om vormen van marktfalen te verhelpen. Economische diensten die een publiek belang dienen, kunnen op deze wijze door de overheid worden 'besteld'⁴⁰. Overheidsoptreden bij de uitvoering van deze diensten is noodzakelijk en gerechtvaardigd omdat de diensten anders niet (vanzelf) door de markt tegen maatschappelijk aanvaardbare voorwaarden worden verricht of door de markt zelf zouden worden opgepakt.⁴¹

Huidige marktwerking spoorvervoer

Het spoorvervoer op het hoofdrailnet kan op dit moment beschouwd worden als een door de Staat gereguleerd monopolie. De marktmacht van de monopolist wordt daarbij ingeperkt via de Wp2000, de vervoerconcessie en de mededingingswet- en regelgeving. Het binnenlands vervoer op het hoofdrailnet is tot 2025 afgeschermd via de bepaling in de Wp2000 dat alleen openbaar vervoer mag worden verricht met een concessie in combinatie met de exclusiviteitsbepaling in de lopende concessie voor het hoofdrailnet.

De markt voor het regionale spoorvervoer heeft kenmerken van een oligopolie. Landelijk is sprake van een beperkt aantal regionale openbaar vervoerconcessies. Een beperkt aantal aanbieders probeert via aanbestedingen een exclusief recht op exploitatie te verwerven voor een deel van het netwerk. Concurrentie vindt plaats op prijs en kwaliteit. Een concessie wordt periodiek voor doorgaans 10 á 15 jaar op de markt gezet. Gedurende de looptijd van de concessie voor OV per trein is er op dat deel van het netwerk geen concurrentie. De concessiehouder ervaart wel continue de dreiging van concurrentie omdat de kans bestaat dat het exploitatierecht bij een volgende aanbesteding kwijtraakt. Ook op het hoofdrailnet bestaat de dreiging van concurrentie, zeker nu in het kader van het vierde spoorwegpakket de eisen voor onderhandse gunning zijn aangescherpt.

³⁸ Zie ook hoofdstuk 3.

³⁹ Zie DE DERDE EEUW SPOOR, Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer, 22 maart 1999.

⁴⁰ Zie ook Marktwerking in het openbaar vervoer: het personenvervoer op het spoor Verkennende notitie voor de Commissie-Van Thijn, Frans Becker / Pieter Hoekstra, juni 1999.

⁴¹ Zgn. Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

Het binnenlands personenvervoer per spoor is sterk geconcentreerd. De ACM Spoormonitor 2018 geeft het volgende beeld ten aanzien van de marktaandelen⁴²:

Marktaandeel	Totaal	Hoofdrailnet	Decentraal/regionaal
NS / Abellio	85 %	100 %	2 %
Arriva	13 %		85 %
Connexion	1 %		7 %
Keolis	1 %		6 %

Het vervoer op basis van regionale concessies betreft circa. 15% van het aantal gereden treinkilometers in Nederland. De exploitatie van het hoofdrailnet en de HSL-zuid is goed voor ca. 85% van de markt voor personenvervoer per spoor op basis van gereden treinkilometers. Op basis van passagierskilometers is het marktaandeel van de NS zelfs ca. 95%. Van de regionale vervoerders is Arriva de grootste vervoerder met een marktaandeel van 84,8%⁴³.

In de Spoormonitor 2019 constateert de ACM dat de prijs voor het personenvervoer sinds 2013 sneller is gestegen dan de inflatie en dat tegelijkertijd de klanttevredenheid is toegenomen. Een betere dienstverlening kan volgens de ACM een verklaring zijn voor de prijsstijging. De prijsstijging kan volgens de ACM echter ook een indicatie zijn van beperkte concurrentiedruk doordat de personenvervoermarkten sterk geconcentreerd zijn⁴⁴.

4.3 Ervaringen met concurrentie op het spoor

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen met concurrentie op het spoor in zowel Nederland als binnen een aantal Europese lidstaten.

Ervaringen met concurrentie op het spoor in Nederland

Op dit moment (voor inwerkingtreding open toegang binnenlands spoorvervoer) is sprake van drie geliberaliseerde spoormarkten met open toegang tot de infrastructuur: het internationaal reizigersvervoer, het besloten reizigersvervoer en het spoorgoederenvervoer. Hieronder wordt ingegaan op deze drie vervoertypen zonder concessie. Voor het internationaal reizigersvervoer wordt de situatie beschreven van voor de wijziging van de SERA richtlijn.

Internationaal reizigersvervoer

De Europese markt voor internationaal reizigersvervoer per trein is in een aantal fasen geliberaliseerd. In eerste instantie werd het mogelijk gemaakt dat internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegondernemingen toegangsrechten en doorvoerrechten werden toegekend in de lidstaten waarin zij gevestigd waren. Vanaf 2010 hebben spoorwegondernemingen vrije toegang tot de Europese markt voor internationale passagierstreindiensten, zonder dat daarvoor nog het eerdere vereiste van een internationaal samenwerkingsverband noodzakelijk is.⁴⁵

Vervoerders zijn vrij om internationale treindiensten aan te bieden voor internationaal reizigersvervoer.

⁴² Marktaandeel 2017 op basis van treinkilometers.

⁴³ In 2015 was het marktaandeel van Arriva op regionale spoorlijnen nog 67,5%. Sinds 2017 rijdt Arriva ook de regionale concessie Limburg (bron ACM 2019).

⁴⁴ Spoormonitor 2018, Autoriteit Consument en Markt, 22 maart 2019.

⁴⁵ Artikel 10 lid 3 bis, Richtlijn 91/440/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2007/58/EG en de 2012/34 (SERA).

Van een internationale passagiersvervoersdienst is sprake als een trein ten minste eenmaal de grens van een lidstaat overschrijdt en die in hoofdzaak bedoeld is om passagiers tussen stations in de verschillende lidstaten te vervoeren. De SERA richtlijn stelde voor de wijziging dat het hoofddoel van de treindienst internationaal passagiersvervoer dient te zijn, maar dat de treindienst ook binnenlandse reizigers mag vervoeren (cabotagevervoer) om de economische levensvatbaarheid van de treindienst te vergroten⁴⁶.

Een EU-lidstaat mag ter bescherming van de financiële en commerciële belangen van de zittende spoorwegonderneming beperkingen aan het cabotagevervoer op zijn grondgebied opleggen, indien door dat vervoer het economisch evenwicht van een of meer openbare-dienstcontracten in het gedrang komt⁴⁷.

In Nederland beoordeelt de ACM op verzoek van een belanghebbende (zittende vervoerder, concessieverlener) of de internationale treindienst als hoofddoel internationaal vervoer heeft en/of het economisch evenwicht van een bestaande concessie verstoord wordt door de toetredster. De ACM hanteert op grond van de vigerende Beleidsregel daarbij als criterium voor het hoofddoel dat minimaal 50% van de reizigers van de internationale treindienst (ook) een internationale reis maakt. Voor verstoring van het economisch evenwicht hanteert ACM het criterium dat het effect op passagiers en omzet van de zittende concessiehouder maximaal 1,7% per jaar mag bedragen (cumulatief over 5 jaar maximaal 8,3%)⁴⁸.

Op grond van de Wp2000 kan aan nieuwe treindiensten voor internationaal personenvervoer per spoor door de concessieverlener een (compenserende) heffing worden opgelegd aan vervoerders die geen concessie hebben.⁴⁹ De heffing dient dan ter compensatie voor de concessieverlenende overheid voor de mogelijke (financiële) impact van deze nieuwe internationale spoorvervoersdiensten. In andere woorden: wanneer een andere vervoerder op basis van open toegang een internationale passagiersdienst aanbiedt, kan de concessieverlener voor het hoofdrailnet een compenserende heffing aan deze nieuwe toetredster opleggen. Deze heffing dient ter compensatie van de financiële impact op de concessie voor openbaar vervoer als gevolg van de nieuwe toetredster.

#	Internationale treindiensten ⁵⁰	Betrokken vervoerder
1	Hogesnelheidstrein Amsterdam - Parijs	Thalys International (SNCF, NMBS, DB) + NS international
2	Intercity Brussel	NMBS International + NS International
3	Eurostar Amsterdam - London	Eurostar International + NS International
4	ICE Amsterdam - Frankfurt	DB Fernverkehr + NS International
5	IC Amsterdam - Berlijn	DB Fernverkehr + NS International
6	Maastricht - Luik	NMBS International + NS International

Bovenstaand overzicht laat zien dat hoewel het internationaal reizigersvervoer geliberaliseerd is, in de praktijk vooral sprake is van samenwerkingsverbanden van nationale vervoerders (Amsterdam- Berlijn, Amsterdam - Frankfurt, Amsterdam - Brussel/Parijs) of een samenwerking tussen een open access operator en de HRN-concessiehouder (Amsterdam - Londen).

⁴⁶ Richtlijn 2012/34/EU.

⁴⁷ Artikel 11 lid 1-4 Richtlijn 2012/34/EU.

⁴⁸ Het instrument is in ontwikkeling, zie paragraaf 3.6.1.

⁴⁹ De Europese richtlijn is vertaald naar de Spoorwegwet (artikel 57) en de Wet personenvervoer 2000 (artikel 19, 19a en 19b). Nederland heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid uit de richtlijn om aanvullende eisen te stellen (EET) en deze verwerkt in artikel 19b.

⁵⁰ In dit overzicht zijn geen buitenlandse treindiensten opgenomen die uitsluitend halteren op een Nederlands grensstation of treindiensten die in opdracht van een (regionale) overheid worden verricht zoals Maastricht - Aken (Arriva) en Arnhem - Düsseldorf (Abellio NRW).

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn:

- Vóór 2010 was een internationaal samenwerkingsverband tussen nationale spoorwegondernemingen een wettelijk vereiste.
- Door de integratie van internationaal en binnenlands passagiersvervoer verbetert de algehele kostendekkingsgraad van de exploitatie (voorbeeld IC Amsterdam - Berlijn). Zonder integratie zou de internationale treindienst mogelijk niet economisch rendabel zijn.
- Samenwerking met NS International verlaagt de toetredingsdrempels tot de Nederlandse markt omdat gebruik kan worden gemaakt van de capaciteit, de bedrijfsvergunning en het veiligheidscertificaat van NS en Nederlands personeel.
- Door de samenwerking met de concessiehouder wordt ingeval van cabotage geen inbreuk gemaakt op diens commerciële belangen.
- Door de integratie met het binnenlands vervoer kan de internationale verbinding beter worden ingepast in de nationale dienstregeling.

Besloten reizigersvervoer

De concessieplicht uit de Wp2000 geldt voor het openbaar personenvervoer per trein dat volgens een dienstregeling wordt verricht. De concessieplicht geldt niet voor het besloten personenvervoer per trein. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij eenmalig ingelegde treinen voor wintersportgebieden en treinen voor speciale evenementen. Het marktaandeel van de besloten personenvervoerders ligt ruim onder de 1% (ACM 2019).

Spoorgoederenvervoer

Het nationale en internationale spoorgoederenvervoer is sinds 2007 volledig geliberaliseerd. Spoorwegondernemingen kunnen in alle lidstaten onder eerlijke, niet-discriminatoire en transparante voorwaarden toegangsrechten verkrijgen voor het verrichten van goederenvervoer per spoor mits zij voldoen aan de Europese en nationale eisen. Voor dit type vervoer is sprake van een open markt die volledig wordt beheerst door vraag en aanbod.

Ervaringen met concurrentie op het spoor in het buitenland (passagiers)

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft in 2019 zelf onderzoek gedaan naar de ervaringen met de toetreding en het effect van toetreding van open toegang vervoerders op het binnenlandse personenvervoer in het buitenland.⁵¹ In de quick scan zijn de ervaringen met open toegang vergeleken van zeven lidstaten van de Europese Unie, te weten: Duitsland, Oostenrijk, Italië, Groot-Brittannië, Tsjechië, Slowakije en Zweden. Ieder van deze landen kende al voor de implementatie van het Europese spoorwegpakket een vorm van open toegang op het binnenlandse personenvervoer per spoor.

Uit het onderzoek blijkt dat momenteel tien open toegang vervoerders actief zijn op binnenlandse spoormarkten van Europese lidstaten. Toetreding van open toegang vervoerders blijkt een gecompliceerd proces. Regulering op het gebied van prijs en kwaliteit van het reisproduct is relatief beperkt. Een aantal landen heeft toezichthouders een instrument gegeven om toetreding af te wijzen of aan te passen als het economisch evenwicht wordt geschaad. Uitzondering op deze regel is Groot-Brittannië waar door toezichthouder Office of Rail and Road (ORR) het mandaat om open toegang te toetsen breder dan enkel economisch wordt ingevuld.

Volgens open toegang vervoerders is sprake van een aantal structurele barrières die de toegang en levensvatbaarheid van open toegang diensten bemoeilijken.

⁵¹ Quick scan buitenlandse ervaringen met open toegang in het personenvervoer per spoor, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, directie Openbaar Vervoer en Spoor (2019).

De beperkte beschikbaarheid van toegelaten en technisch compatibel tweedehands materieel in combinatie met de geringere kansen tot het lenen van kapitaal maken dat open toegang vervoerders moeite hebben met het verkrijgen van treinstellen. Ook de wijze waarop de capaciteit verdeeld wordt heeft invloed op de levensvatbaarheid van de open toegang vervoer. Als capaciteit schaars is en dit impact heeft op de toetreding van open toegang vervoerders leidt dit dikwijls tot conflicten. Daartegenover kunnen grote infrastructurele investeringen die leiden tot een verhoogde capaciteit leiden tot juist meer gebruik van het recht tot toegang, zoals het geval is op het Italiaanse HSL-netwerk en de Oostenrijkse Westbahn verbinding. Ook de beperkte toegang tot de kanalen van ticket verkoop, die volgens open toegang vervoerders vaak door nationale vervoerders worden gedomineerd, wordt genoemd als een drempel voor de succesvolle exploitatie van open toegang diensten.

De precieze impact van open toegang is lastig in te schatten door de korte periode waarin toetreders tot nu toe actief zijn. De toetreding van open toegang vervoerders heeft geleid tot een verhoogd aanbod en in sommige gevallen tot nieuw aanbod door de verbinding van steden die eerder geen directe verbinding hadden.

De eerste ervaring leert dat de ticketprijs inderdaad in bijna alle gevallen gedaald is. Het effect van open toegang vervoerders op de kwaliteit van het reisproduct gemeten in materieel en on-board services is in meerdere gevallen positief geweest. Open toegang vervoerders bieden on-board services als WIFI en stopcontacten, en worden daarin vervolgens in sommige gevallen gevolgd door de nationale vervoerder en/of andere aanbieders. Tegelijkertijd blijkt dat het voor de meeste open toegang vervoerders zeer lastig is om nieuw materieel in te zetten door de moeite die een aantal open toegang vervoerders heeft met het verwerven van kapitaal voor de aankoop van nieuw materieel en de geringe beschikbaarheid van tweedehands rijtuigen. In enkele gevallen heeft het recht op open toegang geleid tot een innovatief (materieel)product.

Uit de quick scan blijkt dat het effect van open toegang op het systeem lastig in te schatten is. De reikwijdte van open toegang is beperkt en open toegang bedrijven zijn nog niet erg lang actief. Enkele respondenten stellen evenwel dat de capaciteitsverdeling meer gecompliceerd is geworden door de toetreding van open toegang vervoerders. Ook vergt de verdeling van capaciteit meer coördinatie en energie van overheid, toezichthouder en infrastructuurbeheerder (als capaciteitsverdelers). De introductie van open toegang zou in verschillende lidstaten eventueel tot een herziening van de prioriteitsregels kunnen leiden, als de huidige prioriteitsregels open toegang vervoerder benadelen of juist bevoordelen.

Het financieel effect van open toegang op de rijdende concessiehouder is in meerdere gevallen negatief geweest. Het wegvallen van de vergoedingen van de Oostenrijkse verbinding tussen Wenen en Linz en de Tsjechische verbindingen Praag-Brno en Praag-Ostrava in combinatie met de concurrentie van open toegang vervoerders heeft gezorgd voor de verlieslatende exploitatie van de nationale vervoerders (respectievelijk ÖBB en CD) op deze verbindingen.

Bovendien hebben open toegangvervoerders moeite om een sluitende businesscase te ontwikkelen. Slechts enkele open toegang vervoerders maken in de jaren na hun toegang geen verlies, wat met het oog op de stabiliteit van het systeem problematisch kan zijn wanneer een open toegang vervoerder haar dienst stopt. Risico is dat de ruimte die de open toegang vervoerder achterlaat op de infrastructuur niet direct gevuld kan worden door een andere vervoerder, zoals het geval was bij het verlaten van de markt door de Britse open toegang vervoerder Wrexham & Shropshire.

De toetreding op de Italiaanse hoge snelheidsmarkt heeft geleid tot een goedkoper en beter reisproduct én hogere omzetten van zowel de nationale vervoerder TrenItalia als open toegang vervoerder NTV-Italo. De aantrekkelijkheid van de het treinproduct heeft ervoor gezorgd dat het aandeel in de totale vervoersmarkt inmiddels flink gegroeid is, onder andere ten koste van het binnenlandse vliegverkeer.

4.4 Samenvatting

Een beschouwing over de kansen en bedreigingen van open toegang wordt sterk beïnvloed door het gehanteerde perspectief op de rolverdeling tussen markt en overheid. Vanuit het marktperspectief wordt de nadruk gelegd op de economische theorie die er van uitgaat dat de onderlinge concurrentie tussen de naar winst strevende producenten en de druk van naar nutsmaximalisatie strevende consumenten op een perfecte markt zorgt voor een efficiënte allocatie van de aanwezige middelen en gebruik van beschikbare informatie. Als het op efficiëntie aankomt, zal de overheid het altijd afleggen tegen de (perfecte) markt. Hier tegenover staat een andere benadering die vertrekt vanuit de overweging dat de primaire taak van de overheid het (zelf of doen) behartigen van zaken van publiek belang is. Het is daarbij aan de legitieme politieke organen om te beslissen wat als publiek belang moet worden aangemerkt.

Netwerksectoren zoals het spoor onderscheiden zich van andere economische sectoren doordat de productie en distributie alleen mogelijk zijn door gebruik te maken van een fysiek netwerk. Concurrentie in netwerksectoren is lastig door de hoge verzonken kosten, netwerkexternaliteiten en diverse schaal-en synergie-effecten. Gelet op de hoge (verzonken) kosten van de infrastructuur is concurrentie tussen spoornetwerken doorgaans geen optie omdat de aanleg van een parallel netwerk niet rendabel is en ook ruimtelijk niet goed inpasbaar is. In netwerksectoren kan concurrentie op een deel van het netwerk tot nadelige effecten leiden voor andere delen van het netwerk. Dit is vooral het geval indien het netwerk intensief gebruikt wordt en de netwerkeffecten potentieel groot zijn. Dit is eind jaren negentig een belangrijke reden geweest voor het toenmalige kabinet om te kiezen voor concurrentie om het spoor waarbij een exclusieve recht om een bepaald vervoerproduct aan te bieden voor een bepaalde periode aan één vervoerder wordt gegund.

Het spoorvervoer op het hoofdrailnet kan op dit moment beschouwd worden als een door de Staat gereguleerd monopolie. De marktmacht van de monopolist wordt daarbij ingeperkt via de Wp2000, de vervoerconcessie en de mededingingswet- en regelgeving alsmede het toezicht hierop. De markt voor het regionale spoorvervoer heeft kenmerken van een oligopolie. Landelijk is sprake van een beperkt aantal regionale openbaar vervoerconcessies. Een beperkt aantal aanbieders probeert via aanbestedingen een exclusief recht op exploitatie te verwerven voor een deel van het netwerk.

Op dit moment (voor inwerkingtreding open toegang binnenlands spoorvervoer) is sprake van drie geliberaliseerde spoormarkten met open toegang tot de infrastructuur: het internationaal reizigersvervoer, het besloten reizigersvervoer en het spoorgoederenvervoer. In de praktijk is het internationaal spoorvervoer vaak een samenwerking met de zittende vervoerder, waardoor van volledig open toegang vervoer geen sprake is.

In het buitenland zijn verschillende voorbeelden van open toegang op het spoor. In verschillende Europese landen heeft dit mogelijk geleid tot nieuwe producten, hogere frequenties en een lagere ticketprijs. Tegelijkertijd heeft het soms ook effect op de businesscase van de zittende vervoerder en neemt de complexiteit van de capaciteitsverdeling toe. Daarbij moet aangemerkt worden dat de effecten van open toegang niet altijd geïsoleerd kunnen worden van andere invloeden waarmee de directe impact lastig in te schatten is.

5 Potentiële kansen en bedreigingen open toegang in Nederland

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de potentiële kansen en bedreigingen van het recht op toegang tot de infrastructuur voor binnenlands spoorvervoer in Nederland per actor beschreven. Achtereenvolgens wordt daarbij ingegaan op de kansen en bedreigingen voor de reiziger en het reizigerspotentieel, de concessieverlenende overheden, potentiële spoorvervoerders die toegang tot de Nederlandse infrastructuur willen om openbaar vervoer te verrichten zonder concessie, de concessiehoudende vervoerders, ProRail en de spoorgoederenvervoerders. De mate waarin de potentiële kansen en bedreigingen zich in de praktijk zullen voordoen, is sterk afhankelijk van specifieke situatie en context en de gemaakte beleidsmatige keuzes.⁵²

De potentiële kansen en bedreigingen zijn geïnventariseerd op basis van literatuurstudie, interviews en de analyses uit de vorige hoofdstukken.

Referentiesituatie

Bij de inventarisatie van potentiële kansen en bedreigingen is de huidige ordening van het spoorvervoer als referentie gehanteerd; d.w.z. er is ook na 2024 sprake van concurrentie om het spoor waarbij een concessie voor het hoofdrailnet onderhands of openbaar wordt gegund en regionaal concessies worden aanbesteed. Dit laat onverlet dat de daadwerkelijke concessie voor het HRN of de ordening na 2024 - afhankelijk van politieke besluitvorming - van de gehanteerde referentie kan afwijken.⁵³

5.2 De reiziger en het reizigerspotentieel

Tot eind jaren negentig was de reiziger in Nederland gewend aan één spoorwegonderneming voor het binnenlands personenvervoer van de overheid: de NV Nederlandse Spoorwegen.⁵⁴ Ook het stad- en streekvervoer was in overheidshanden. Door de decentralisatie is de treinreiziger in de afgelopen circa twintig jaar steeds meer vertrouwd geraakt met andere spoorwegondernemingen die naast NS een deel van het personenvervoer per trein verzorgen. Voor de reiziger is - onafhankelijk van de vervoerder - een kwalitatief goed product tegen een acceptabele prijs belangrijk.

Om inzicht te krijgen in de potentiële kansen en bedreigingen van open toegang voor de binnenlandse reiziger is het van belang om eerst inzicht te hebben in de wijze waarop verschillende typen reizigers de kwaliteit van het vervoerproduct beoordelen en de mate waarin zij daarbij gevoelig zijn voor veranderingen in prijs. Hieronder is een zijn de eisen en wensen van reizigers en de waardering van reistijd en reiskosten beknopt beschreven.

Eisen en wensen van de reiziger

Eisen en wensen van de reiziger ten aanzien van het vervoer per trein zijn afhankelijk van het reismotief. Voor forensen en studenten is het reizen per trein vaak een dagelijkse routine.

⁵² Zie ook hoofdstuk sturingsmogelijkheden

⁵³ Bijvoorbeeld als gekozen wordt voor het creëren van meer kansen voor marktinitiatieven middels open toegang.

⁵⁴ Tot eind jaren 30 van de 20^{ste} eeuw waren in Nederland verschillende spoorwegondernemingen actief. Deze ondernemingen zijn uiteindelijk gefuseerd in de NV Nederlandse spoorwegen.

Zij reizen in de ochtend- en avondspits op abonnement, met business card, of OV-studentenkaart van en naar dezelfde bestemming. Vaak met een ‘vaste’ trein, maar steeds vaker ook ‘spoorboekloos’ in de brede Randstand met de eerste trein die vanaf het hetzelfde perron vertrekt. Forenzen en studenten hechten dan ook veel belang aan hoogfrequente, snelle treindiensten die met een hoge betrouwbaarheid en punctualiteit worden uitgevoerd.⁵⁵ Met name op de langere trajecten is een hoge zitplaatskans belangrijk, omdat dan reistijd als werktijd kan worden benut. De spitsreiziger wil daarnaast voorzien worden van adequate (digitale) reisinformatie, vooral als sprake is van verstoringen.

Voor reizigers met sociale en recreatieve motieven (winkelen, vakantie, recreatie, sociaal bezoek) heeft het reizen per trein een meer incidenteel karakter. Zij bereiden hun reisbestemming en het moment van reizen vaker goed voor. De ritten worden vaker aan de randen van de spits of in de daluren gemaakt en er wordt ook vaker in groepsverband gereisd. Er wordt vaker met losse kaartjes of op saldo gereisd. De ritlengte is gemiddeld langer. De betrouwbaarheid van de treindienst is voor dit type reiziger doorgaans belangrijker dan de snelheid.⁵⁶ Sociaal recreatieve reizigers hechten bovendien veel belang aan een zitplaats en goede reisinformatie zowel in de trein als op het station.

Prijs

Reizigers reageren afhankelijk van hun reismotief verschillend op een verandering van de prijs van een treinreis. De gevoeligheid voor veranderingen (prijselasticiteit) op het aantal verplaatsingen is bij reizen met het motief “opleiding” relatief laag. Deze lage gevoeligheid van studenten voor veranderingen wordt veroorzaakt door de OV-studentenkaart. Bij sociaal economische motieven, bijvoorbeeld “winkelen” is de gevoeligheid relatief hoog, terwijl de gevoeligheid voor prijsverandering voor de motieven “zakelijk”, “woon-werk”, “vakantie en “overig” (sociaal bezoek, recreatie) een tussenpositie inneemt⁵⁷. Bij de zakelijke reizigers en de forenzen ervaart een deel van de reizigers geen of slechts een beperkte prijsprikkel omdat een verandering in de prijs van de treinrit hen privé niet of slechts deels raakt.

Reistijd

Het merendeel van de treinreizigers maakt gebruik van meerdere modaliteiten. De reiziger is hierdoor vooral gevoelig voor verbetering van de deur-tot-deur reistijd die een resultante is van een keten aan activiteiten. De uiteindelijke deur-tot-deur-reistijd hangt naast de wachttijd op het station, de duur van de rit en eventuele overstaptijd af van de tijd die nodig is voor een aansluiting op en verblijf in andere modaliteiten, zoals fiets, bus, tram en metro, auto en vraggestuurde mobiliteitsdiensten.

Naar mate de reiziger meer ongemak ervaart, neemt de gepercipieerde reistijd toe. De mate waarin (potentiële) reizigers reageren op veranderingen in de gepercipieerde reistijd (reistijdelasticiteit) is afhankelijk van het reismotief en de mate waarin de reiziger over een aantrekkelijk alternatief beschikt. De impact van een extra overstap op de reiservaring tijdens de reis is aanzienlijk groter dan de tijd die een overstap kost, zo blijkt uit reizigersonderzoek. Reizigers ervaren een overstapweerstand, waarbij een extra overstap wordt ervaren als acht tot twintig minuten extra reistijd⁵⁸.

Overzicht potentiële kansen en bedreigingen

In onderstaand overzicht zijn de geïnventariseerde kansen en bedreigingen voor de reiziger weergegeven waarna ze per stuk uiteengezet zijn.

⁵⁵ NS Klantwensenonderzoek 2003/2007 onder Nederlandse reizigers.

⁵⁶ NS Klantwensenonderzoek 2003/2007 onder Nederlandse reizigers.

⁵⁷ SIGNIFICANCE (2018) Market-canbear-test 2020-2024.

⁵⁸ De Keizer (NS Reizigers) en Hofker (ProRail), Klantwaardering van overstappen, 2013; Haarsman, De weerstand van overstappen, 2012.

Potentiële kansen	Potentiële bedreigingen
<p>Meer marktwerking leidt tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lagere tarieven ▪ Meer aanbod vervoer <ul style="list-style-type: none"> ○ Hogere frequenties ○ Nieuwe directe treindiensten ▪ Hogere kwaliteit treindiensten <ul style="list-style-type: none"> ○ Snellere trein ○ Hoger comfort ○ Hogere zitplaatskans ○ Beter dienstverlening ○ Beter reisinformatie ○ Beter integratie voor- natransport ▪ Meer keuzevrijheid reiziger leidt ook tot beter concessievervoer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concurrentie om capaciteit leidt tot verdringing ▪ Open toegang treinen van lagere kwaliteit ▪ Hogere prijzen open toegang trein in spits ▪ Aantasting samenhang netwerk ▪ Continuïteit niet geborgd. ▪ Minder invloed consumentenorganisaties. ▪ Minder transparant, complexer, minder gemakkelijk. ▪ (Zelfstandige) toegankelijkheid minder mobiele reizigers

Potentiële kansen

Lagere tarieven

De algemene economische theorie gaat er van uit dat meer concurrentie leidt tot lagere kosten, een hogere productiviteit, een betere kwaliteit van producten en meer innovatie. Ook door een deel van de geïnterviewden is dit benadrukt. Een open toegang vervoerder ervaart door marktwerking een sterke prikkel om productiemiddelen (m.n. materieel en personeel) efficiënt in te zetten. Daarnaast heeft deze vervoerder doorgaans minder last van historisch gegroeide kosten (bijv. CAO, overhead). Door het lagere kostenniveau zijn open toegang vervoerders in staat om treindiensten tegen een lagere prijs in de markt te zetten. Voorbeelden van lagere tarieven door concurrentie zijn de treindienst Berlijn - Frankfurt die door de open toegang operator tegen fors lagere tarieven wordt aangeboden dan de treindienst van DB⁵⁹, het hogesnelheidsvervoer in Italië waarvan de tarieven zijn gedaald door open toegang en de verbinding Amsterdam - Brussel die door Eurostar doorgaans tegen lagere tarieven wordt aangeboden dan door Thalys⁶⁰.

Meer en beter aanbod vervoer

Op trajecten waar sprake is van voldoende infrastructuurcapaciteit en vervoervraag kan open toegang leiden tot een uitbreiding van het aanbod aan treindiensten. Open toegang kan op deze trajecten leiden tot een verhoging van de bedienfrequentie, maar ook tot nieuwe directe treindiensten die door de concessievervoerder niet worden aangeboden.

Door open toegang kan ook de kwaliteit van het vervoer toenemen. Daarbij kan gedacht worden aan snellere treindiensten (bijvoorbeeld door het overslaan van stations), treindiensten met een hoger comfortniveau (bijvoorbeeld betere stoelen, hogere zitplaatskans), betere dienstverlening en service, betere reisinformatie en betere integratie met het voor- en natransport (geïntegreerd ticket).

⁵⁹ Ticketprijs (ca. -75%) i.c.m. een langere reistijd (ca 10%) en inzet van IC-materieel vs ICE-materieel. DB halteert op Frankfurt Hbf en Flixtrain op Frankfurt Süd. Bron: website DB en website Flixtrain, geraadpleegd op 17 april 2019.

⁶⁰ Ticketprijs (ca. -50%) tijdens de ochtendspits bij ongeveer gelijke reistijd. Over het gemiddelde van de dag is het verschil kleiner maar blijft Eurostar goedkoper. Bron: website Thalys en website Eurostar, geraadpleegd op 17 juni 2019.

In dit verband is door geïnterviewden gewezen op de decentralisatie en de daarmee gepaard gaande aanbesteding van regionale concessies en waar dit toe heeft geleid: betere afstemming tussen bus- en treinvervoer, verhoging van frequenties, uitbreiding van treindiensten aan de randen van de dag, inzet van nieuw materieel, imagoverbetering en een betere klantgerichtheid. Bij de meeste treindiensten die onder concurrentie zijn aanbesteed is een groei in het aantal reizigers opgetreden⁶¹. Hierbij gaat het weliswaar om een andere vorm van concurrentie (om i.p.v. op de markt), maar het laat wel de kansen van meer concurrentie in algemene zin zien. Overigens vindt op dit moment nieuw onderzoek plaats naar de gevolgen van decentralisatie.

Ook vanuit het buitenland worden voorbeeld aangedragen waarmee de positieve kanten van meer marktwerking in het personenvervoer worden benadrukt. Zo wordt er op gewezen dat de introductie van concurrentie op het spoor voor het binnenlands personenvervoer een positieve bijdrage heeft geleverd aan de aantrekkelijkheid van de trein als vervoermodaliteit, met name voor het middellange en lange afstandsvervoer in Italië, Oostenrijk, Tsjechië, Duitsland.⁶²

Meer keuzevrijheid leidt ook tot beter concessievervoer

Verder wordt aangedragen dat de regionale concurrentie om de markt in combinatie met prestatie-sturing en de dreiging van concurrentie op het hoofdrailnet er in belangrijke mate toe hebben bijgedragen dat de kwaliteit van het vervoerproduct van de concessiehouder op het hoofdrailnet in de loop van de tijd steeds verder is verbeterd. De HRN-concessiehouder wordt onder de dreiging van meer concurrentie geprikkeld om zichzelf continu te verbeteren. Open toegang of de dreiging (prikkel) kan de machtspositie van de reiziger ten opzichte van de concessievervoerder mogelijk verder verbeteren omdat de reiziger niet langer afhankelijk is van één aanbieder maar kan kiezen op basis van klantervaring.

Potentiële bedreigingen

Lagere kwaliteit

Omdat de open toegang aanbieder niet gebonden is aan dezelfde kwaliteitseisen als het concessievervoer, bestaat daarbij de kans dat een open toegang treindienst wordt aangeboden met een lager kwaliteitsniveau dan het reguliere concessievervoer. Dit kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door de inzet van verouderd materieel. Dit risico speelt vooral in het geval van verdringing van bestaande diensten. De gemiddelde kwaliteit van het spoor neemt dan af. Voor individuele reizigers kan de keuze voor een lagere kwaliteit tegen een lagere prijs desalniettemin een goede keuze zijn.

Hogere prijzen open toegang trein in spits

Concurrentie op het spoor leidt mogelijk niet (alleen) tot lagere tarieven, maar (ook) tot hogere tarieven. Zo zou een open toegang aanbieder zijn opbrengsten kunnen maximeren (yelden) door op drukke trajecten in de spits hogere tarieven te vragen mede gezien de afhankelijkheid c.q. beperkte mogelijkheden voor sommige reizigersgroepen in de spits om een eerdere of latere trein te nemen en hun bereidheid om een hogere prijs te accepteren. De hogere financiële opbrengst voor de vervoerder gaat dan gepaard met een lagere maatschappelijke prestatie omdat als gevolg van de prijsverhoging minder mensen van de trein gebruik zullen maken. Dit risico speelt in het geval van verdringing van bestaande diensten door een gebrek aan infrastructuurcapaciteit.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld Ecorys 2011.

⁶² Quick scan buitenlandse ervaringen met open toegang in het personenvervoer per spoor, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, directie Openbaar Vervoer en Spoor (2019).

Oligopolie

Door de toetreding van open toegang vervoerders zal geen volledige mededinging maar hoogstens een heterogeen oligopolie ontstaan. Per verbinding blijft het aantal aanbieders beperkt (1 - 3). Op een markt met slechts enkele aanbieders is de kans groot dat individuele vervoerders uit angst voor een prijzenoorlog elkaar niet beconcurreren op prijs maar op kwaliteit. Het gevolg van een oligopolie kan zijn dat de winst van de open toegang vervoerder groter wordt maar de prijs/kwaliteit verhouding voor de reiziger niet. Dit laat onverlet dat toetreders kunnen besluiten om op korte termijn wel met substantieel lagere tarieven te werken - desnoods onder kostprijs - ten einde marktaandeel te verwerven ten koste van de zittende vervoerder.

Aantasting samenhang in het netwerk

Het risico bestaat dat verdringing van concessietreinen door open toegang vervoerders leidt tot een 'lappendekken van treindiensten' die qua lijnvoering, dienstregeling en overstaptijden niet goed op elkaar aansluiten. Bijvoorbeeld omdat de open toegang treinen op onregelmatige tijden rijden. Dit risico is met name aanwezig indien open toegang vervoerders zich primair op hun eigen businesscase richten zonder rekening te houden met de netwerkeffecten of er niet in slagen om te komen tot een coöperatieve strategie waarin individuele vervoerdiensten vanuit het belang van de reiziger onderling zijn afgestemd ('prisoners dilemma'). Dit risico op een suboptimale uitkomst voor de reiziger is met name aanwezig indien centrale regie op lijnvoering en dienstregeling ontbreekt.

Discontinuïteit in het vervoer

Een ander risico van verdringing is discontinuïteit. De concessiehouder is verplicht om voor de duur van de concessie treindiensten aan te bieden. Voor open toegang vervoerders geldt dat niet. Dit betekent dat de open toegang vervoerder bijvoorbeeld zelf kan besluiten om alleen op commercieel meest gunstige momenten van de dag vervoer aan te bieden en daar buiten niet. Of om de exploitatie om commerciële redenen tijdelijk of permanent te staken. Het is in dergelijke gevallen bovendien goed denkbaar dat een concessievrerder niet in staat is om de veroorzaakte discontinuïteit tijdig op te vangen.

Minder invloed consumentenorganisaties

Op grond van de Wp2000 hebben de consumentenorganisaties een adviesrecht met betrekking tot het concessievrer. In de HRN-concessie⁶³ is dit uitgewerkt in een vrij vergaande plicht voor de concessievrerder om in het belang van een goede dienstverlening aan de reizigers samen te werken met de consumentenorganisaties. De HRN-concessiehouder moet consumentenorganisaties actief en constructief betrekken bij de inhoud van het vervoerplan incl. de dienstregeling, de meting van klant-oordelen, het verbeteren van de deur-tot-deur reis, onderzoek naar en de ontwikkeling van reizigers-wensen, voornemens tot wijziging en afschaffing van bestaande producten, de reisproducten en tarieven, voorstellen voor tariefdifferentiatie, experimenten, en voornemens tot product- en service-vernieuwing. Omdat een open toegang vervoerder niet gebonden is aan een concessie hoeft deze vervoerder niet aan deze verplichtingen te voldoen.

Het is daarbij de vraag of concessievrerders in de richting van de consumentenorganisaties in dezelfde mate open en transparant kunnen blijven over hun toekomstplannen aangezien het risico bestaat dat zij hiermee hun concurrentiepositie schaden. Het is niet ondenkbaar dat concessievrerders zich zullen beperken tot uitsluitend de wettelijk verplichte informatie dan wel de huidige verplichtingen in aanloop naar een nieuwe concessie ter discussie zullen stellen.

⁶³ Artikel 10 HRN vervoerconcessie.

Minder transparant, complexer, minder gemakkelijk.

Open toegang leidt tot meer keuzevrijheid voor de reiziger. Door een deel van de reizigers kan dit echter ook negatief ervaren worden indien de keuzevrijheid bijvoorbeeld leidt tot onoverzichtelijkere tariefstructuren (bijv. als gevolg van dynamische beprijzing). Verschillende vervoerders op een reis kan ook leiden tot extra handelingen voor reizigers vooral indien ticketing en reisinformatie niet goed afgestemd en geïntegreerd zijn. Maar ook tot verwarring en onbegrip bij een deel van de reizigers; “bij welk loket of medewerker kan ik met mijn vraag terecht? Waarom heeft deze trein opeens een andere kleur?”

(Zelfstandige) toegankelijkheid minder mobiele reizigers.

De toegankelijkheid van materieel voor minder validen is gereguleerd via de Spoorwegwet en de zogenaamde technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's). Nieuw materieel zal aan deze eisen moeten voldoen. Materieel dat vóór de inwerkingtreding van de TSI is toegelaten, voldoet mogelijk niet aan de eisen ten aanzien van toegankelijkheid. In de concessie voor het hoofdrailnet is een extra (niet-wettelijke)verplichting opgenomen voor de vervoerder om zorg te dragen voor zelfstandige toegang tot het materieel dat wordt ingezet op het hoofdrailnet. De kans is reëel dat materieel dat wordt ingezet door open toegang vervoerders niet in dezelfde mate (zelfstandig) toegankelijk is als het materieel dat in het kader van de hoofdrailnet concessie rijdt of gaat rijden. Dit risico is met name aanwezig indien ouder, al in Nederland toegelaten materieel wordt ingezet.

5.3 De concessieverlenende overheid

De (concessieverlenende) overheden moeten het publieke belang van goed, veilig, duurzaam, toegankelijk personenvervoer per trein tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten borgen. Voor de concessieverlenende overheid kan sprake zijn van de volgende potentiële kansen en bedreigingen.

Potentiële kansen	Potentiële bedreigingen
<ul style="list-style-type: none">▪ Prikkel voor concessiehouder om (nog) klantgerichter en efficiënter te worden▪ Open toegang als aanvulling op concessievervoer	<ul style="list-style-type: none">▪ Moeilijkere afdichting en beheersing concessie▪ Cherry picking▪ Samenhang netwerk vermindert▪ Sturen op KPI's wordt moeilijker

Potentiële kansen

Prikkel voor concessiehouder

Het recht op toegang tot de infrastructuur voor binnenlands spoorvervoer kan de concessiehouder prikkelen om (nog) klantgerichter en efficiënter te worden. Zo is door de aanbesteding van regionale concessies de ‘dreiging tot marktwerking’ bij de onderhandse gunning van de hoofdrailnetconcessie sterker geworden. In de hoofdrailnetconcessie zijn weer afspraken gemaakt om tot een beter en efficiënter vervoersproduct te komen. De dreiging van concurrentie bij onderhandse gunning valt onder de brede definitie van marktwerking⁶⁴.

Aanvulling op concessievervoer

De kans bestaat dat open toegang vervoerders in bepaalde niches van de markt treindiensten kunnen ontwikkelen en aanbieden die nu niet tot stand komen. Het open toegang vervoer concurreert in dat geval niet direct met het concessievervoer maar kan gezien worden als een aanvulling op het concessievervoer.

⁶⁴ MuConsult (2004) Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer

Ook is denkbaar dat de huidige concessiehouder op het hoofdrailnet onder open toegang enkele stations doorrijdt op een regionaal deel van het spoor. Andersom is het ook mogelijk dat een regionale concessiehouder enkele stations doorrijdt op het hoofdrailnet.

Potentiële bedreigingen

Moeilijkere afdichting en beheersing concessie

Momenteel is er een concessiestelsel waarin concessieverleners en concessiehouders afspraken maken over het openbaar vervoer. Indien een open toegang vervoerder toetreedt neemt het aantal partijen toe en kunnen de verhoudingen tussen de huidige partijen veranderen. De toetreding van een nieuwe vervoerder kan invloed hebben op de afspraken die worden gemaakt in een concessie. Dit maakt het proces van concessieverlening en concessiebeheersing mogelijk complexer.

Cherry picking

De huidige hoofdrailnetconcessie omvat zowel winstgevende als verlieslatende treindiensten. De winstgevende ‘dikke’ corridors zijn ook voor de open toegang aanbieders commercieel aantrekkelijk, terwijl open toegang vervoerders waarschijnlijk niet geïnteresseerd zijn in treindiensten die (sterk) verlieslatend zijn. De concessiehouder voor het hoofdrailnet betaalt voor het uitvoeren van de spoorvervoerdiensten een jaarlijkse concessieprijs aan de concessieverlener. Als gevolg van cherry picking bestaat het risico dat de hoofdrailnetconcessie uiteindelijk verlieslatend wordt en de concessiehouder door de staat moet worden gesubsidieerd. Bij regionale concessies betaalt de concessieverlener een vergoeding aan de concessiehouder. Als daar de businesscase door cherry picking verslechtert bestaat het risico dat de subsidie moet worden verhoogd.

Samenhang tussen treindiensten vermindert

De samenhang tussen de treindiensten op het hoofdrailnet is van grote invloed op de reistijd en op een inzet van materieel en personeel. Bij concurrentie om het spoor kan de concessiehouder binnen zijn concessie de samenhang tussen verschillende treindiensten optimaliseren ten gunste van de reizigers en de eigen bedrijfsvoering. Open toegang vervoerders zullen echter meer gericht zijn op het optimaliseren van hun eigen bedrijfsbelang, dan op het optimaliseren van het gehele netwerk. Een combinatie van concurrentie ‘om’ en ‘op’ het spoor kan dan ook afbreuk doen aan de samenhang. Vooral als het open toegang vervoer de treindiensten die door de concessiehouder worden gereden verdringt. Bij een substantiële vermindering van het aantal concessietreinen worden de optimalisatiemogelijkheden van de concessiehouder bovendien beperkt. Dat kan zich niet alleen vertalen in lagere vervoerprestaties van het systeem, maar ook in een relatieve toename van de exploitatiekosten omdat de efficiency van materieel- en personeelsinzet kleiner wordt.

Sturen op KPI's wordt moeilijker

In concessies wordt nu veel gestuurd via KPI's (punctualiteit, klanttevredenheid). Momenteel is de concessiehouder de enige vervoerder behoudens een aantal samenlooptrajecten⁶⁵. De verantwoordelijkheid voor een lage score op de KPI's ligt daarmee bij de vervoerder of de infrastructuurbeheerder. Als het aantal partijen toeneemt, neemt de toewijsbaarheid van een lage score af. Sturen wordt lastiger als partijen meer naar anderen kunnen wijzen.

⁶⁵ De consequenties van de langere samenloop in Limburg worden momenteel gemonitord. De uitkomsten zijn nog niet beschikbaar.

5.4 De stelsel/systeemverantwoordelijke

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is systeemverantwoordelijk voor het openbaar vervoer per spoor. Het ministerie draagt o.a. zorg voor het beleid, de governance en de ontwikkeling en implementatie van Europese en nationale wet- en regelgeving. Het publieke belang van goed, veilig, duurzaam, toegankelijk personenvervoer per trein tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten dient daarbij geborgd te worden. Vanuit de rol van stelsel/systeemverantwoordelijke zal het ministerie enerzijds binnen de Europese en nationale wet- en regelgeving ruimte moeten bieden aan initiatieven vanuit de markt en anderzijds de verantwoordelijkheid hebben om de huidige prestaties van het vervoerssysteem te behouden en waar mogelijk te verbeteren.

Potentiële kansen	Potentiële bedreigingen
<ul style="list-style-type: none">▪ Disruptieve innovatie▪ Hogere efficiency op systeemniveau▪ Meer reizigers	<ul style="list-style-type: none">▪ Concurrentie op de markt bemoeilijkt concurrentie om de markt▪ Borging publieke belangen▪ Frictie- en transactiekosten▪ Ontbreken van reciprociteit▪ Sturing op integrale prestaties

Potentiële kansen

Disruptieve innovatie

Wanneer toetreders er in slagen om in bepaalde marktsegmenten reizigers innovatieve (vervoers)diensten aan te bieden en/of businessmodellen te ontwikkelen al dan niet in combinatie met een slimme inzet van technologische mogelijkheden dan kan dat in potentie een disruptieve uitwerking⁶⁶ hebben en een sterke impuls geven aan verander- en vernieuwingsprocessen in de spoorsector.

Kader Disruptie⁶⁷

'Disruptie' is een proces waarin een kleiner bedrijf dat over minder resources beschikt erin slaagt om een gevestigde onderneming uit te dagen. Specifieker: terwijl zittende ondernemingen focussen op verbetering van hun producten en diensten voor hun meest eisende (en meestal ook meest winstgevende) klanten, gaan ze de behoeften van sommige segmenten te boven en negeren ze de behoeften van andere segmenten.

Toetreders die disruptief blijken te zijn, richten zich met succes op die over het hoofd geziene segmenten, waarbij ze voet aan de grond krijgen door geschiktere functionaliteit te leveren - vaak tegen een lagere prijs. Zittende ondernemingen, op jacht naar meer winstgevendheid in meer eisende segmenten, reageren daarop vaak niet krachtadig. De toetreders schuiven vervolgens door naar hogere marktsegmenten en leveren de prestatie die gevraagd wordt door de mainstreamklanten van zittende ondernemingen, met handhaving van de voordelen die de drijvende kracht waren van hun aanvankelijke succes.

Hogere efficiency op systeemniveau

De kwaliteit van het spoorvervoer in Nederland is hoog, ook in internationaal perspectief. De hoge prestaties gaan echter wel gepaard met relatief hoge kosten. Meer marktwerking kan concessie-vervoerders, de infrastructuurbeheerder en overheden prikkelen om doeltreffender en doelmatiger te worden waardoor de efficiency op systeemniveau kan toenemen.

⁶⁶ Disruptie ontstaat als succesvolle organisaties die geconfronteerd worden met technologische verandering hardnekkig dezelfde keuzes blijven maken omdat zij daarmee in eerste instantie succesvol zijn geworden.

⁶⁷ Wat is disruptieve innovatie? Christensen, Raynor en McDonald, Management Executive januari/februari 2016.

Meer reizigers

Open toegang vervoer kan een bijdrage leveren aan de verdere groei van het personenvervoer per trein, vooral indien dit type vervoer markten weet te ontwikkelen die in het huidige concessie vervoer niet of onvoldoende bediend worden. Dit kan een extra stimulans zijn voor het bereiken van een modal shift naar trein.

Potentiële bedreigingen

Concurrentie op de markt bemoeilijkt concurrentie om de markt

Met open toegang wordt een systeem van concurrentie “op de markt” geïntroduceerd naast het huidige systeem waarin sprake is van concurrentie “om de markt” (concessies). Deze twee systemen beogen beiden marktwerking, maar een combinatie van beide systemen kan een ongewenste impact hebben op het huidige concessievervoer. Bij concurrentie om de markt is de waarde van de concessie in beginsel vooraf bepaald. Door open toegang is er geen sprake meer van een exclusief recht waardoor de concessiewaarde onzekerder is.

De samenhang tussen de treindiensten op het hoofdrailnet is van grote invloed op de totale (gepercipieerde) reistijd. Deze kan beter worden gewaarborgd door het definiëren van netwerken dan door concurrentie op het spoor. De vervoerder kan binnen zijn concessiegebied het vervoer en de samenhang immers optimaliseren. De samenhang in het netwerk zal minder tot zijn recht komen bij concurrentie op het spoor, waar vervoerders meer gericht zullen zijn op het optimaliseren van hun eigen belang, dan dat van het netwerk als geheel.⁶⁸

Verdringing van concessietreinen

In de brede Randstad is mede door de invoering van hoog frequente treindiensten weinig resterende infrastructuurcapaciteit beschikbaar.⁶⁹ Capaciteitsknelpunten doen zich met name voor op en rond de knopen waar verschillende corridors samen komen en grote stations waar het een steeds grotere uitdaging is om voldoende capaciteit te vinden voor bijvoorbeeld halteren, splitsen, keren en opstellen. Deze capaciteitsknelpunten leiden ook in huidige operatie tot veel beperkingen in de verdere optimalisatie (lijnvoering en dienstregeling) van treindiensten. De ‘dikke’ corridors zijn ook voor open toegang aanbieders commercieel aantrekkelijke corridors. Afhankelijk van de capaciteitsverdeling/toedeling bestaat de mogelijkheid dat nieuwe treindiensten die onder open toegang worden aangeboden, in de prioritering van capaciteit, bestaande concessietreinen (deels) zullen verdringen en daarmee de samenhang in het netwerk aantasten.

Borging publieke belangen

De staatssecretaris dient vanuit haar stelselverantwoordelijkheid de publieke belangen die betrokken zijn bij het personenvervoer spoor te borgen. Een voorbeeld van een publiek belang dat bij open toegang in het geding kan zijn, is continuïteit (leveringszekerheid). Het borgen van het publieke belang is doorgaans lastiger in een situatie waarin sprake is van concurrentie op in plaats van om de markt. Daarnaast gaat het ook om de borging van bredere publieke belangen zoals ruimte voor het goederenvervoer per spoor.

FRICTIE- en transactiekosten

Open toegang leidt tot extra afstemming, overleg en potentiële conflictsituaties bij zowel de concessieverleners, de capaciteitsverdelers (ProRail), de toezichthouder (ACM) als de concessiehoudende vervoerders. Vrijwel alle geïnterviewden verwachten dat de introductie van open toegang leidt tot hogere transactie- en frictiekosten.

⁶⁸ Veraart, M. (2007) Sturing van publieke dienstverlening

⁶⁹ Zie o.a. Spoormonitor 2018 ACM.

Deels zal sprake zijn van een inregelvraagstuk (van voorbijgaande aard). Maar deels zal het ook van blijvende aard zijn. Het aantal betrokken partijen neemt immers blijvend toe waarmee de situatie complexer wordt. Op basis van de interviews en de internationale literatuur⁷⁰ zijn er aanwijzingen dat er rekening mee moet worden gehouden dat open toegang leidt tot hogere systeemkosten door de verhoogde complexiteit. De omvang van deze kosten is deels afhankelijk van de hoeveelheid open toegang vervoerders en de omvang van hun diensten.

Ontbreken van reciprociteit

Enkele geïnterviewden hebben gewezen op het risico van ontbrekende reciprociteit (wederkerigheid). De mogelijkheid bestaat dat buitenlandse - in eigendom van de staat zijnde - vervoerders toetreden op de Nederlandse binnenlandse markt, terwijl de binnenlandse thuishandelaar (defacto) afgeschermd wordt. Sommige Europese landen zijn in het verleden minder voortvarend gebleken dan anderen ten aanzien van de Europese spoormarkt. Ook ten aanzien van partijen buiten de EU bestaat dit risico. Zo is bijvoorbeeld MTR uit Hong Kong actief in Zweden.⁷¹

Nieuwe investeringen in de infrastructuur

Indien het open toegang vervoer niet inpasbaar is op de Nederlandse infrastructuur dan kan dit leiden tot extra capaciteitsbehoeften waarvoor kostbare investeringen in de infrastructuur noodzakelijk zijn. Het is vanuit de SERA-richtlijn niet verplicht om infrastructuur bij te bouwen, maar het is denkbaar dat investeringen nodig zijn, die zonder open toegang niet nodig zouden zijn geweest om beleidsdoelen te bewerkstelligen. Mogelijke voorbeelden zijn: extra opstelcapaciteit voor open toegang treinen, aanpassing van stations (perrons), extra infrastructuur bij drukke knopen.

Sturing op integrale prestaties

De prestatie van het vervoersysteem zijn meer dan een optelsom van de prestaties van de afzonderlijke delen. Dit is de reden dat in de afgelopen jaren door het ministerie, NS en ProRail is ingezet op meer samenwerking bij het verbeteren van de prestatie van het spoor. Op dit moment kan het ministerie via de beheerconcessie en de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet sturen op prestaties van zowel ProRail als NS. Zo was een integrale aanpak van de winterweerproblematiek mogelijk omdat het ministerie met twee partijen te maken had (NS en ProRail) die allebei een concessie hadden en gedwongen konden worden om samen de problemen op te lossen. Wanneer een substantieel deel van het vervoer via open toegang zou plaatsvinden, dan ontbreken de instrumenten om op dat deel sturing toe te passen. Het risico bestaat dat hierdoor de integrale prestaties van het spoorstelsel onder druk komen te staan.

5.5 De markt (potentiële spoorvervoerders)

Open toegang tot de binnenlandse infrastructuur biedt per definitie kansen voor potentiële aanbieders van openbaar vervoer zonder concessie. Potentiële aanbieders zullen op basis van een analyse van de markt voor binnenlands personenvervoer inclusief de aanwezige drempels die toetreding kunnen bemoeilijken besluiten om wel/of geen treindiensten te ontwikkelen voor de binnenlandse markt.

Zowel potentiële kansen als bedreigingen (drempels) zijn hierna in aangegeven.

⁷⁰ Rosa, A. (2009) Governance of competition in the Swiss and European railway sector

⁷¹ MTR (2019) Railway Construction, Operation and Maintenance
(<https://www.mtr.com.hk/en/corporate/consultancy/railwayoperation.html>)

Potentiële kansen	Potentiële bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prijsconcurrentie op drukke relaties ▪ Diensten ontwikkelen voor nieuwe marktsegmenten ▪ Optimalisatie reguliere concessietreindienst 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontbreken voldoende capaciteit spoor ▪ Geen eerlijke Toegang tot infrastructuur ▪ Tijdige beschikbaarheid van toegelaten materieel ▪ Invulling Economisch evenwichtstoets ▪ Tegenwerking door zittende vervoerder

Potentiële kansen

Prijsconcurrentie op bestaande drukke relaties

Met name op de ‘dikke’ vervoerrelaties in de brede Randstad zijn er kansen om op prijs te gaan concurreren met het reguliere concessieervoer. Een open toegang vervoerder kan daarbij een combinatie van strategieën hanteren zoals het beperken van de exploitatiekosten (bijvoorbeeld door het optimaliseren materieel- en personeelsinzet en/of de inzet van 2^e hands materieel), het slim gebruik maken van de prijselasticiteit (lagere prijs leidt tot meer reizigers) of door tijdelijk genoeg nemen met verlies of een lage winstmarge teneinde marktaandeel ten koste van het concessieervoer te verwerven.

Nieuwe diensten ontwikkelen voor nieuwe marktsegmenten

Het concessieervoer richt zich met name op het bedienen van de meest omvangrijk marktsegmenten. Dit biedt mogelijk voor toetreders kansen voor het introduceren van nieuwe, nog niet bestaande treindiensten zoals een treindienst met minder stops (snellere reistijd), een nieuwe, rechtstreekse verbinding of treindiensten met een betere overstap en aansluitingen. Andere mogelijkheden zouden kunnen liggen in de integratie met het Mobility as a Service en integratie met internationaal personenvervoer. Daarnaast zouden internationale open toegang vervoerders een treindienst kunnen integreren in hun internationale trein- en busverbindingen en daarmee aan nieuwe markten kunnen koppelen.

Optimalisatie reguliere concessietreindienst

Open toegang maakt het mogelijk om een reguliere treindienst die op basis van een concessie wordt gereden - onder open toegang - door te laten rijden in een ander concessiegebied. Dit kan met name aantrekkelijk zijn voor de vervoerder indien de huidige materieelomloop (bijvoorbeeld door lange keertijd) ruimte biedt om een of meer stations door te rijden. De bediening van de extra stations kan immers tegen lage (marginale) kosten worden gerealiseerd en een beter aanbod voor reizigers opleveren.

In hoofdstuk 6 (economische dynamiek van open toegang vervoer) wordt nader in gegaan op de kansen voor potentiële aanbieders.

Potentiële bedreigingen

Ontbreken voldoende capaciteit spoor

Aantrekkelijke potentiële deelmarkten voor open toegang hebben deels betrekking op dikke vervoersstromen, langere afstanden, aanvulling op bestaand aanbod. Dit zijn routes die al intensief bediend worden in Nederland. In Nederland is nauwelijks ruimte voor nieuwe toetreders in de bestaande dienstregeling als gevolg van knelpunten in de capaciteit op met name knopen, stations en opstel terreinen.⁷²

⁷² De capaciteit op het hoofdrailnet is vaak nu al onvoldoende om de PHS dienstregeling uit te voeren. Hiervoor wordt het spoor momenteel op verschillende plekken uitgebreid.

Geen ‘eerlijke’ toegang tot infrastructuur

Een non discriminatoire verdeling van de toegang tot infrastructuur is een uitgangspunt behorend bij open toegang. Toch hoeft dit niet altijd zo ervaren te worden door de open toegang vervoerder. Lidstaten kunnen op basis van Europese regelgeving maatregelen nemen om samenhang van het netwerk te waarborgen. Daarmee kan het voorkomen dat treinen van de concessie vervoerder via het besluit capaciteitsverdeling rechtmatig prioriteit krijgen. In hoeverre deze bedreiging optreedt is afhankelijk van de vormgeving van de capaciteitsverdelingsregels. Deze mogelijke belemmering geldt niet alleen voor de verdeling van capaciteit op het spoor, maar ook voor de toegang tot dienstenvoorzieningen van ProRail en NS.

Tijdige beschikbaarheid van toegelaten materieel

Voor open toegang vervoerders is het ten opzichte van met name grote zittende vervoerders veel lastiger om tijdig over voldoende toegelaten treinen te kunnen beschikken:

- De toetreder beschikt niet over een eigen materieelpark van in Nederland toegelaten intercitymaterieel.
- Mocht de toetreder over buitenlands materieel beschikken dan is de kans zeer groot dat dit materieel alleen na zeer hoge aanpassings- en toelatingskosten in Nederland inzetbaar is. Inzet van buitenlands materieel is hierdoor niet waarschijnlijk.
- Bij de verwerving van nieuw intercity materieel loopt de toetreder aan tegen zijn mogelijk beperkte inkoopkracht door relatief kleine omvang van bestelling. Dit zal in de materieelmarkt leiden tot geringe marktspanning, leidend tot een hogere prijs per eenheid en relatief lange en onvoorspelbare levertijden en ongunstige voorwaarden.
- Er is geen leasemarkt voor in Nederland toegelaten intercity en sprintermaterieel. Er is wel een leasemarkt voor elektrische locomotieven.
- De tweede hands markt voor in Nederland toegelaten intercitytreinen wordt bepaald door de zittende concessievrvoerder (NS) en de mate waarin deze verouderd materieel afstoot.

‘Oneerlijke’ concurrentie zittende vervoerder

Er is geen gelijk speelveld tussen open toegang vervoerders en concessievrvoerders. Concessievrvoerders beschikken over gedetailleerde informatie ten aanzien van het gebruik van de trein (bijv. reizigersaantallen) die niet beschikbaar is voor open toegang vervoerders. Hierdoor is het voor open toegang vervoerders lastiger om kansen en risico’s goed in te schatten en zelf een businesscase voor een treindienst te ontwikkelen.

Daarnaast bestaat het risico van (onrechtmatige) kruissubsidiering⁷³, waarmee een zittende vervoerder met winst verliezen elders dekt. Dit heeft invloed op het gelijke speelveld, kruissubsidiering kan marktverstrend werken waardoor het voor andere spelers niet mogelijk is om toe te treden. De ACM heeft in 2019 kruissubsidiering en de niet openbaarheid van reisdata benoemd als risico in een advies⁷⁴ aan de staatsecretaris.

Invulling Economisch evenwichtstoets

De concessiehouders genieten enige bescherming door de economisch evenwichtstoets. De invulling van deze toets is bepalend voor de toetreedbaarheid van open toegang vervoerders naast concessievrvoerders. Zo maakt het verschil of gekeken wordt naar impact op omzet of impact op winst. De impact op omzet door een nieuwe toetreder zal bij een grote concessie beperkt zijn, terwijl de impact op de winst relatief groot kan zijn. Een andere bedreiging is dat de concessievrvoerder op de hoogte moet worden gesteld van het voornemen van een open toegang vervoerder om een dienst te starten.

⁷³ Veraart, M. (2007) Sturing van publieke dienstverlening

⁷⁴ ACM (2019) ACM/18/033688 Update Quickscan personenvervoer 2013

Daarmee wordt de facto concurrentiegevoelige informatie gedeeld met een concurrent. Het feit dat de concessiehouder weet dat een toetreder een aanvraag doet, is immers al concurrentiegevoelig.

Tegenwerking door zittende vervoerder

Ervaringen uit binnen- en buitenland⁷⁵ laten zien dat monopolisten - ondanks regelgeving en toezicht die dat zouden moeten voorkomen - altijd mogelijkheden hebben om het toetreders te ontmoedigen. Hierbij vertoont de zittende partij strategisch gedrag om concurrentie buiten de deur te houden. Dit is ook bekend uit andere markten⁷⁶. In het ergste geval leidt dit er toe dat partijen hun pogingen om toe te treden staken. Ook in verschillende interviews is het risico hierop nadrukkelijk benoemd.

5.6 De concessiehoudende vervoerders

Op dit moment hebben concessiehoudende vervoerders veelal een exclusief recht om binnen hun concessiegebied personen vervoer per trein aan te bieden.

Potentiële kansen	Potentiële bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prikkel om eigen bedrijfsvoering te optimaliseren ▪ Plaatst de dienstverlening meer in perspectief ▪ Aanvulling op eigen dienstverlening 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concurrentie om capaciteit leidt tot verdringing ▪ Samenhang in het netwerk wordt aangetast ▪ Lagere punctualiteit en betrouwbaarheid ▪ Onzekerheid over lange termijn winstgevendheid ▪ Intensieve samenwerking met ProRail minder vanzelfsprekend ▪ Aantasting huidige monopolie positie ▪ Meer regelgeving, hogere overheadkosten

Potentiële kansen

Prikkel om eigen bedrijfsvoering te optimaliseren

Een reële externe dreiging (open toegang) kan door zittende vervoerders benut worden om binnen de eigen onderneming veranderingen door te voeren waarvoor eerder weinig of geen draagvlak of noodzaak bestond. Daarbij kan gedacht worden aan veranderingen of innovaties gericht op het verlagen van de kosten van treinpersoneel, verlagen van overhead, het verhogen van de materieel- en personeelsinzet en het verder verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening.

Plaatst de dienstverlening meer in perspectief

Indien naast concessievoer ook sprake is van personenvervoer per trein door open toegang vervoerders dan wordt de dienstverlening van de concessievoerder meer in perspectief geplaatst en ontstaat de mogelijkheid voor de reiziger, opdrachtgever, samenleving en politiek om prestaties onderling te vergelijken.

Aanvulling op eigen dienstverlening

Open toegang vervoer kan een bijdrage leveren aan de verdere groei van het personenvervoer per trein, vooral indien dit type vervoer markten weet te ontwikkelen die in het huidige concessievoer niet of onvoldoende bediend worden.

⁷⁵ Concurrences (2012) *The Italian Competition Authority fines rail incumbent for abusing its dominant position in the markets for passenger rail transport*

⁷⁶ Veraart, M. (2007) *Sturing van publieke dienstverlening*

Potentie buiten de concessiegrens

Kans om buiten de concessiegrenzen als open toegang vervoerder te rijden en hier synergievoordelen mee te behalen. Een concessiegever kan bijvoorbeeld tegen geringe marginale kosten doorrijden over de concessiegrens en daarmee de inkomsten vergroten.

Potentiële bedreigingen

Concurrentie om capaciteit leidt tot verdringing

In de brede Randstad is mede door de invoering van hoog frequente treindiensten weinig resterende infrastructuurcapaciteit beschikbaar. Capaciteitsknelpunten doen zich met name voor op en rond de knopen waar verschillende corridors samen komen en grote stations waar het een steeds grotere uitdaging is om voldoende capaciteit te vinden voor bijvoorbeeld halteren, splitsen, keren en opstellen. Deze capaciteitsknelpunten leiden ook in huidige operatie tot veel beperkingen in de verdere optimalisatie (lijnvoering en dienstregeling) van treindiensten. De ‘dikke’ corridors zijn ook voor open toegang aanbieders commercieel aantrekkelijke corridors. Afhankelijk van de capaciteitsverdeling/toedeling bestaat de mogelijkheid dat nieuwe treindiensten die onder open toegang worden aangeboden, in de prioritering van capaciteit, bestaande concessietreinen (deels) zullen verdringen.

Samenhang in het netwerk wordt aangetast

Verdringing van concessietreindiensten door open toegang treindiensten kan er toe leiden dat de samenhang in het netwerk van concessie-treindiensten wordt aangetast. De samenhang tussen verschillende treindiensten op het netwerk is van grote invloed op de reistijd en op een inzet van materieel en personeel. Bij concurrentie om het spoor kan de concessiehouder binnen zijn concessie de samenhang tussen verschillende treindiensten optimaliseren ten gunste van de reiziger en de eigen bedrijfsvoering. Het risico bestaat dat open toegang leidt operationele beperkingen opwerpt voor het concessievoer waardoor de prestaties van het netwerk afnemen en de operationele kosten toenemen omdat materieel en personeel minder efficiënt kan worden ingezet.

Lagere punctualiteit en betrouwbaarheid

Het spoorwegennetwerk wordt intensief bereden en loopt steeds meer aan tegen de grenzen van de capaciteit. Toevoeging van open toegang treindiensten kan leiden tot vervoerders die elkaar letterlijk ‘in de weg zitten’ met name rond de stations en knooppunten waar veel logistieke bewegingen noodzakelijk zijn (halteren, aftrappen/bijplaatsen, keren, opstellen, schoonmaken, onderhoud, etc.) Meer vervoerders (met eigen materieelparken en personeel) kan dan de complexiteit van logistieke processen verder doen toenemen hetgeen zich kan uiten in een lagere punctualiteit en betrouwbaarheid van de concessietreindiensten⁷⁷.

Onzekerheid over lange termijn winstgevendheid

De huidige hoofdrailnetconcessie omvat zowel winstgevendende als verlieslatende treindiensten. De concessiehouder betaalt voor het uitvoeren van de spoorvervoerdiensten een jaarlijkse concessieprijs aan de concessieverlener. De winstgevendende ‘dikke’ corridors zijn ook voor de open toegang aanbieders de commercieel meest aantrekkelijke corridors, terwijl open toegang vervoerders waarschijnlijk niet geïnteresseerd zijn in treindiensten die (sterk) verlieslatend zijn (cherry picking). Het risico bestaat dat de hoofdrailnetconcessie hierdoor uiteindelijke (sterk) verlieslatend wordt. Het is voor de concessiehouder moeilijk om te voorspellen in welke mate cherry picking door open toegang vervoerders zich in de praktijk gaat voordoen c.q. in welke mate dit door de wetgever en toezichthouder wordt toegestaan, afgeremd of juist gefaciliteerd. Dit kan leiden tot grote onzekerheid over de lange termijn winstgevendheid.

⁷⁷ Genoemd voorbeeld: trein concessiehouder kan niet vertrekken vanaf opsteltrain omdat er een open toegang trein voor staat.

Het is reëel om te veronderstellen dat deze risico's worden ingeprijsd of anderszins worden afgewenteld op de concessieverlener of de reiziger. Ook is het denkbaar dat onzekerheid over de terugverdienmogelijkheden van investeringen, leidt tot een lagere investeringsbereidheid. De economisch evenwichtstoets geeft enige bescherming tegen cherry picking, deze toets is echter nog niet vormgegeven. De onzekerheid over de vormgeving van de EET is een bedreiging.

Intensieve samenwerking met ProRail minder vanzelfsprekend

NS en ProRail zijn in de afgelopen jaren weer intensiever met elkaar samen gaan werken. In de beheerconcessie en in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet zijn speciale Verbeterprogramma's vastgesteld, die ProRail en NS samen uitvoeren, zoals het programma Beter en Meer en de invoering van het Europese beveiligingssysteem ERTMS. Ook zijn de eisen waaraan ProRail en NS moeten voldoen, beter op elkaar (en op de concessies voor regionale vervoerders) afgestemd. Dit allemaal met als doel de reis van deur tot deur steeds verder te verbeteren. Het is denkbaar dat als gevolg van open toegang - en vanuit het perspectief van de borging van het gelijk speelveld tussen verschillende vervoerders - de huidige samenwerking tussen NS en ProRail negatief beïnvloed wordt.

Aantasting van huidige monopolie/machtspositie

Wanneer open toegang vervoerders op een succesvolle manier weten toe te treden tot de binnenlandse markt voor personenvervoer per trein dan leidt dit tot een aantasting van huidige monopolie/-machtspositie van met name de vervoerder op het hoofdrailnet. Indien open toegang vervoerders succesvoller blijken te zijn dan de huidige vervoerder op het hoofdrailnet dan zou dit voeding kunnen geven aan de discussie over een andere marktordening.

Meer regelgeving, hogere overheadkosten

Open toegang zal in algemene zin leiden tot meer regelgeving en complexiteit. Dit kan een weerslag hebben op de overheadkosten. De hoogte van de kosten is deels afhankelijk van de aard en omvang van het open toegang vervoer dat gaat ontstaan.

5.7 ProRail

ProRail op basis van de beheerconcessieverantwoordelijk voor het beheer op de hoofdspoorweginfrastructuur.⁷⁸ Dit beheer omvat:

- het onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- de voorbereiding en uitvoering van de uitbreiding van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- de eerlijke, niet-discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur;
- het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur.

Het belang van ProRail zit in het goed kunnen uitvoeren van deze taken binnen de Europese en nationale wet- en regelgeving. Waarbij ProRail gehouden is aan (integrale) prestatiegebieden:

- een aantrekkelijk product voor de reizigersvervoerders en de reizigers;
- een aantrekkelijk product voor de goederenvervoerders en de verladers;
- de kwaliteit van beheer van en vervoer over de hoofdspoorweginfrastructuur;
- de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur, waaronder in ieder geval wordt verstaan: i. de benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur; ii. (het uitbreiden van) de capaciteit voor het reizigersvervoer; iii. (het uitbreiden van) de capaciteit voor het goederenvervoer.

⁷⁸ ProRail wordt omgevormd naar een zelfstandig bestuursorgaan. De beheerconcessie vervalt dan, maar wordt vervangen door het wetsvoorstel Pop (https://www.internetconsultatie.nl/wet_publiekrechtelijke_omvorming_prorail). De verantwoordelijkheid blijft ook met dit wetsvoorstel ongewijzigd.

Voor ProRail zitten aan de opstelling van de markt niet veel directe kansen of bedreigingen. De (indirecte) kansen en bedreigingen zitten met name in de toename van het aantal spelers. Dit maakt het proces van toewijzing van capaciteit en bijsturing ingewikkelder.

Potentiele kansen	Potentiele bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer regie en doorzettingsmacht bij ProRail 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Huidige proces van capaciteitsverdeling sluit mogelijk niet goed aan bij open toegang ▪ Complexere match tussen capaciteitsbehoefte en capaciteitsaanbod Complexere be- en bijsturing. ▪ Minder capaciteit voor onderhoud.

Potentiele kansen

Meer regie en doorzettingsmacht bij ProRail

De verwachting is dat de groei in het personenvervoer zich de komende jaren zal doorzetten. Hierdoor neemt de druk op de beschikbare spoorcapaciteit verder toe. Bovendien maakt het programma hoogfrequent spoor (PHS), de verdere decentralisatie en het recht op open toegang de capaciteitsverdeling in de toekomst naar verwachting complexer en conflictueuzer. Er zal sprake zijn van meer aanvragen, meer samenloop, meer spelers en meer grensoverschrijdend verkeer. Dit zal resulteren in een stijging van het aantal capaciteitsconflicten die door ProRail vanwege de uiteenlopende belangen niet in overleg met vervoerders kunnen worden opgelost. Dit vergroot de kans dat ProRail meer doorzettingsmacht krijgt om ingediende capaciteitsaanvragen aan te passen, zodat de bestaande capaciteit beter kan worden benut⁷⁹.

Potentiele bedreigingen

Huidige proces van capaciteitsverdeling sluit mogelijk niet goed aan bij open toegang

Het spoor in Nederland is grotendeels vol waardoor toewijzing van capaciteit ook een direct gevolg heeft voor de verdeling van de markt. Nu vindt voorafgaand aan het formele verdeelproces het informele BUP-proces plaats. Het is de vraag of dat informele proces nog kan/mag en/of werkt als sprake is van open toegang en of het informele deel ook niet moet worden geformaliseerd. Nu wordt dit informele proces als waardevol gezien omdat daar door NS en ProRail ‘samen de puzzel wordt gelegd’. Als verdeler van capaciteit en daarmee van de markt kan ProRail niet zomaar meer informatie met vervoerders delen. Deze informatie kan immers concurrentiegevoelig zijn en het gelijke speelveld in gevaar brengen.

Complexere match tussen (middel)lange termijn capaciteitsbehoefte en capaciteitsaanbod

Vanuit de verantwoordelijkheid van ProRail is het van belang om ook op de (middel)lange termijn de vraag naar infrastructuurcapaciteit af te stemmen op de beschikbare infrastructuurcapaciteit. ProRail wil daarom nationaal en internationaal het liefst naar een systeem dat uitgaat van middel- en lange termijn planning van capaciteitsbehoefte (tot +15 jaar) omdat op basis daarvan beter kan worden aangesloten bij de behoeften van vervoerders gezien de lange doorlooptijd voor de realisatie van nieuwe infrastructuur. De behoefte aan een lange horizon bij ProRail staat mogelijk op gespannen voet met open toegang vervoer aangezien deze partijen mogelijk wel hun (middel)lange termijn capaciteitswensen kenbaar zullen maken, maar hierover geen zekerheden kunnen verschaffen richting ProRail.

⁷⁹ Zie ook de evaluatie van AEF uit 2018 en Spoormonitor 2018 van de ACM waarin gepleit wordt voor meer doorzettingsmacht voor ProRail.

Complexere be- en bijsturing

Het proces van be- en bijsturing wordt ingewikkelder naar mate het aantal spelers toeneemt. Dit vraagt in ieder geval om een ander proces. Ook bestaat de kans dat de betrouwbaarheid en punctualiteit van het vervoerssysteem wordt aangetast.

Minder capaciteit voor onderhoud

ProRail is zelf ook gebruiker van het spoor (voor onderhoud). Met toenemende concurrentie om capaciteit ontstaat mogelijk ook meer druk op de beschikbare capaciteit voor onderhoud. ProRail onderhoudt het spoor nu vooral in de nacht. Het zou kunnen dat open toegang vervoerder met die capaciteitsaanvragen gaan concurreren.

5.8 De spoorgoederenvervoerders

Spoorgoederenvervoerders concurreren niet met personenvervoerders om dezelfde markt, wel concurreren ze om de beschikbare capaciteit op het spoor. Voor goederenvervoerders is het belangrijk om zoveel mogelijk capaciteit en flexibiliteit te hebben tegen zo laag mogelijke kosten.

In principe is capaciteit in de huidige capaciteits-verdeling al vrijgemaakt voor goederenvervoer. De rationaliteit zal daarmee door open toegang beperkt veranderen. Wel kan door toename van de complexiteit (meer vervoerders) het risico op niet-commerciële stops toenemen.⁸⁰

Potentiële kansen	Potentiële bedreigingen
<ul style="list-style-type: none">Gelijker speelveld in het proces van capaciteitsverdeling	<ul style="list-style-type: none">Meer concurrentie om beschikbare capaciteit, zowel hoofdspoorweg als opstelsporen.Open toegang maakt de spooroperatie complexer, daarmee neemt het risico op niet commerciële stops toe.

Potentiële kansen

Gelijker speelveld capaciteitsverdeling

Door de toename aan actoren moet de capaciteitsverdeling anders worden vormgegeven. Hierbij wordt de macht van grote vervoerders mogelijk doorbroken omdat het totaal aantal vervoerders toeneemt. Dit zorgt mogelijk voor een sterkere positie voor de goederensector.

Potentiele bedreigingen

Meer concurrentie om beschikbare capaciteit

De ruimte is momenteel gesegmenteerd. Daarmee vormt de capaciteitsverdeling binnen het segment reizigersvervoer niet direct een bedreiging voor de goederenvervoerders. De komst van open toegang vervoerders legt wel druk op de totale capaciteit. Dit kan reden zijn om de omvang van de segmenten te herzien. Dit is wel een risico voor de goederenvervoerders. De concurrentie om capaciteit speelt niet alleen op de hoofdspoorweg, maar ook ten aanzien van voorzieningen als opstelsporen.

Meer vervoerders op het spoor zorgt voor een complexere spooroperatie

Toename van het aantal vervoerders op de infrastructuur zorgt voor een complexere spooroperatie. Dit kan leiden tot een toename van niet commerciële stops.

⁸⁰ Een niet-commerciële stop die noodzakelijk is vanuit de inpassing van de treindienst, maar die niet in het belang is van de vervoerder.

5.9 Conclusie

De komst van Open toegang op het Nederlandse spoor brengt zowel kansen als bedreigingen met zich mee. Zo kan concurrentie, of de prikkel daarvan zorgen voor nieuwe producten, lagere prijzen en/of een betere kwaliteit. Tegelijkertijd kan het reguliere treinproduct door de toename van het aantal aanbieders minder eenduidig worden en bestaat het risico van aantasting van de samenhang van het netwerk. Of en in welke mate kansen en bedreigingen zich zullen voordoen, is niet bij voorbaat vast te stellen en afhankelijk van verschillende invloeden en variabelen zoals het aantal open toegang treindiensten en de plaats waar concurrentie door open toegang gaat ontstaan (dikke lijnen of niches). Wordt open toegang een aanvulling op het huidige pakket van concessietreindiensten of gaan open toegang treindiensten concessietreindiensten beconcurreren en verdringen?

Een kansen voor de ene partij kan daarbij een bedreiging vormen voor de andere partij. Meer personenvervoer op het spoor is positief voor de reizigers maar betekent meer concurrentie om de schaarse infrastructuur voor de goederenvervoerders.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag wat de mogelijke impact van open toegang is. Of deze kansen of bedreigingen zich voor doen is niet alleen afhankelijk van externaliteiten maar ook van de keuzes van de staatssecretaris en de regionale concessieverleners. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 7.

6 Economische dynamiek en deelmarkten open toegang

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de economische dynamiek die als gevolg van open toegang kan ontstaan. Vervolgens wordt een inschatting gegeven van de mogelijke deelmarkten die kunnen ontstaan als gevolg van open toegang de omvang daarvan. De huidige ordening van het spoorvervoer is als uitgangpunt gehanteerd voor de analyse.⁸¹

6.2 Economische dynamiek

In deze paragraaf wordt aan de hand van het vijf-krachtenmodel⁸² ingegaan op de huidige economische dynamiek ten aanzien van het personenvervoer per trein en de economische dynamiek die als gevolg van open toegang kan ontstaan.



Figuur 2 - Vijf-krachtenmodel van Porter

Het vijfkrachten-model gaat er van uit dat het winstpotentieel van een onderneming door de volgende krachten wordt bepaald:

1. De macht c.q. onderhandelingspositie van leveranciers.
2. De macht c.q. onderhandelingspositie van afnemers.
3. De dreiging vanuit substituten voor het aangeboden product of dienst.
4. De dreiging van nieuwe toetreders tot de markt.
5. De interne concurrentie op de markt.

⁸¹ Dit laat onverlet dat de daadwerkelijke ordening na 2025 - afhankelijk van politieke besluitvorming - hiervan kan afwijken.

⁸² Michael E. Porter. "The Five Competitive Forces that Shape Strategy", Harvard Business Review, January 2008 (Vol. 88, No. 1).

Hieronder worden de vijf-krachten kort besproken waarbij steeds eerst wordt ingegaan op de huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling en vervolgens wordt aangegeven of en zo ja welke veranderingen er zijn als gevolg van open toegang.

Ad 1. Macht c.q. onderhandelingspositie van leveranciers

Huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling

In onderstaand overzicht is de onderhandelingspositie van de belangrijkste leveranciers ten opzichte van een spoorwegonderneming weergegeven.

Leveranciers	Levering	Toelichting onderhandelingspositie
ProRail	Treinpaden	De verhoudingen tussen een spoorwegonderneming en ProRail worden bepaald door de Spoorwegwet en het bijbehorende Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. Het uitgangspunt van de wetgever is dat de infrastructuurbeheerder non-discriminatoir toegang moet verlenen tot het spoor.
Producenten en leveranciers van materieel	Treinmaterieel	De onderhandelingspositie van vervoerders t.o.v. leveranciers van rollend materieel is sterk afhankelijk van de aard en omvang van de materieelbestelling en actuele marktomstandigheden. Bij een grotere omvang en uniformiteit van de bestelling, zal de prijs per eenheid in beginsel afnemen. Een grote spoorwegonderneming zal doorgaans een grotere inkoopkracht hebben dan een kleine onderneming. Er is een leasemarkt voor locomotieven, maar er is op dit moment geen leasemarkt voor (modern) intercitymaterieel. Een spoorwegonderneming is voor wat betreft in Nederland toegelaten tweedehands intercity materieel afhankelijk van de concessievreroverder ⁸³ .
NS/ ProRail / andere exploitanten	Spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen	Spoorwegondernemingen zijn voor wat betreft de toegang tot zgn. <i>spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen</i> (bijvoorbeeld i.v.m. treinonderhoud, stationsvoorzieningen ⁸⁴ , personeelsruimte, reisinformatie, opstelterreinen) mede afhankelijk van ProRail en NS. Om deze reden is de toegang tot deze diensten en dienstvoorzieningen gereguleerd. ⁸⁵ De regels die gelden voor exploitanten van dienstvoorzieningen, zijn neergelegd in de Spoorwegwet en daaraan verwante regelgeving. Deze regels bepalen onder welke voorwaarden een exploitant van een dienstvoorziening aan spoorwegondernemingen toegang moet bieden tot die dienstvoorziening (toegangsverplichtingen), welke vergoedingen daarvoor in rekening mogen worden gebracht (tariefbeperkingen) en welke informatie over dienstvoorzieningen moet worden gepubliceerd.
Medewerkers	Arbeid	De macht van de werkvloer is binnen het spoor aanzienlijk vooral door de sterke positie van vakbonden en ondernemingsraden. Vakbonden onderhandelen met het management over o.a. arbeidsvoorwaarden. Ondernemingsraden hebben bevoegdheden ten aanzien van bijv. de inrichting van de organisatie, het functiegebouw en dienstroosters. Bevoegdheden gaan vaak verder dan in de Wet op de ondernemingsraden is geregeld.

⁸³ ACM (2013) Update Quickscan personenvervoer

⁸⁴ Zie www.stations.nl

⁸⁵ Dit zijn diensten en voorzieningen die geen onderdeel uitmaken van het door ProRail te waarborgen minimum-toegangspakket, maar die wel van groot belang zijn voor het verlenen van een spoorvervoersdienst. Het minimum-toegangspakket omvat het gebruik van de spoorweginfrastructuur, inclusief de voorzieningen voor het gebruik van tractiestroom en de benodigde informatie om de spoorvervoerdienst te kunnen leveren. Dit pakket is nader omschreven in categorie 1 van bijlage II bij richtlijn 2012/34/EU.

		Naast deze bevoegdheden beschikt de werkvloer over het stakingswapen dat bijzonder effectief kan zijn omdat dit het maatschappelijk leven kan ontwrichten ⁸⁶ .
Energie-bedrijven	Energie	Voor het inkopen van elektriciteit kunnen vervoerders in Nederland gebruik maken van de tussenkomst van de inkooporganisatie Vivens.
Verschaaffers van vreemd vermogen	Kapitaal	De positie van een vervoeronderneming bij het aantrekken van kapitaal is afhankelijk van de ratings door kredietbeoordelaars. Een spoorweg-onderneming met een hoge rating kan hierdoor tegen lage rente kapitaal aantrekken. Spoorwegondernemingen met een lagere solvabiliteit en een lagere rating zullen een hogere rente moeten betalen. Dit vertaalt zich in hogere exploitatiekosten.

Bovenstaand overzicht laat zien dat spoorwegondernemingen sterk afhankelijk zijn van ProRail, leveranciers van materieel, NS en de medewerkers (o.a. vakbonden). De non discriminatoire en transparante toegang tot infrastructuur en spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen is gereguleerd en onderhevig aan toezicht door de ACM.

Verandering als gevolg van het recht op toegang

De introductie van het recht op toegang heeft mogelijk (zie ook hoofdstuk 5) invloed op de verhoudingen tussen de huidige concessievoerders en ProRail. Het is denkbaar dat als gevolg van open toegang - en vanuit het perspectief van de borging van het gelijk speelveld tussen verschillende vervoerders - de positie van zittende vervoerder ten opzichte van ProRail kleiner wordt. De positie van de toetreders verbetert. Het is denkbaar dat open toegang ook effect heeft op de macht van de werkvloer met name indien de bij toetreders sprake zou zijn van een lagere organisatiegraad. Verder kan open toegang leiden tot een grotere leasemarkt voor materieel.

Ad 2. Macht c.q. onderhandelingspositie van afnemers (klanten)

Huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling

De afnemers van vervoersdiensten zijn de reizigers. Doordat er op het spoor sprake is van een monopolie (of bij meerdere aanbieders een oligopolie) en een deel van de reizigers niet over een alternatief beschikt is de onderhandelingspositie van de reizigers in beginsel beperkt. De rechten van passagiers zijn juridisch wel beschermd en de invloed van de consumentenorganisaties is ten aanzien van het concessievoer geborgd in de Wp2000. De hoogte van de ticketprijs is voor de individuele reiziger niet onderhandelbaar. Naast de individuele reizigers zijn er ook nog grote afnemers van reisrechten (key accounts). Daarbij kan gedacht worden aan het ministerie van OCW (OV-studentenkaart, maar ook aan mobiliteitskaarten). Ook hierbij is de vraag hoe groot de macht van de afnemer is. Het is weliswaar een grote klant, maar er is geen alternatieve leverancier binnen dezelfde vervoermarkt (trein).

Verandering als gevolg van het recht op toegang

Naar mate er meer vervoerders als gevolg van open toegang toetreden tot de markt voor binnenlands personenvervoer per spoor, ontstaat er meer keuzevrijheid voor de reiziger. Dit heeft in beginsel een positief effect op de onderhandelingspositie van bijvoorbeeld reizigersorganisaties. De verbetering zal echter naar verwachting beperkt zijn omdat er geen situatie zal ontstaan van volledige mededinging. Meer waarschijnlijk is het ontstaan van een duopolie of oligopolie.

Ad 3. Dreiging vanuit substituten

⁸⁶ Veraart, M. (2007) Sturing van publieke dienstverlening.

Huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling

De dreiging van substituten voor het treinvervoer komt vooral voort uit langeafstandbusvervoer.⁸⁷ Deze dreiging is reëel, maar tegelijkertijd nu nog beperkt ook omdat het lange afstand busvervoer andere deelmarkten lijkt te bedienen dan het spoorvervoer. De toename van de congestie op het hoofdwegennet leidt juist tot een beperkt omgekeerd effect (verschuiving van auto naar trein).⁸⁸ Tegelijkertijd neemt het duurzaamheidsargument voor de trein af door de komst van de elektrische auto. Dit zou tot een verschuiving van trein naar auto kunnen leiden.

Verandering als gevolg van het recht op toegang

Open toegang heeft geen invloed op de dreiging vanuit substituten. Autonoom is mogelijk sprake van een (beperkte) dreiging vanuit lange afstandsbusvervoer, vraaggestuurde mobiliteitsdiensten, zelfrijdende auto.

Ad 4. Interne concurrentie op de markt

Huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling

De markt voor binnenlands personenvervoer per trein is omvangrijk (19 miljard passagierskilometers, 2017). De groei in het personenvervoer zal in de komende jaren naar verwachting doorzetten. Het KiM verwacht dat het personenvervoer in passagierskilometers de komende jaren zal stijgen. De verwachte groei in de periode 2017 - 2023 bedraagt volgens het KiM in totaal ongeveer 14%.⁸⁹

Met name in de brede Randstad is als gevolg van de groeiende economie, toenemende verstedelijking en het ontbreken van alternatieven een groeiende vraag naar vervoer per spoor. Het openbaar vervoer wordt daarnaast een belangrijke rol toegedicht in de verduurzaming van de mobiliteit. Ook liggen er nog diverse kansen om de kwaliteiten van het vervoer per trein te verbinden met de kwaliteiten van vraaggestuurde mobiliteit, fiets, etc.

De huidige markt voor personenvervoer per spoor kent feitelijk geen concurrentie op het hoofdrailnet. Wel bestaat op het hoofdrailnet de dreiging dat de HRN-concessiehouder haar concessie kan verliezen. Door de implementatie van het Vierde spoorpakket moet een eventuele nieuwe onderhandse gunning aan de huidige vervoerder op het hoofdrailnet aan strengere voorwaarden voldoen, hierdoor neemt de dreiging van concurrentie toe.

De markt van vervoerders die periodiek concurreren om de markt (regionale concessies) kent een beperkt aantal aanbieders en heeft in de afgelopen jaren een sterke concentratie laten zien.

Verandering als gevolg van het recht op toegang

De introductie van het recht op toegang kan leiden tot concurrentie op (een deel van) het hoofdrailnet en een beëindiging van de huidige monopolypositie van het vervoer op (delen van) het hoofdrailnet. In ieder geval zal de dreiging van concurrentie toenemen.

Ad 5. Dreiging van nieuwe toetreders tot de markt

Huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling

Op het hoofdrailnet is voor de periode 2015 -2025 geen dreiging vanuit potentiële toetreders. De markt is tot die tijd exclusief gegund aan de HRN-concessiehouder.

Verandering als gevolg van het recht op toegang

⁸⁷ MuConsult (2018) Impact-analyse herziening Verordening (EU) 1073/2009.

⁸⁸ Zie: KiM Kerncijfers Mobiliteit 2018.

⁸⁹ Zie: KiM Kerncijfers Mobiliteit 2018.

Door het recht op toegang tot de binnenlandse spoorweginfrastructuur kunnen spoorwegondernemingen per dienstregeling 2021 ook zonder concessie treindiensten uitvoeren binnen regionale concessiegebieden en vanaf 2025 kan dit ook op het hoofdrailnet. Hiermee wordt de Nederlandse markt potentieel interessant voor toetreders die daarmee een bedreiging kunnen gaan vormen voor de zittende vervoerder op het hoofdrailnet. Mogelijke partijen die interesse zouden kunnen tonen in delen van de Nederlandse markt voor personenvervoer per trein zijn hieronder in beeld gebracht.

	Type potentiële toetreders	Toelichting
1	Spoorwegondernemingen die op dit moment in Nederland concessievervoer per trein aanbieden.	Arriva, Keolis, Connexion, NS/Abellio.
2	Spoorwegondernemingen die momenteel open toegang treindiensten aanbieden in Europa.	Bijvoorbeeld: LEO Express, MTR Nordic, NTV, Regiojet, ILSA, WESTbahn, Flixtrain.
3	Buitenlandse spoorwegondernemingen die op dit moment in samenwerking met NS-international internationale treindiensten in Nederland aanbieden.	Bijvoorbeeld Eurostar, Thalys, DB Fernverkehr.
4	Spoorwegondernemingen die op dit moment buiten Nederland concessievervoer per trein aanbieden	Bijvoorbeeld Engelse spoorwegondernemingen hebben eerder interesse in de Nederlandse markt getoond (HSL-Zuid).
5	Vervoersondernemingen actief in het personenvervoer, die nu nog geen spoorwegonderneming zijn, maar wel de ambitie hebben om dit te worden.	Diverse spoorwegondernemingen komen oorspronkelijk niet uit het spoorvervoer, maar uit het busvervoer (bijv. Arriva, LEO Express, Flixtrain en Regiojet).

De kans op toetreding lijkt het grootst bij ondernemingen die op dit moment al als spoorwegonderneming voor personenvervoer in Nederland actief zijn. Naar mate ondernemingen meer drempels moeten 'overwinnen' om op de Nederlandse markt actief te worden zal de kans op succesvolle toetreding afnemen.

Samenvatting

In onderstaand overzicht is de huidige dynamiek (inclusief autonome ontwikkeling) en de verandering als gevolg van open toegang samengevat.

	Krachten	Huidige situatie inclusief autonome ontwikkeling	Situatie v.a. 2021/2025
1	Onderhandelingspositie Leveranciers	Beperkte onderhandelingspositie spoorwegondernemingen.	Het is denkbaar dat als gevolg van open toegang - en vanuit het perspectief van de borging van het gelijk speelveld tussen verschillende vervoerders - de positie van zittende vervoerder op het hoofdrailnet ten opzichte van ProRail kleiner wordt.
2	Onderhandelingspositie afnemers	De OV-reiziger alleen een indirecte onderhandelingspositie via consumentenorganisaties en politiek.	Open toegang leidt in potentie tot meer keuzevrijheid voor de reiziger. Dit heeft in beginsel een positief effect op de onderhandelingspositie van bijvoorbeeld reizigersorganisaties. De verbetering zal naar verwachting beperkt zijn omdat er geen situatie zal ontstaan van volledige mededinging. Meer waarschijnlijk is het ontstaan van een duopolie of oligopolie.

3	Bedreiging vanuit substituten	Autonoom is mogelijk sprake van een (beperkte) dreiging vanuit lange afstandsbusvervoer, vraaggestuurde mobiliteitsdiensten, zelfrijdende auto.	Open toegang heeft geen invloed op de dreiging vanuit substituten.
4	Interne concurrentie op de markt	Feitelijk geen concurrentie op het hoofdrailnet. Wel bestaat op het hoofdrailnet de dreiging dat de HRN-concessiehouder haar concessie kan verliezen. Door de implementatie van het vierde spoorpakket moet een eventuele nieuwe onderhandse gunning aan de huidige vervoerder op het hoofdrailnet aan strengere voorwaarden voldoen, hierdoor neemt de dreiging van concurrentie voor het zittende vervoer toe autonoom toe.	De introductie van het recht op toegang kan leiden tot concurrentie op (een deel van) het hoofdrailnet en een beëindiging van de huidige monopolypositie van het vervoer op het hoofdrailnet. In ieder geval zal de dreiging van concurrentie (verder) toenemen.
5	Dreiging vanuit toetreders	Geen dreiging van toetreders i.v.m. exclusiviteit Hoofdrailnet t/m 2025. Scherpere voorwaarden t.a.v. eventuele nieuwe onderhandse gunning concessie hoofdrailnet.	Reële dreiging op toetreders als gevolg van introductie open toegang.

6.3 Mogelijke deelmarkten voor open toegang

De globale concurrentieanalyse geeft in algemene zin een beeld van de economische dynamiek in de Nederlandse markt voor personenvervoer. In werkelijkheid is niet sprake van één markt, maar van veelheid aan potentiële deelmarkten, denk daarbij aan de volgende factoren:

Factoren	Toelichting
Geografische ligging	Bijv. brede Randstad, daarbuiten
Deel van het netwerk	Hoofdrailnet (PHS-corridor/niet-PHS), regionale concessiegebieden
Type treinproduct	Internationale trein, Intercity, sprinter, nachttrein, e.d.
Nieuw of bestaand product	
Segment (type reiziger)	Studenten, zakelijk reizigers, forensen, vakantiegangers, etc.
Tijd	Ochtendspits, avondspits, daluren, nacht, weekend, etc.
..	..

Door een combinatie van bovenstaande factoren zijn vele verschillende soorten deelmarkten definieerbaar.⁹⁰ In het kader van dit onderzoek zijn volgende deelmarkten onderscheiden:

1. Open toegang op een corridor met voldoende infracapaciteit (uitbreiding capaciteit, eventueel met kwaliteit- of prijsverschil).

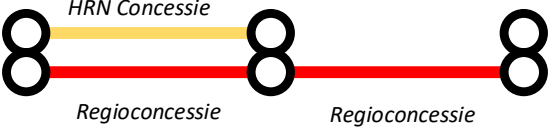
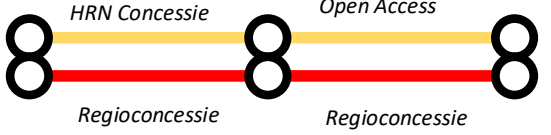

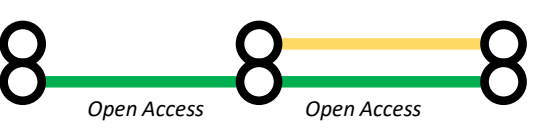
⁹⁰ Deze lijst is niet-limitatief en geeft slechts een beeld van de mogelijkheden.

- Open toegang op een corridor zonder restcapaciteit infrastructuur⁹¹ (verdringing van zittend vervoerder, eventueel met kwaliteit- of prijsverschil).
- Open toegang op corridor waar geen rechtstreekse treindienst wordt aangeboden vanuit de concessie in situatie waarin sprake is van voldoende infra-capaciteit (nieuwe directe verbinding, capaciteitsverhoging op deel van traject).
- Regionale concessiehouder rijdt onder open toegang (enkele stations) door op hoofdrailnet in situatie waarin sprake is van voldoende infra-capaciteit (directe verbinding voor sommige reizigers en frequentieverhoging op deel van het traject).
- HRN-concessiehouder rijdt onder open toegang (enkele stations) door binnen regionale concessie in situatie waarin sprake is van voldoende infra-capaciteit (directe verbinding voor sommige reizigers en frequentieverhoging op deel van het traject).
- Internationale trein rijdt onder open toegang door op het hoofdrailnet of binnen een regionale concessie in situatie waarin sprake is van voldoende infra-capaciteit.

Bovengenoemde deelmarkten zijn hieronder gevisualiseerd.

#	Referentiesituatie (vóór Open Toegang)	Scenario na Open toegang	Toelichting scenario
1			Open toegang op een corridor met voldoende infracapaciteit en voldoende vervoersaanbod
2			Open toegang op een corridor zonder restcapaciteit infrastructuur
3			Open toegang op corridor waar geen rechtstreekse treindienst wordt aangeboden vanuit de concessie in situatie waarin sprake is van voldoende capaciteit infrastructuur
4			Regionale concessiehouder rijdt onder open toegang (enkele stations) door op hoofdrailnet in situatie waarin sprake is van voldoende capaciteit infrastructuur

⁹¹ In de praktijk zal in Nederland capaciteitsgebrek vaak een vraagstuk zijn bij de komst van open toegang, in deze voorbeelden is er echter voor gekozen dit als een van de variabelen te presenteren om het effect te isoleren.

5			<p>HRN-concessiehouder rijdt onder open toegang (enkele stations) door op regionaal netwerk in situatie waarin sprake is van voldoende capaciteit infrastructuur</p>
6			<p>Internationale trein rijdt onder Open Access door op het hoofdnet in situatie waarin sprake is van voldoende capaciteit infrastructuur</p>

6.4 Afwegingen die potentiële toetreders zullen maken

Het al dan niet betreden van een deelmarkt wordt voorafgegaan door een marktanalyse door de potentiële toetreders. Deze paragraaf geeft een overzicht van afwegingen die daarbij naar verwachting gemaakt zullen worden.

De afwegingen die gemaakt worden alvorens een treindienst op te starten zijn in ieder geval:

1. Waar liggen kansen om een rendabele treindienst te ontwikkelen?
2. Hoe hoog zijn de toetredingsdrempels?
3. Waar kan ik schaalvoordelen behalen?
4. Hoe hoog zijn mijn kapitaalinvesteringen/opstartkosten?
5. Heb ik toegang tot technologie en kennis?
6. Heb ik toegang tot distributiekanaalen?
7. Hoe groot is de merkloyaliteit?
8. In welke mate word ik tegengewerkt door de zittende vervoerder?
9. Is sprake van (voldoende) vrije marktwerking?

Ad 1. Kansen

Om een rendabele treindienst te kunnen ontwikkelen zijn o.a. van belang:

- Waar zit de meeste potentiële vervoersvraag?
- Welke deelmarkten worden op dit moment nog niet of onvoldoende bediend?
- Kan ik een concurrerend product in de markt zetten (prijs/kwaliteit?)
- Is er voldoende perspectief of een positieve businesscase?

Ad 2. Toetredingsdrempels

De toetredingsdrempels zijn in de spoormarkt hoog. Om toegang te krijgen tot de hoofdspoorwegen en deel te mogen nemen aan het spoorverkeer is het als toetreders o.a. noodzakelijk om te beschikken over een bedrijfsvergunning en een veiligheidscertificaat. Daarnaast is een toegangsovereenkomst met de beheerder nodig. Voor de inzet van materieel zijn vergunningen voor indienststelling vereist. Bij de verkrijging van dit materieel moet de toetreders rekening houden met o.a. hoge investeringskosten, lange en vaak onzekere levertijden door beperkte capaciteit van leveranciers en hoge eenmalige kosten voor materieel dat in Nederland nog niet is toegelaten. Uiteraard moet de toetreders voldoende erkend treinpersoneel beschikbaar hebben.

Daarbij dient de toetreder rekening te houden met de arbeidsmarkt voor treinpersoneel en met hoge opleidings- en geschiktheidseisen, opleidingsduur en opleidingskosten.

Ad 3. Schaalvoordelen

Er zijn voor toetredende spoorwegondernemingen naar verwachting beperkte potentiële schaalvoordelen te behalen. Mogelijke schaalvoordelen kunnen liggen in het gebruik maken van inkoopvoordelen bij de aanschaf van grotere aantallen materieel. Indien bestaande spoorvervoerders onder open toegang toetreden, lijken er meer schaalvoordelen te behalen bijvoorbeeld door het optimaliseren van materieel en personeelsomloop met bestaande treindiensten.

Ad 4. Kapitaalinvesteringen/opstartkosten

Spoorvervoer is zeer kapitaalintensief en de opstartkosten zijn hoog. Met name toetreders die nog niet actief zijn op de Nederlandse spoormarkt of geen sterk moederbedrijf hebben, zullen hoge kosten moeten maken om te kunnen beschikken over een bedrijfsvergunning, toegelaten materieel, personeel, etc.

Ad 5. Toegang tot technologie en kennis

Voor toegang tot een geleid en gereguleerd systeem als het spoor is veel kennis benodigd. Afhankelijk van het type toetreder kan deze of zelf over deze technologie en kennis beschikken of deze inkopen. Hiermee is toegang tot technologie en kennis vooral een financiële kwestie.

Ad 6. Toegang tot distributiekkanalen

Of nieuwe toetreders eenvoudig toegang kunnen krijgen tot distributiekkanalen is afhankelijk van de regelgeving en medewerking van bestaande partijen. Een toetreder kan er ook voor kiezen een eigen distributiekanaal op te zetten, of een distributiekanaal te gebruiken dat elders (bijv. in het buitenland) al gebruikt wordt.

Ad 7. Merkloyaliteit

De merkloyaliteit van de meeste reizigers is naar verwachting laag. Reizigers zullen, tegen een gelijk tarief, voornamelijk de eerstvolgende reismogelijkheid willen gebruiken, onafhankelijk van het merk.

Ad 8. Mate van tegenwerking door zittende vervoerder

Ervaringen in binnen en buitenland met de (verdere) liberalisering van spoorvervoer laten zien dat er grote kans bestaat dat zittende vervoerders hun marktmacht gebruiken om (potentiële) toetreders te belemmeren en te ontmoedigen. Daarbij kan gedacht worden aan:

- Zelf open toegang treindiensten aanbieden boven op de concessie waardoor er geen restcapaciteit is voor open toegang (“hoarden”).
- Roofprijzen (“predatory pricing”) om potentiële toetreders te ontmoedigen (prijs ligt onder of net boven kostprijs. Het tarief van de zittende vervoerder op lijnen waar geconcurrereerd moet worden wordt daarbij tot dichtbij of onder de kostprijs verlaagd. De zittende vervoerder kan dit compenseren met de opbrengsten uit overige lijnen(kruissubsidiering), of bekostigen vanuit eigen vermogen terwijl de open toegang operator dit niet kan.
- Vermijden transparantie (inzicht in huidige kosten en baten) zodat een potentiële toetreder niet in staat is een betrouwbare businesscase te maken.
- Belemmeren of bemoeilijken toegang tot basisvoorzieningen (lange behandeltijd, onaantrekkelijke voorwaarden, verborgen kosten).
- Maximaal gebruik maken van bezwaar- en beroepsprocedures om open toegang vervoerders te ontmoedigen.
- Politieke beïnvloeding wet- en regelgeving, via actieve lobby toetreders in kwaad daglicht stellen c.q. benadrukken negatieve effecten voor reiziger.
- Agressieve marketing of publiekscampagnes.

De mate waarin tegenwerking door zittende vervoerders zich in de praktijk zal voordoen, is van vele factoren afhankelijk. Ervaringen uit het verleden en ervaringen uit het buitenland laten zien dat dit een reëel risico is. Een belangrijke rol is weggelegd voor het mededingingstoezicht.

Ad 9. Mate van vrije marktwerking

De mate van vrije marktwerking wordt bepaald door de stelselverantwoordelijke. Deze kan binnen het Europese juridisch kader de kansen voor open toegang vergroten of verkleinen. Zie hoofdstuk 7.

6.5 Concurrentiegedrag en -strategieën

Op basis van deze afwegingen zullen de zittende vervoerder(s) en de toetreders een concurrentie-strategie ontwikkelen en daarbij een businesscases ontwikkelen. In onderstaand overzicht een aantal mogelijke strategieën weergegeven.⁹²

Concurrentiegedrag	Marktleider	Marktuitedager	Marktvolger	Niche-speler
Doel:	Marktleider blijven	Sterk groeien (ten koste van marktleider)	Marktpositie verbeteren zonder een concurrentiestrijd met de marktleider aan te gaan.	Groeien in een specifiek deel (niche) van de markt
Strategieën:	<ul style="list-style-type: none"> - Zorgen voor verdere groei van de markt - Positie verdedigen door te innoveren - Aanvallen (verdere vergroting marktaandeel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Frontale aanval (o.a. promoties, prijskortingen, lage prijzen) worden gebruikt. - Via zwakke plekken van de marktleider. - Marktleider op vrijwel alle deelmarkten aanvallen 	Volgen van het beleid van de marktleider.	Richten op segment dat voor marktleider niet interessant is en nauwkeurig inspelen op wensen van de klant

Potentiële toetreders zullen op grond van een analyse van de huidige markt voor binnenlands vervoer hun doel en strategie bepalen. Het doel kan het realiseren van een sterke groei zijn ten koste van de huidige concessiehouder, maar ook het ontwikkelen van een marktaandeel in een specifiek deel van de markt (niche). De huidige marktleider zal strategieën ontwikkelen om marktleider te blijven. Hij kan daarbij kiezen voor de ‘verdediging’ of juist de aanval.

Een toetreders kan verschillende combinaties van tactieken ontwikkelen om zijn gewenste marktaandeel te verkrijgen. Enerzijds kan hij inzetten op het aantrekken van zo veel mogelijk reizigers (Q) bijvoorbeeld door het aanbieden van een aantrekkelijk vervoersproduct dat in de behoefte van veel reizigers voorziet.

⁹² Zie Kotler 2017

Daarnaast kan hij kiezen voor een concurrerende prijsstelling om zodoende reizigers weg te trekken (substitutie-effect) bij andere aanbieders of modaliteiten en nieuwe reizigers aan te trekken die daarvoor hun reis niet maakten (generatie-effect). Een toetreder kan ook verschillende tactieken hanteren om een hogere (gemiddelde) prijs (P) per kilometer te realiseren, bijvoorbeeld door tarieven naar tijd en plaats te laten variëren. De toetreder kan daarnaast kiezen om zijn kosten te reduceren bijvoorbeeld door efficiënter te gaan produceren.

Tactieken gericht op verhogen opbrengst (P x Q)		Tactieken gericht op verlagen kosten (K)
Meer reizigers (kilometers) (Q) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimaliseren aansluitingen trein, tram, metro, bus. ▪ Integraal ontwerp netwerk (vb feederen vanuit bus en/of vraaggestuurde mobiliteit (visgraat)) ▪ Meer reizigers trekken door hoge(re) kwaliteit ▪ Promotie en marketing ▪ Concurrerende prijzen ▪ Beter spreiden van reizigers spits/dal (vraagbeïnvloeding) ▪ Contracten met bedrijfstaken/sectoren etc. 	Realiseren van een hogere gemiddelde prijs per kilometer (P): <p>Voorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hogere tarieven in spits, lager daarbuiten ▪ Hogere prijzen in Randstad, lagere daarbuiten ▪ Hogere prijs bij vroeg (reserveren) laag erbuiten, last minute aanbiedingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimaliseren materieelinzet ▪ Optimaliseren personeelsinzet ▪ Inzet tweede handsmaterieel (loc's met rijtuigen) ▪ Inzet courant materieel / multi-inzetbaar materieel (denk aan "FLIRT") ▪ (g)een conducteur op trein ▪ Flexibele schil (personeel) ▪ Scherpere inkoop ▪ Lagere kapitaalkosten
Dynamische beprijzen i.c.m. yieldmanagement (maximeren van $\sum P \times Q - K$)		

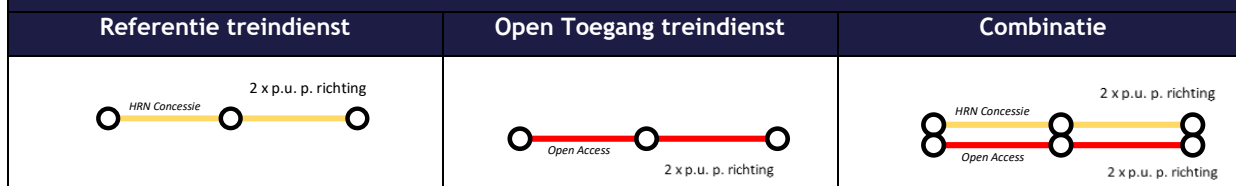
6.6 Casussen

Hiervoor is marktdynamiek van open toegang beschreven. Vele variabelen en mogelijke verbindingen zijn besproken. Aan de hand van twee casussen wordt hier geïllustreerd wat de economische toetredingsstrategie van een vervoerder kan zijn en wat de gevolgen daarvan zijn. De casussen worden hier kort besproken. De achterliggende onderbouwing en berekening is te vinden in de bijlage.

Beschrijving Casus 1

Op het hoofdrailnet rijdt een fictieve trein twee keer per uur tussen A en C met een haltering in B. Er is op de verbinding voldoende infrastructuur beschikbaar om dezelfde treindienst een kwartier later aan te bieden. Daarmee ontstaat een gelijke treindienst in kwartierligging uitgevoerd door twee verschillende vervoerders. Beide vervoerders voeren de treindienst uit met dezelfde hoeveelheid materieel. De open toegang vervoerder werkt met eenmansbediening en sporadische controles, de concessiehouder zet een machinist en twee conducteurs in. In dit geval wordt ervan uit gegaan dat de open access vervoerder gelijke tarieven hanteert als de concessievrerder. Daarmee vindt concurrentie plaats met een dienst die precies hetzelfde is. Hieronder is weergegeven wat dit betekent en wanneer een open toegang vervoerder ervoor zal kiezen om deze dienst uit te voeren. Uitgangspunt is dat het economisch evenwicht van de bestaande concessie niet dusdanig wordt aangetast. Open toegang is dus mogelijk.

Open toegang op een corridor met beschikbare infracapaciteit en 'voldoende' vervoersaanbod



Gehanteerde aannames:

- Oude reistijd: 30 minuten treintijd + 15 minuten gemiddelde wachttijd = 45 minuten
- Nieuwe reistijd: 30 minuten treintijd + 7,5 minuut gemiddelde wachttijd = 38 minuten
- Aantal reizigers stijgt met 10% (generatie-effect door reistijdelasticiteit), opbrengsten nemen ook met 10% toe.
- Kostenniveau nieuwe vervoerder is 80% (-20%)
- De nieuwe verbinding is lucratief voor de nieuwe vervoerder als de huidige vervoerder een operationele winst van meer dan 45% maakt op die lijn.

Deze case laat zien dat door de komst van een open toegang vervoerder het aanbod verdubbeld kan worden en dat de aangeboden frequentie voor de reiziger toeneemt. De open toegang vervoerder kan door een lager kostenniveau concurreren met de concessievrerder. Een open toegang vervoerder zal echter alleen toetreden op het moment dat de lijn voldoende potentie heeft (het is een lucratieve lijn voor de zittende vervoerder). Op lijnniveau heeft het tot gevolg dat de open toegang vervoerder in het geval van een lucratieve lijn winst gaat maken, maar dat de lijnwinst voor de zittende concessievrerder dan verdampt en omslaat in een verlies⁹³. Dit heeft weer invloed op de waarde van de totale concessie.

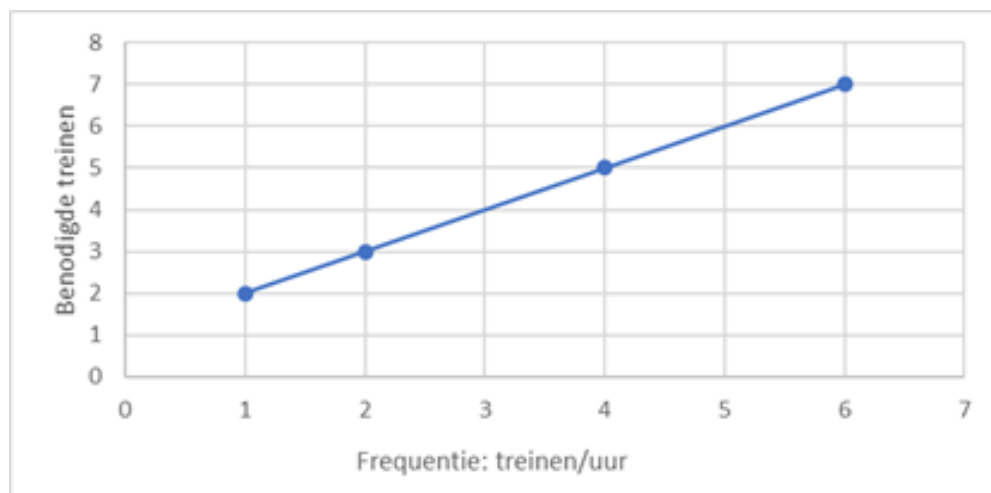
Op systeemniveau is operatie door twee vervoerders minder efficiënt dan operatie door een vervoerder. Om deze verbinding over de dag te rijden zijn minimaal 3 treinen nodig, uitgaand van een minimale keertijd op beide eindstations van 5 minuten (NS-norm). Indien de frequentie van de verbinding wordt verhoogd naar 4*/uur is het minimaal benodigd aantal treinen 5 nog steeds uitgaand van één vervoerder.

Ten opzichte van de situatie waar slechts één vervoerder actief is ontstaan de volgende kostenverschillen indien de frequentieverhoging optreedt doordat door toetreding van een nieuwe vervoerder:

Indien twee vervoerders actief zijn, dienen minimaal 6 treinen beschikbaar te zijn. Met de minder efficiënte inzet van materieel stijgt tevens de totale personeelsinzet (de personeelskosten zijn tevens van de lonen afhankelijk). Het aantal dienstregelingskilometers zal ten opzichte van de situatie met één vervoerder in beginsel niet stijgen, het aantal treinkilometers mogelijk wel door minder optimale rijroutes naar opstel- of onderhoudsplaatsen. Daarnaast zullen er hogere opstelkosten (beperkt in omvang) zijn. Daarnaast zullen beide vervoerders reservematerieel dienen te bezitten.

⁹³ Een lucratieve lijn voor de OT vervoerder staat niet gelijk aan een lucratieve frequentieverhoging voor de zittende vervoerder. Bijvoorbeeld omdat de kostenstructuur anders is.

Grafiek: Benodigd aantal treinen excl. reserve afhankelijk van frequentie bij één vervoerder



Figuur 3 - Benodigd aantal treinen (excl. reserve) ten opzichte van frequentie bij één vervoerder

Wanneer wordt gekeken naar de totale materieelbehoefte valt verder op dat vanwege ongunstige keringen bij twee vervoerders zes stellen nodig zijn, waar bij één vervoerder slechts vijf stellen nodig zijn. Of een dergelijke situatie (frequentieverdubbeling) als positief gezien kan worden is afhankelijk van het perspectief. Op systeemniveau wordt de verbinding waarschijnlijk duurder, maar de frequentie voor reizigers neemt toe. Voor de ene vervoerder is het lucratief, voor de andere vervoerder niet.

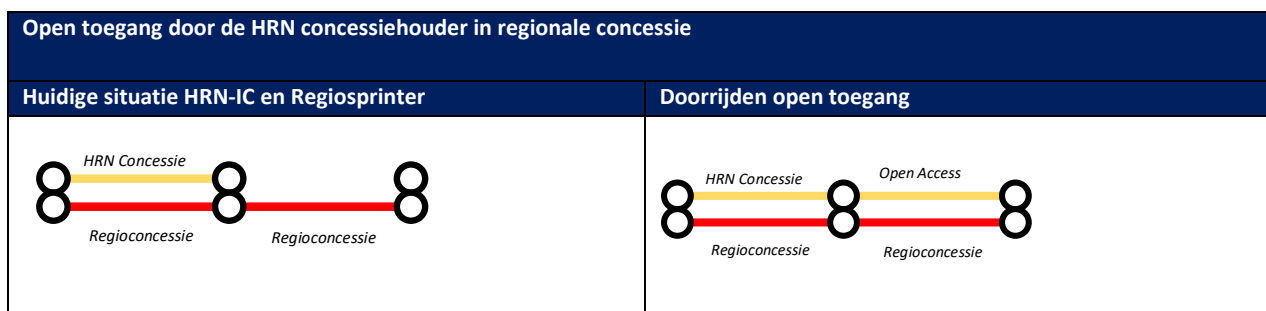
Beschrijving Casus 2

In deze casus rijdt de HRN-concessiehouder een aantal extra haltes in een regionale vervoersconcessie. Daarbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd om te illustreren wanneer doorrijden buiten de eigen concessiegrenzen lucratief kan zijn:

- Extra afstand van 20 kilometer
- Twee haltingen
- Extra rittijd van 12 minuten per richting
- Huidige keertijd van 31 minuten

Met een keertijd van 31 minuten is de huidige materieelinzet inefficiënt. De extra afstand kan dus afgelegd worden zonder dat extra materieel nodig is. Ervan uitgaand dat het personeel tijdens de keertijd niet alternatief wordt ingezet zijn de marginale kosten zeer beperkt. Deze zitten met name in de variabele kosten als energie en gebruik infrastructuur. Naar verwachting bedragen deze ongeveer €0,5 mln. per jaar⁹⁴. Hiermee kan de HRN-concessiehouder tegen een beperkt financieel risico een nieuwe markt betreden.

⁹⁴ Op basis van expert judgement



Voor de reiziger betekent dit op een beperkt traject een frequentieverhoging, bovendien ontstaat er voor een deel van de reizigers een nieuwe directe verbinding. De toetreders zal hierbij naar verwachting niet boven het tarief van de regionale concessiehouder gaan zitten, de HRN-concessiehouder hoeft immers slechts beperkte opbrengsten te genereren om deze verbinding terug te verdienen.

Voor de regionale concessie betekent open toegang inbreuk op het exclusieve recht. Dit alleenrecht vertegenwoordigt een specifieke waarde, welke vervalt of daalt indien dit alleenrecht niet meer van toepassing is. De waarde van de concessie zal daarmee dalen. Of deze waardedaling bij een concessiehouder of concessieverlener terecht komt is afhankelijk van de afspraken. Bij een nieuwe aanbesteding zal dit in ieder meegenomen worden in de subsidievraag of concessieprijs. Deze casus kan zich ook omgekeerd voordoen (regionale concessiehouder laat treinen over het hoofdrailnet rijden). Of deze casussen zich in de praktijk voor zullen doen is mede afhankelijk van de invulling van de economisch evenwichtstoets.

Of een dergelijke situatie (frequentieverdubbeling en nieuwe directe verbinding) als positief gezien kan worden is afhankelijk van het perspectief. Dit voorbeeld laat zien dat een positieve situatie voor de reiziger en HRN-vervoerder niet perse een positieve situatie voor de regionale concessiehouder en concessieverlener hoeft te zijn. Echter op systeemniveau kan worden gesteld dat extra opbrengsten en een verbeterd vervoerproduct, in veel gevallen zullen opwegen tegen de geringe marginale kosten.

6.7 Conclusies

De Nederlandse markt voor personenvervoer groeit al jaren en kent geen grote bedreigingen. Met name in de brede Randstad is als gevolg van de groeiende economie, toenemende verstedelijking en het ontbreken van alternatieven een groeiende vraag naar vervoer per spoor. Het openbaar vervoer wordt daarnaast een belangrijke rol toegedicht in de verduurzaming van de mobiliteit. Ook liggen er nog diverse kansen om de kwaliteiten van het vervoer per trein te verbinden met de kwaliteiten van vraaggestuurde mobiliteit, fiets, etc. Er zijn op de Nederlandse markt dus zeker kansen voor marktpartijen die hier slim op weten in te spelen. Daar tegen over staat wel een Nederlandse spoormarkt die gekenmerkt wordt door een monopolie op het hoofdrailnet en toenemende marktconcentratie voor wat betreft het regionale spoorvervoer.

Op het hoofdrailnet is sprake van een aantal substantieel winstgevendende intercitytreindiensten. Voor toetreders kan het commercieel interessant zijn om daar aanvullende of vervangende treinproducten aan te bieden. Eerder is hiervoor vanuit de sector al interesse getoond. Tegelijkertijd is dit deel van de markt de meeste concurrentie met de zittende vervoerder en eventuele andere potentiële toetreders te verwachten. Bovendien is de infrastructuurcapaciteit op het spoor in de brede Randstad zeer beperkt. Buiten de (brede) Randstad is er over het algemeen meer capaciteit, maar is de vervoervraag veel lager.

Kansen voor vervoerders die onder open toegang treindiensten willen aanbieden kunnen daarnaast ook ontstaan in situaties waarin een zittende concessievervoerder een potentiële vervoersdienst nu niet aanbiedt omdat hij hiervoor geen haalbare businesscase kan ontwikkelen of omdat deze treindienst niet goed past in het vervoerconcept dat de concessiehouder en/of concessieverlener nastreven. Toetreders kunnen in dergelijke situaties mogelijk wel een aantrekkelijke propositie ontwikkelen met een sluitende businesscase, bijvoorbeeld omdat zij efficiënter kunnen produceren en in staat zijn om door slimme prijsstrategieën en/of geïntegreerde vervoerproducten meer reizigers kunnen trekken.

Of toetreders op het hoofdrailnet willen gaan concurreren met de huidige concessievervoerder hangt in de eerste plaats af van hun investeringsbereidheid en bereidheid om te gaan met de hoge toetredingsdrempels. Ervaringen uit binnen- en buitenland zien dat toetreders tot een spoormarkt serieus rekening moeten houden met tegenwerking door incumbents. De zittende vervoerder zal zijn marktaandeel niet zonder slag of stoot opgeven en naar verwachting alle mogelijkheden aangrijpen om een eventuele toetreding te ontmoedigen, te frustreren en te laten mislukken. Een goede borging van het level playing field en adequaat mededingingstoezicht kunnen deze risico's wel verkleinen. Markt partijen zullen vooraf een inschatting maken van de mate waarin zij daadwerkelijk een eerlijke kans zullen maken op de Nederlandse markt. Een partij die succesvol weet toe te treden kan daarbij de weg effenen voor partijen na hem.

De mate waarin private partijen daadwerkelijk stappen gaan nemen om toe te treden tot de markt voor binnenlands spoorvervoer lijkt daarmee met name afhankelijk te zijn van:

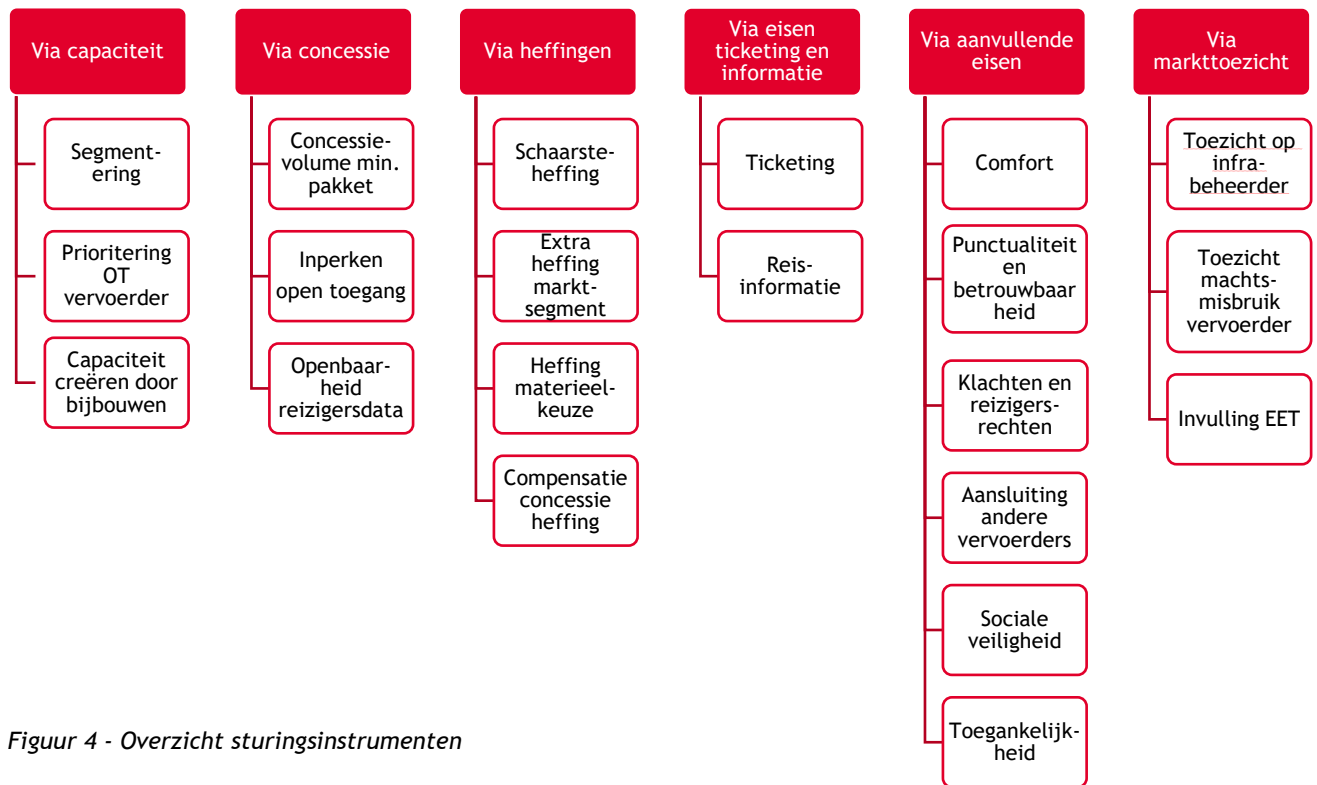
- De ordening van de spoormarkt na 2025 en de vormgeving van de concessie voor het hoofdrailnet: welke concessieomvang wordt voorgeschreven, moet de concessiehouder voldoen aan de vraag, worden de mogelijkheden voor de HRN-concessiehouder om zelf open toegang treindiensten aan te bieden wel of niet ingeperkt. En zo ja, mag daarbij worden afgeweken van bijvoorbeeld de kwaliteits- en tariefeisen die in het kader van de HRN-concessie worden gesteld.
- De ontwikkeling van de capaciteit en de regels ten aanzien van de verdeling (AmvB Capaciteit): Hoe wordt open toegang in de verdeling meegewogen? Komt er een apart segment voor open toegang, hoe wordt open toegang geprioriteerd ten opzichte van concessievervoer, wordt er nog capaciteit bijgebouwd.
- De vormgeving van heffingen (o.a. toegang): Met welke heffingen moet worden rekening gehouden. Kan er sprake zijn van een schaarsteheffing, of een aparte heffing voor het marktsegment, etc.
- De mogelijkheden om gebruik te maken van ticketing- en reisinformatiesystemen en de toegang tot (historische) reizigersdata.
- De eventuele introductie van aanvullende eisen door de wetgever als gevolg van omzetting van concessie-eisen naar wetgeving; worden eisen uit de huidige concessie voor het hoofdrailnet wel of niet opgenomen in de wet- en regelgeving
- De vormgeving en invulling van het markttoezicht: hoe wordt de economisch evenwicht toets vormgegeven en ingevuld, hoe gaat de ACM het mededingingstoezicht aanpassen op de nieuwe situatie.

Afhankelijk van het bovenstaande zal een potentiële toetreder zijn kansen inschatten.

7 Sturingsmogelijkheden

7.1 Inleiding

Er zijn verschillende mogelijkheden om te kunnen sturen op het publieke belang bij open toegang. In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de verschillende sturingsinstrumenten.



Figuur 4 - Overzicht sturingsinstrumenten

De in bovenstaand figuur weergegeven sturingsmogelijkheden worden in de hiernavolgende paragrafen toegelicht. Een uitgebreidere toelichting op en analyse van de sturingsmogelijkheden is opgenomen in bijlage 5 en bijlage 7.

7.2 Sturingsmogelijkheden Capaciteitsverdeling

Het Nederlandse spoor wordt intensief gebruikt en met name in de brede Randstad beperkte rest-capaciteit. De capaciteitsverdelingsregels en de inrichting van het proces van capaciteitsverdeling vormen hiermee een belangrijke sturingsmogelijkheid voor open toegang.

De volgende drie sturingsmogelijkheden zijn geïdentificeerd:

1. Segmentering aanbrenen in verdeelregels (een segment voor concessievoer en een segment voor open toegang).
2. Aanpassen van de capaciteitsverdeling binnen het segment personenvervoer.
3. Uitbreiden van infrastructuurcapaciteit.

Deze sturingsmogelijkheden zijn hieronder weergegeven inclusief een toelichting op de voor- en nadelen:

Instrument	<i>Segmentering aanbrengen in verdeelregels.</i>
Omschrijving	Dit instrument gaat er van uit dat een vast deel van de capaciteit wordt gereserveerd voor open toegang vervoer. Dit is vergelijkbaar met de huidige reservering voor goederenpaden.
Voordelen	Er is altijd capaciteit beschikbaar voor open toegang vervoer ook indien sprake is van een hogere prioritering voor concessievervoer.
Nadelen	Momenteel is er weinig restcapaciteit op het Nederlandse spoor. Verdere segmentering gaat ten koste van infracapaciteit die nu door de huidige vervoerder gebruikt wordt. Bovendien is het de vraag of de gesegmenteerde ruimte echt gebruikt gaat worden, aangezien er geen zekerheid is dat paden voor open toegang daadwerkelijk benut zullen worden. Ook geeft segmentering een risico op sub-optimalisatie.
Instrument	<i>Aanpassen verdeling binnen segment personenvervoer</i>
Omschrijving	Dit instrument gaat er van uit dat capaciteit voor concessie- en voor open toegang vervoer binnen hetzelfde segment personenvervoer verdeeld worden. De huidige verdeelregels maken geen onderscheid tussen concessievervoer en open toegang vervoer. Daarmee staan de verdeelregels open toegang niet in de weg. De verdeelregels vormen mogelijk wel een risico voor sprinter- en stoptreindiensten van de concessievervoerder. Bovendien is het huidige proces niet ingericht op sterk concurrerende capaciteitsaanvragen. Daarmee kan het huidige proces van capaciteitsverdeling in combinatie met open toegang ‘vastlopen’. Een aanpassing lijkt nodig als wordt gekozen voor verdeling binnen het segment reizigersvervoer. Het gaat hierbij om een aanpassing van de capaciteitsverdelingsregels en het herinrichten van het proces. Eventueel met een andere rol voor ProRail (beslissen vs coördineren). Eventueel kan ProRail daarbij ook een rol krijgen in het borgen van samenhang in het netwerk. ⁹⁵ De precieze invulling ⁹⁶ van een verandering van de capaciteitsverdeling vraagt om nader onderzoek.
Voordelen	Alle capaciteitsaanvragen worden binnen één segment verdeeld. Hierdoor treden er geen snijverliezen op (ten opzichte van segmentering).
Nadelen	Aanpassing verdeelregels en verdeelproces is nodig. Het huidige proces werkt goed, dat wordt mogelijk teniet gedaan.
Instrument	<i>Uitbreiden van de infrastructuurcapaciteit</i>
Omschrijving	Dit instrument gaat er van uit dat de infrastructuur wordt uitgebreid om de open toegang vervoersdiensten te kunnen accommoderen.
Voordelen	Op termijn voldoende capaciteit beschikbaar voor open toegang vervoerders en concessievervoerders.
Nadelen	Hoge (maatschappelijke) kosten en een lange doorlooptijd.

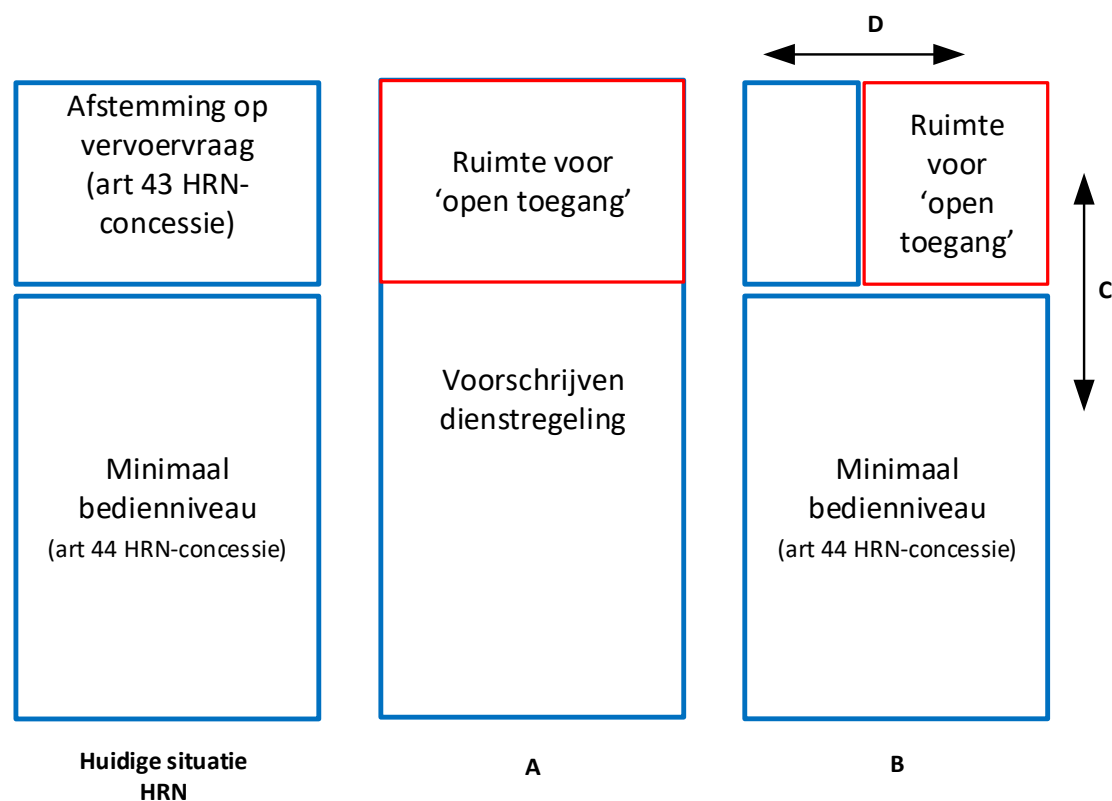
⁹⁵ Zo biedt richtlijn 2012/34/EU de mogelijkheid om in de prioritering van diensten bij overbelaste infrastructuur rekening te houden met het belang van openbare diensten (concessies).

⁹⁶ Er zijn diverse alternatieve manieren om schaarse rechten (zoals infrastructuurcapaciteit) op een transparante en non discriminatoire manier toe te wijzen zoals door middel van een veiling of loting.

7.3 Sturingsmogelijkheden Concessie hoofd railnet

Concessieomvang

In de huidige situatie wordt de omvang van de concessie voor het hoofd railnet bepaald door de omvang van het minimale bedienniveau (ex. art 44 HRN-concessie) en de afstemming op de vervoervraag (ex art. 43 HRN-concessie).



Figuur 5 - Illustratie sturingsmogelijkheden concessie hoofd railnet

In theorie zijn verschillende (combinaties van) mogelijkheden denkbaar om 'ruimte' te creëren voor open toegang vervoersdiensten:

- A. Een precieze dienstregeling voorschrijven voor concessie vervoer (kleiner dan de totale omvang van de huidige concessie).
- B. De concessieomvang beperken tot het minimale bedienniveau.
- C. Het verkleinen van het minimale bedienniveau.
- D. De verplichting om af te stemmen op de vervoervraag inperken tot een deel van het netwerk.

Ad A. Precieze dienstregeling voorschrijven (kleiner dan de omvang van de huidige concessie)

Met deze maatregel wordt de markt voor concessie vervoer nauwkeurig gedefinieerd en ontstaan meer kansen voor open toegang vervoer. Het nadeel is dat de concessie verleners door deze maatregel zelf verantwoordelijk worden voor de dienstregeling. Bij wijzigingen in de mobiliteit en onvoorziene ontwikkelingen is er weinig flexibiliteit. Het is echter niet zeker dat open toegang vervoerders de gecreëerde markt tijdig en volledig zullen bedienen. Er is geen opdrachtgever en weinig sturingsmogelijkheden voor dit segment.

Ad B. Concessieomvang beperken tot het minimale bedienniveau;

Bij deze maatregel blijft een deel van de flexibiliteit voor de concessievervoerder behouden terwijl er toch meer kansen ontstaan voor open toegang vervoer. Het is echter niet zeker dat open toegang vervoerders de gecreëerde markt tijdig en volledig zullen bedienen. Er is geen opdrachtgever en er zijn weinig sturingsmogelijkheden voor dit segment.

Ad C. Verkleinen minimale bedienniveau;

Het verkleinen van het minimale bedienniveau leidt tot een toename van de markt voor open toegang. Hierdoor wordt de markt voor open toegang aantrekkelijker. Het is echter niet zeker dat open toegang vervoerders de gecreëerde markt tijdig en volledig zullen bedienen. Er is geen opdrachtgever en er zijn weinig sturingsmogelijkheden voor dit segment.

Ad D. Afstemmen op vervoervraag inperken tot deel netwerk.

Met deze maatregel ontstaat de mogelijkheid om de verplichting om het aanbod af te stemmen op de vraag te differentiëren (deel netwerk, gebied, treinproduct, etc.).

Inperken open toegang vervoer door concessiehouders

Een concessievervoerder kan concurrentievoordelen hebben ten opzichte van potentiële open toegang vervoerders die niet over een concessie beschikken. Er zijn verschillende maatregelen denkbaar om het level playing field - en daarmee de kansen voor open toegang - in een degelijke situatie te bevorderen. Dit kan gaan van een verplichte boekhoudkundige scheiding tussen concessievervoer en open access vervoer (ter voorkoming van kruissubsidiering) tot het opnemen van een clause in de concessie die concessiehouders verbiedt om actief te zijn buiten het concessiegebied (met materieel dat ook in de concessie gebruikt wordt)⁹⁷.

Openbaarheid reizigersdata

De openbaarheid van reizigersgegevens kan open toegang stimuleren doordat het voor potentiële toetreders eenvoudiger wordt om hun marktkansen goed in te schatten. De Wp2000⁹⁸ biedt momenteel al de mogelijkheid om concessiehouders te verplichten hun gegevens geanonimiseerd te delen. Dit dient geregeld te worden via een Algemene Maatregel van Bestuur.

7.4 Sturingsmogelijkheden heffingen

Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte verplicht de infrastructuurbeheerder de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien door te berekenen aan spoorvervoerders. Dit gebeurt met de vergoeding minimumtoegangspakket (VMT)⁹⁹. In aanvulling op de VMT biedt de richtlijn de mogelijkheid om heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek op het spoor toe te passen.

In het 'Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte' wordt aangegeven in hoeverre gebruiksvergoeding kan worden aangepast om politieke doelstellingen te verwezenlijken. Waarbij ervan uit wordt gegaan dat het Ministerie de beheerder kan instrueren bepaald beleid juist te implementeren of van af te zien. Direct relatie met 'open toegang' heeft het Besluit niet, en hoewel gedifferentieerd kan worden met tarieven zijn deze heffingen in de praktijk niet bruikbaar om open toegang mee te beperken of te stimuleren.

⁹⁷ Voor de stadsvervoerders in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag die middels inbesteding de concessie onderhands gegund hebben gekregen geldt een dergelijke beperking. Deze beperking komt voort uit de Wet Personenvervoer 2000 (Wp 2000). Of in het kader van open toegang een clause in de concessie voldoende is of dat een verankering in de Wp2P2000WP2000 nodig is behoeft nader onderzoek.

⁹⁸ Artikel 30c Wp2000.

⁹⁹ Voorheen: gebruiksvergoeding.

Naast de heffingen die op te leggen zijn vanuit het besluit ‘Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruiimte’ bestaat ook de heffing vanuit de Wp2000 artikel 19c ter compensatie van het concessievervoer. Hiermee kan de invloed die een open toegang vervoerder heeft op de waarde van een openbaar dienstcontract (concessie) gecompenseerd worden. De verschillende heffingen worden hieronder uitgewerkt.

Schaarsteheffing (Artikel 11a)

Indien tijdens het proces van toekenning van de treinpaden geen overeenstemming kan worden bereikt ten aanzien van concurrerende capaciteitsaanvragen die de verschillende vervoerders hebben aangevraagd (concessiehouders, goederenvervoerders en mogelijk ‘open toegang operators’) hebben op vervoer, kan de beheerder een schaarsteheffing vaststellen. De schaarsteheffing is echter non-discriminatoir, waardoor de extra heffing alle operators treft. Door concessievervoerders te compenseren is differentiatie mogelijk. Deze manier van sturing is echter indirect en zou daarmee ook tot bijeffecten kunnen leiden.

Hoogte extra heffing per marktsegment en tarief extra heffing (Artikel 11f.)

De beheerder voert tenminste eenmaal per vijf jaar een market can bear test uit ten behoeve van het bepalen van de relevantie van extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten. Hierbij maakt de beheerder in elk geval onderscheid tussen de marktsegmenten: a. goederenvervoersdiensten; b. passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbaardienstcontract, en c. overige passagiersvervoersdiensten. De extra heffing wordt in de richtlijn aangeduid als extra heffing ter dekking van de door de beheerder gemaakte kosten. Voor deze extra heffing zijn allerlei procedures en voorwaarden; maar duidelijk is dat voor de verschillende categorieën verschillende (of geen) extra heffing bovenop de VMT kunnen worden geïntroduceerd. Doordat onder ‘overige passagiersvervoersdiensten’ open toegang vervoerders vallen kunnen deze separaat extra worden belast.

Uitdrukkelijk wordt in de nota van toelichting beschreven dat het Ministerie de beheerder kan instrueren (wensen) over de hoogte van de extra heffing.¹⁰⁰ Deze instructies kunnen enerzijds voortkomen uit de begrotingsvoorbereiding, maar ook kan de staatssecretaris de hoogte van de extra heffing ook in samenhang bezien met het beleid voor spoorvervoer (lees: stimuleren of niet stimuleren ‘open toegang’). In de praktijk is dit instrument echter zeer beperkt bruikbaar als sturingsinstrument omdat de heffing naar draagkracht dient te worden vastgesteld. Daarmee is de ruimte om te sturen beperkt.

Gebruik minder belastend materieel voor spoorweginfrastructuur (Artikel 11 I,b)

Overeenkomstig artikel 62, zesde lid, onderdeel f, van de Spoorwegwet stelt de beheerder een regeling vast die de spoorwegondernemingen en de beheerder er toe aanzet om de verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de hoofdspoorweginfrastructuur te verbeteren. Materieelkeuze door spoorvervoerders en de staat van het onderhoud van dat materieel zijn belangrijke factoren als het gaat om geluidhinder voor omwonenden, trillingsniveaus en de mate van onderhoud dat gepleegd moet worden aan het spoor.

Het zou het ook kunnen zijn dat open toegang vervoerders verouderd materiaal inzetten; wat zowel de gewenste kwaliteit van het passagiersvervoer ondermijnt, als mogelijk extra kosten voor het spooronderhoud vergt.

¹⁰⁰ Nota van Toelichting, algemeen deel 3.4, van Besluit van 31 januari 2018, houdende wijziging van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruiimte in verband met het instellen van aanvullende heffingen, kortingen en aftrek ter dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten alsmede prijsprikkels ter bevordering van een betere benutting van de spoorweginfrastructuur en inpassing in de leefomgeving (vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur).

Met dit artikel wordt gestimuleerd dat spoorvervoerders materieel gebruiken dat minder schade veroorzaakt aan het spoor, doordat de beheerder een bijtelling kan introduceren voor materieel dat extra slijtage, geluid, trillingen veroorzaakt, alsmede de prestaties van het gehele netwerk in het geding brengt. Momenteel moeten prestatieregelingen met de sector worden overeengekomen. Om te sturen met dit instrument is daarmee eerst overeenstemming nodig.

Heffing ter compensatie van openbare dienst (concessie)

Op basis van de SERA richtlijn (2012/34/EU) artikel 12 en de Wp2000 artikel 19 kan de concessieverlener aan een spoorwegonderneming die gebruik maakt van het recht op open toegang een heffing opleggen voor de exploitatie van een passagiersvervoersdienst op de relevante trajecten tussen twee stations in Nederland. De heffing is bedoeld om deze autoriteit te compenseren voor openbaredienstverplichtingen vervat in openbaredienstcontracten (concessies). De opbrengst die uit deze, als compensatie betaalde heffing is opgehaald, mag niet hoger zijn dan hetgeen dat nodig is om het geheel of een deel van de kosten van de desbetreffende openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, te dekken.

7.5 Sturingsmogelijkheden Ticketing en reisinformatie

Ticketing en reisinformatie zijn essentiële onderdelen voor het maken van een reis. Eisen hierom zijn een sturingsmechanisme ten aanzien van open toegang. De Wet personenvervoer 2000 en het daaraan ondergeschikte Besluit personenvervoer 2000 lijken de aangewezen instrumenten om ook na eventuele invoering van open toegang in het reizigersvervoer op het spoor de algemene beschikbaarheid van reisinformatie en het kunnen gebruiken van het geïntegreerde betaalsysteem (nu de OV-chipkaart) te borgen. Inzake het verplicht beschikbaar stellen van reisinformatie door eventuele open toegang vervoerders kan gesteld worden dat in beginsel geen wijzigingen in de huidige regelgeving vereist zijn, zolang wordt aangenomen dat alle aanwezige vervoerders (eigen)belang hechten aan algemeen beschikbare reisinformatie.

Betreffende het verzekeren van de mogelijkheid de OV-chipkaart te gebruiken bij open toegang vervoerders zijn enkele opties denkbaar. Een schijnbaar voor de hand liggende mogelijkheid is een wijziging van artikel 35a van het Besluit personenvervoer 2000, waarbij de bestaande verplichting voor concessiehouders om zich aan te sluiten bij de OV-chipkaart uitgebreid zou kunnen worden naar niet-concessiehoudende aanbieders van personenvervoer op het spoor. Echter, dit zou tevens een wijziging van de statuten van Translink Systems noodzakelijk maken. Daarbij geldt wel dat het in een situatie met meer aanbieders dan nu steeds lastiger wordt om de ticketopbrengsten toe te delen - de betwistbare opbrengsten nemen toe - als er geen sprake is van eigen paaltjes en poortjes per vervoerder.

Een minder ingrijpende maatregel zou dan ook een dusdanige wijziging van het voornoemde artikel 35a kunnen zijn dat open toegang vervoerders worden verplicht om het gebruik van de OV-chipkaart voor de aangeboden diensten mogelijk te maken door het afnemen van deze dienst van Translink Systems, vergelijkbaar met mobiliteitskaart aanbieders. Vraag hierbij is hoe hoog de kosten voor verplichte aansluiting bij Translink Systems en het (verplicht) afnemen van OV-chipkaart gerelateerde diensten worden voor open toegang vervoerders in relatie tot de kosten voor de huidige deelnemende en afnemende partijen.

Tenslotte bestaat de mogelijkheid om open toegang vervoerders altijd toegang te geven tot de systemen, maar het gebruik daarvan niet verplicht voor te schrijven.

7.6 Sturingsmogelijkheden aanvullende eisen

Veel eisen die samenhangen met personenvervoer per spoor zijn in de basis opgenomen in Europese wet- en regelgeving. De Wp2000 vormt de juridische basis om in concessies aanvullende eisen op te nemen. Het gaat daarbij om de volgende aanvullende eisen: comfort, punctualiteit, klachten, aansluiting andere vervoerders, sociale veiligheid en toegankelijkheid. Voor open toegang vervoer is - per definitie - geen concessie nodig. Het kan echter wenselijk zijn om de publieke belangen die met het passagiersvervoer gemoeid zijn op een andere manier te borgen.

In concessies is vaak de verplichting opgenomen voor de concessiehouder om zijn dienstregeling aan te laten sluiten op de dienstregeling van vervoerders in een aangrenzend concessiegebied. Voor open toegang treindiensten is deze verplichting er nu niet. Dit is een risico voor de reiziger. In hoeverre dit risico zich voor doet is afhankelijk van de samenwerkingsbereidheid van de vervoerders.

Om het risico te mitigeren zijn mogelijk maatregelen nodig. Zo biedt de gewijzigde SERA-richtlijn lidstaten de mogelijkheid om niet-discriminatoire maatregelen te nemen om de geïntegreerde dienstregeling te waarborgen.

Sociale veiligheid en toegankelijkheid zijn geborgd in de Europese verordening Reizigersrechten. Deze vordering heeft een directe werking. Wel zijn de eisen in de verordening minder uitgebreid dan bijvoorbeeld in de concessie voor het hoofdrailnet. Daardoor kan het in de praktijk voorkomen dat materieel dat door open toegang vervoerders wordt in gezet minder toegankelijk is. Bijvoorbeeld omdat sprake is van ouder materieel. Het is belangrijk om de regels adequaat te handhaven. Er is immers geen concessieverlener die hierop toeziet. Inzet op handhaving is hier de sturingsmogelijkheid.

Indien open toegang tot extra treindiensten leidt, dan is een eventuele lager comfort en/of punctualiteit geen risico voor de reiziger. Door open toegang ontstaat immers een extra reis-mogelijkheid. Als het comfort of de punctualiteit van de open toegang trein lager is, kan de reiziger zelf de keuze maken die trein wel of niet te gebruiken. Uiteraard moet deze keuze wel transparant gemaakt kunnen worden. Daarvoor is informatievoorziening van groot belang.

Open toegang vervoerders zijn - net als concessievervoerders - gebonden aan de regels rondom klachten en reizigersrechten. Reizigers kunnen daar in voorkomende gevallen zelf een beroep op doen. Dit is een prikkel voor vervoerders om zich aan die regels te houden.

7.7 Sturingsmogelijkheden Markttoezicht

Of open toegang tot stand komt is onder andere afhankelijk van het level playing field in de markt. Onder andere ervaringen uit het buitenland laten zien dat serieus rekening moet worden gehouden met tegenwerking door zittende vervoerders. Ook de onzekerheid ten aanzien van het wel of niet aanwezig zijn van een level playing field kan potentiële toetreders ontmoedigen. Adequaat markttoezicht (ACM) is dan ook van groot belang. Juridisch gezien lijkt de ACM (voorlopig) over voldoende instrumenten te beschikken om toezicht te kunnen houden. Het belang van toezicht en de omvang van de toezichthoudende taak nemen naar verwachting wel toe. Het verscherpen of intensiveren van het markttoezicht is een belangrijke sturingsmogelijkheid.

7.8 Samenvatting en conclusies

In dit onderzoek zijn de verschillende sturingsmogelijkheden in kaart gebracht die door het ministerie gebruikt kunnen worden om het publieke belang bij open toegang te waarborgen. Het gaat daarbij zowel om het benutten van de potentiële kansen van open toegang als het mitigeren van potentiële bedreigingen van open toegang.

Om open toegang treindiensten te kunnen inpassen, is capaciteit nodig. Er zijn verschillende mogelijkheden om capaciteit voor open toegang te creëren. Segmentering leidt niet tot een efficiënte capaciteitsverdeling. Capaciteitsruimte voor open toegang zal dus gevonden moeten worden in de prioritering van treindiensten. Het aantal potentiële conflicten zal door open toegang toenemen. De huidige capaciteitsverdelingsregels (en prioritering) bieden te weinig houvast voor verdeling van capaciteit en vergen aanpassing. Hier is nader onderzoek voor nodig.

In theorie zijn verschillende (combinaties van) mogelijkheden denkbaar om via de concessie voor het hoofdrailnet 'ruimte' te creëren voor open toegang vervoersdiensten. Open toegang kan gestimuleerd worden door de omvang van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet te verkleinen. Daarbij moet een afweging gemaakt worden tussen de omvang van het minimum bedieningsniveau en de ruimte voor nieuwe vervoerders. Daarbij speelt ook de vraag of de concessievrerder zelf open toegang treindiensten aan moet kunnen bieden.

Alle vervoerders betalen per treindienst een heffing voor het gebruik van de infrastructuur aan de infrastructuurbeheerder. Het is beperkt mogelijk om via deze heffing te differentiëren in tarieven om open toegang te stimuleren of te ontmoedigen. Open toegang vervoer is door het risico op cherry picking mogelijk een bedreiging voor de concessie. Het risico op cherry picking kan beperkt worden door de economisch evenwichtstoets van de ACM. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een heffing op te leggen ter compensatie van de concessie door de concessieverlener.

Om marktwerking en open toegangvervoer te bevorderen moeten bestaande drempels verlaagd worden en geen nieuwe drempels worden opgeworpen. Het publiek belang van kwalitatief goed spoorvervoer dient echter wel geborgd te zijn. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van vervoersbewijzen. Een verplichting voor open toegang vervoerders om deel te nemen aan het OV-chipkaartsysteem beperkt de ondernemersvrijheid, maar werkt mogelijk drempelverlagend voor de toetredende vervoerder en de reiziger. De mogelijkheid bestaat ook om open toegang vervoerders wel toegang te geven tot de systemen, maar het gebruik daarvan niet verplicht voor te schrijven. Voor wat betreft verplichte reisinformatie lijkt aanvullende regelgeving niet nodig omdat open toegang vervoerders direct belang hebben bij de beschikbaarheid van reisinformatie.

Veel eisen die samenhangen met personenvervoer per spoor zijn in de basis opgenomen in Europese wet- en regelgeving. De Wp2000 vormt de juridische basis om in concessies aanvullende eisen op te nemen. Het kan echter wenselijk zijn om de publieke belangen die met het passagiersvervoer gemeoid zijn op een andere manier te borgen. Met name voor 'aansluiting dienstregeling op ander vervoerders' bestaat een risico voor de reiziger. De SERA-richtlijn biedt lidstaten wel de mogelijkheid om niet-discriminatoire maatregelen te nemen om de geïntegreerde dienstregeling te waarborgen, deze mogelijkheid is nog niet vormgegeven.

Het is belangrijk om regels te adequaat te handhaven. Er is immers geen concessieverlener die hierop toeziet. Inzet op handhaving is hier de sturingsmogelijkheid.

Of open toegang tot stand komt is onder andere afhankelijk van het level playing field in de markt. Onder andere ervaringen uit het buitenland laten zien dat serieus rekening moet worden gehouden met tegenwerking door zittende vervoerders.

Ook de onzekerheid ten aanzien van het wel of niet aanwezig zijn van een level playing field kan potentiële toetreders ontmoedigen. Adequaat markttoezicht (ACM) is dan ook van groot belang. Juridisch gezien lijkt de ACM (voorlopig) over voldoende instrumenten te beschikken om toezicht te kunnen houden. Het belang van toezicht en de omvang van de toezichthoudende taak nemen naar verwachting wel toe. Het verscherpen of intensiveren van het markttoezicht is een belangrijke sturingsmogelijkheid.

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- ABDTopconsult, Kiezen voor een goed spoor, Den Haag, 2017.
- ACM (2019) ACM/18/033688 Update Quickscan personenvervoer 2013, Den Haag: ACM.
- Andersson Elffers Felix (2018) Evaluatieonderzoek van het Besluit capaciteitsverdeling HSWI. Utrecht: AEF.
- Arrow en Debreu (1954) Existence of an equilibrium for a competitive economy. *Econometrica* 22: 265-290.
- Baarsma, B. E. (2010). Kabinet-Rutte laat marktwerking links liggen: over de positie van marktwerking in het regeerakkoord. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(4), 246-256.
- Baarsma, B.E. en Theeuwes, J. (2009) Publiek belang en marktwerking: argumenten voor een welvaartseconomische aanpak.
- Clayton M. Christensen, Michael Raynor en Rory McDonald (2016) Wat is disruptieve innovatie?
- Concurrences (2012) The Italian Competition Authority fines rail incumbent for abusing its dominant position in the markets for passenger rail transport.
- Contouren Toekomstbeeld OV 2040, Den Haag, februari 2019.
- DE DERDE EEUW SPOOR, Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer, 22 maart 1999.
- De Keizer, B. (NS Reizigers) en Hofker, F. (ProRail), Klantwaardering van overstappen, 2013; Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 21 en 22 november 2013, Rotterdam.
- Finger A, Rosa, A. (2009) Governance of competition in the Swiss and European railway sector. St. Gallen: SBBlab.
- Haarsman (2012) De weerstand van overstappen, Universiteit Twente.
- Janssen, M.C.W. (2018) Meer concurrentie op of om het spoor?, Universiteit van Wenen.
- KiM (2018) Kerncijfers Mobiliteit 2018.
- Kotler (2017) Principles of marketing 7th edition, Boston: Pearson Prentice Hall.
- Memorie van toelichting wetsvoorstel implementatie vierde spoorwegpakket uit 2018.
- Porter, M.E. (2008) The Five Competitive Forces that Shape Strategy, Harvard Business Review (Vol.88, No. 1).
- Ministerie van economische zaken (2000) Publieke belangen en marktordening, Liberalisering en privatisering in netwerksectoren.
- MTR (2019) Railway Construction, Operation and Maintenance (geraadpleegd op 4 april 2019). <https://www.mtr.com.hk/en/corporate/consultancy/railwayoperation.html>.
- MuConsult (2004) Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer.
- MuConsult (2018) Impact-analyse herziening Verordening (EU) 1073/2009.
- NS Klantwensenonderzoek 2003/2007 onder Nederlandse reizigers.
- SIGNIFICANCE (2018) Market-canbear-test 2020-2024.
- Stibbe (2018) flixbusuitspraak over de strijd van nieuwe spelers op de openbaar vervoermarkt.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg, & H.P. van Dalen, 2003, De calculus van het publieke belang. Den Haag: Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken.
- van Damme, E. E. C., & Schinkel, M. P. (Eds.) (2009). Marktwerking en Publieke Belangen. Preadviezen KVS 2009 Amsterdam: KVS.
- Veraart, M. Sturing van publieke dienstverlening, Van Gorcum, Assen, 2017.
- WRR (2000) Het borgen van publiek belang, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- WRR (2012) Publieke zaken in de marktsamenleving Amsterdam, Amsterdam: University Press.

BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN GEINTERVIEWDEN EN DEELNEMERS KLANKBORDESSIES

Overzicht geïnterviewden

Organisatie
ACM
Allrail
Coöperatie OV-bedrijven/TLS
DOVA
FlixBus
FMN
IenW
KNV
NS
ProRail
Railgood
Rover

Overzicht deelnemers bijeenkomsten klankbordgroep

Organisatie
ACM
Allrail / FlixMobility
Coöperatie OV-bedrijven/TLS
DOVA
FMN
IenW
KNV
NS
ProRail
Railgood
Rover

BIJLAGE 3: BELANGRIJKE KOSTEN- EN OPBRENGSTVARIABLEN BUSINESSCASE VERVOERDER

Kostenvariabelen:	Opbrengstvariabelen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Materieel <ul style="list-style-type: none"> ○ Hoeveelheid materieel (aantal treinstellen) voor dienstregeling ○ Type materieel (vb sprinter, IC) ○ Eenmalige kosten (engineering, toelating) ○ Marktwerking/inkoopkracht ○ Financieringskosten/WACC ○ Afschrijvingstermijn ▪ Onderhoudskosten <ul style="list-style-type: none"> ○ Type materieel ○ Gemiddelde leeftijd materieel ○ Gehanteerde eisen ○ Assetmanagement (o.a., monitoring, inkoop onderhoud) ▪ Loonkosten en personeelskosten <ul style="list-style-type: none"> ○ CAO/arbeidsvoorwaarden ○ Gemiddelde leeftijd personeel ○ Verhouding vaste/flexibele contracten ○ Aantal conducteurs op trein ○ Verhouding werkbare/niet werkbare uren ○ Ziekteverzuim ▪ Gebruiksvergoeding <ul style="list-style-type: none"> ○ Gewicht ○ Lijnvoering, aantal halteringen ○ Milieuprestatie materieel ▪ Energiekosten <ul style="list-style-type: none"> ○ Type trein (energieverbruik) ○ Inzet en bediening van de trein (snelheid/dienstregeling, bediening door machinist) ○ Energie-inkoopcontract ▪ Overhead: <ul style="list-style-type: none"> ○ Hoofdkantoor ○ Kosten marketing en promotie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal reizigerskilometers ▪ Kilometertarief (-/- kosten ticketing) ▪ Opbrengsten uit contract OV-studentenkaart

BIJLAGE 4: Beoordeling scenario's op kansrijkheid vanuit het perspectief van potentiële toetreder

#	Scenario na Open toegang	Toelichting scenario	Toetredingsdrempels	Potentiële schaalvoordelen	Kapitaal en investeringsvereisten	Omschakelingskosten voor de klant	Toegang tot de distributiekanaalen in de branche	Toegang tot technologie	Merkloyaliteit in de branche	Verwachten tegenactie van bestaande aanbieders	Mate van vrije marktwerking
1	<p>2 x p.u. p. richting</p>	Open toegang op een corridor met voldoende infra-capaciteit en voldoende vervoersaanbod	Hoog indien vervoerder nog niet actief is in Nederland, geen materieel en personeel heeft.	Geen	(Ze)er hoog	Beperkt	Aandachtspunt. Is in beginsel mogelijk	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessiehouder	Aandachtspunt, hangt van wetgever en toezichthouder (o.a. EET)
2	<p>4 x p.u. p. richting</p>	Open toegang op een corridor zonder rest-capaciteit infrastructuur	Hoog indien vervoerder nog niet actief is in Nederland, geen materieel en personeel heeft.	Geen	(Ze)er hoog	Beperkt	Aandachtspunt. Is in beginsel mogelijk	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessiehouder	Aandachtspunt, hangt van wetgever en toezichthouder (o.a. EET)
3	<p>2 x p.u. p. richting</p>	Open toegang op corridor waar geen rechtstreekse treindienst wordt aangeboden vanuit de concessie in situatie waarin sprake is van voldoende infra-capaciteit	Hoog indien vervoerder nog niet actief is in Nederland, geen materieel en personeel heeft.	Geen	(Ze)er hoog	Beperkt	Aandachtspunt. Is in beginsel mogelijk	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessiehouder	Aandachtspunt, hangt van wetgever en toezichthouder (o.a. EET)
4		Regionale concessiehouder rijdt onder open toegang (enkele stations) door op hoofdrailnet in situatie waarin sprake is van voldoende infra-capaciteit	Laag aangezien vervoerder al beschikt al over toegelaten materieel, personeel en vergunningen	Schaalvoordelen zijn mogelijk (optimalisatie materieel en personeelomloop)	Beperkt indien bestaand materieel kan worden ingezet (bijv. omloop-optimalisatie)	Beperkt	Toetreder heeft al toegang tot distributiekanaalen	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessiehouder	Aandachtspunt, hangt van wetgever en toezichthouder (o.a. EET)
5		HRN-concessiehouder rijdt onder open toegang (enkele stations) door op regionaal netwerk in situatie waarin sprake is van voldoende infra-capaciteit	Laag aangezien vervoerder al beschikt al over toegelaten materieel, personeel en vergunningen	Schaalvoordelen zijn mogelijk (optimalisatie materieel en personeelomloop)	Beperkt indien bestaand materieel kan worden ingezet (bijv. omloop-optimalisatie)	Beperkt	Toetreder heeft al toegang tot distributiekanaalen	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessiehouder	In deze situatie zal naar verwachting eerder sprake zijn van een verstoring van het economisch evenwicht omdat regioconcessies relatief beperkter van omvang zijn.
6		Internationale trein rijdt onder Open Access door op het hoofdrailnet in situatie waarin sprake is van voldoende infra-capaciteit	Relatief beperkt indien de toetreder al beschikt over benodigde materieel, personeel en toestemming.	Schaalvoordelen zijn mogelijk (optimalisatie materieel en personeelomloop)	Afhankelijk van specifieke situatie	Beperkt	Toetreder heeft al toegang tot distributiekanaalen	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessiehouder	Aandachtspunt, hangt van wetgever en toezichthouder (o.a. EET)

BIJLAGE 5: KOPPELING KANSEN EN BEDREIGINGEN AAN STURINGSINSTRUMENTEN

Een onderdeel van dit onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van de sturingsinstrumenten die het ministerie van IenW heeft om de publieke belangen te waarborgen bij de komst van open toegang op het spoor. In onderstaande tabellen worden de publieke belangen gekoppeld aan de in dit onderzoek geïnventariseerde kansen en bedreigingen. Deze kansen en bedreigingen zijn de benutten of te beheren via maatregelen. Deze maatregelen vormen uiteindelijk de sturingsinstrumenten of knoppen waarmee het ministerie van IenW de invloed van de komst van open toegang kan beïnvloeden.

Bedreigingen

Publiek belang	Borging in huidige situatie	Potentiële bedreigingen a.g.v. open toegang	Mogelijke beheersmaatregelen
<p>Universele dienstverlening <i>Diensten moeten tegen min of meer gelijke prijzen beschikbaar zijn voor consumenten ook in situaties waarin aanbod niet door de markt tot stand komt</i></p> <p>Bescherming gebonden afnemer <i>Beschermen van afhankelijke klanten tegen mogelijk misbruik leverancier (machtspositie)</i></p> <p>Leveringszekerheid <i>Waarborgen van levering voor klanten zonder uitwijkmogelijkheden (bijv. verstoringen en calamiteiten)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Via Concessie: <ul style="list-style-type: none"> ○ verplicht minimaal bedieningsniveau¹⁰¹ ○ verplichte afstemming op vervoervraag¹⁰² ○ beschermde kaartsoorten ○ exclusiviteit concessie ○ eisen m.b.t. zelfstandige toegankelijkheid trein ▪ Via mededingingswetgeving 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cherry picking ▪ Verdringing concessieervoer ▪ Prijsstijgingen OT (bijv. spits) ▪ Discontinuïteit OT-vervoersdiensten ▪ Lagere zelfstandige toegankelijkheid OT treinen. ▪ Verschillende betaal- betaal en reisinformatiesystemen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bescherming concessieervoer (min. bedienniveau) via capaciteitsverdeling (vb prioritering, segmentering). ▪ Cherry picking tegen gaan via Economische Evenwicht Toets. ▪ Verplichting aansluiten bij betaal- en informatiesystemen ▪ Compenserende heffing (o.b.v. WP2000/PSO-verordening)
<p>Kwaliteit <i>Borgen basiskwaliteit van de geleverde dienst</i></p>	<p>Concessie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ KPI's (bijv. betrouwbaarheid, punctualiteit, zitplaatskans) ▪ Verbeterprogramma's ▪ Passagiersrechten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lagere punctualiteit en betrouwbaarheid ▪ Lager kwaliteit door inzet verouderd materieel (vb. geen zelfstandige toegankelijkheid) ▪ Invloed consumentenorganisaties 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minimumniveau is geborgd via Europese verordening ▪ Aanvullende eisen
<p>Milieu, Veiligheid, Volksgezondheid <i>Borgen dat risico's worden teruggebracht tot aanvaardbaar niveau</i></p>	<p>TSI's, nationale Spoorwegwet- en regelgeving, Burgerlijk Wetboek Concessie (vb. KPI sociale veiligheid)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inzet materieel met lagere prestaties t.a.v. milieu, veiligheid, volksgezondheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Minimumniveau is geborgd via wet- en regelgeving. ▪ Aanvullende eisen ▪ Prikkels inbouwen via gebruiksvergoeding
<p>Doelmatige marktordening en toezicht <i>Borgen dat marktordening en toezicht doelmatig zijn. Het voorkomen van bureaucratie en kosten die niet in dienst staat van het doel.</i></p>	<p>Huidige invulling ordening</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantasting samenhang netwerk ▪ Toename complexiteit en bureaucratie ▪ Moeilijker om te sturen en beheersen ▪ Toename frictie- en transactiekosten systeemkosten ▪ Afname efficiency. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inrichting van procedures en de rol van infrabeheerder

Kansen

Publieke belang	Waar liggen kansen ?	Belemmeringen open toegang	Mogelijke benuttingsmaatregelen
<p>Maatschappelijke welvaart <i>Concurrentie tussen de naar winst strevende producenten en de druk van naar nutsmaximalisatie strevende consumenten, zorgt (op een perfecte markt) voor een efficiënte - Pareto-optimale - allocatie van de aanwezige middelen¹⁰³.</i></p> <p><i>Nutsmaximalisatie -> Optimale bereikbaarheid tegen minimale prijs.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Meer keuzevrijheid voor de reiziger ▪ Lagere tarieven door prijsconcurrentie ▪ Meer aanbod vervoer <ul style="list-style-type: none"> ○ Hogere frequenties ○ Nieuwe directe treindiensten ▪ Hogere kwaliteit treindiensten: <ul style="list-style-type: none"> ○ Snellere treindiensten ○ Hoger comfort ○ Hogere zitplaatskans ○ Betere dienstverlening (vb betere reisinformatie, Betere integratie voor- natransport) ▪ Prikkel voor concessiehouder om (nog) klantgerichter en efficiënter te worden en te innoveren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanbieders beschikken niet over volledige informatie en de rationaliteit van consumenten is beperkt. ▪ De markt voor binnenlands spoorvervoer wordt gekenmerkt door diverse toetredingsdrempels zoals toegang tot voorzieningen en infrastructuur. ▪ Invulling Economisch evenwichtstoets en onzekerheid ▪ Tegenwerking door zittende vervoerders ▪ Ontbreken voldoende (rest)capaciteit spoor 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verplichte openbaarheid data ▪ Ruimte creëren voor open toegang in capaciteitsverdeling en toewijzing voorzieningen ▪ Toezicht op de markt ▪ Economisch evenwichtstoets voorspelbaar invullen (ligt bij ACM dus geen knop voor ministerie) ▪ Toezicht op Concessiehouder ▪ Concessievolume verkleinen ▪ Via capaciteitsverdeling (vb prioritering, segmentering) ▪ Capaciteit uitbreiden

¹⁰¹ Art. 44 HRN-concessie.

¹⁰² Art. 43 HRN-concessie.

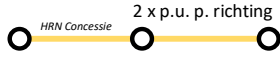
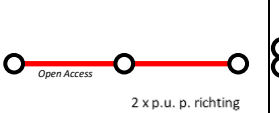
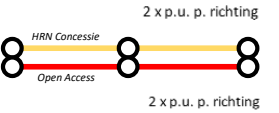
¹⁰³ WRR 2012

BIJLAGE 6: BEREKENING CASUSSEN

Casus 1: Aanvullende treindienst op bestaande treindienst

Uitleg casus

Op het hoofdrailnet rijdt een trein 2 keer per uur tussen A en B met een haltering in C. Er is op de verbinding voldoende infrastructuur beschikbaar om dezelfde treindienst een kwartier later aan te bieden. Daarmee ontstaat een gelijke treindienst in kwartierligging uitgevoerd door twee verschillende vervoerders. Beide vervoerders voeren de treindienst uit met dezelfde hoeveelheid materieel. De open toegang vervoerder werkt met eenmansbediening en sporadische controles, de concessiehouder zet een machinist en twee conducteurs in. In dit geval wordt ervan uit gegaan dat de open access vervoerder gelijke tarieven hanteert als de concessievrer. Daarmee vindt concurrentie plaats met een dienst die precies hetzelfde is. Hieronder is weergegeven wat dit betekent en wanneer een open toegang vervoerder ervoor zal kiezen om deze dienst uit te voeren. Uitgangspunt is dat het economisch evenwicht van de bestaande concessie niet dusdanig wordt aangetast. Open toegang is dus mogelijk.

	Open toegang op een corridor met beschikbare infracapaciteit en 'voldoende' vervoersaanbod			
	Referentie treindienst	open toegang treindienst	Combinatie	Vershil
				
Gemiddelde Reistijd	30 minuten	30 minuten (zelfde treinpad als HRN trein)	30 minuten	Delta reistijd (in trein) = 0 minuten
Gemiddelde reistijd, incl. gemiddelde wachttijd	30 + 15 = 45 minuten	30 + 15 = 45 minuten	30 + 7,5 = 38 minuten	Delta reistijd, incl. wachttijd = -/- 7 minuten = (-/-17 %).
Aantal reizigers op corridor per richting per etm	10.000 (fictieve aanname)	10.000	10.000 x 0,17 x reistijdelasticiteit (0,6) = + 1000 (generatief-effect) : 10.000 + 1000 = 11.000	+10%

Herverdeling Verdeling reizigers	nvt	nvt	$(10.000 + 1000) / 2 = 5500$ per vervoerder	Bij symmetrische tijdsigging en gelijke prijsstelling zullen reizigers zich gelijkmatig verdelen over de treinen c.q. beide aanbieders
Exploitatie- kosten	100 (index)	80 (index) Aanname: OT vervoerder kan treindienst aanbieden tegen 20% lagere kosten.	Kosten vervoerders samen : 180	(+80%)
Exploitatie opbrengsten	100	100 (bij gelijke prijsstelling)	110 (55 per vervoerder)	+10%
Business Case	<p>De open toegang vervoerder zal deze trein in beginsel enkel laten rijden als er winst gemaakt wordt. Dus opbrengsten (55) moeten hoger zijn dan de kosten (80).</p> <p>Dus $55 O > 80 K$ - daarmee gaan we ervan uit dat het break even point is bij de verhouding opbrengsten kosten 1,45. In dat geval maakt de concessievrerder 45% winst op de verbinding. Bij halvering slaat dit om naar een operationeel verlies van 28% ($55 * 1,45 - 100$)</p> <p>De businesscase van de concessievrerder verslechtert omdat de extra gegenereerde reizigerskilometers niet opwegen tegen het effect van de herverdeling van de reizigers</p> <p>Of de open toegang vervoerder deze extra trein zal laten rijden is met name afhankelijk van de potentie van de lijn. Bij een hoge potentie waarbij de huidige vervoerder veel winst maakt (+45% operationele marge) is het aantrekkelijk. Daaronder zullen beide vervoerders verlies gaan maken op de verbinding. Dat is voor deze verbinding geen duurzame oplossing.</p>			

Wat laat dit voorbeeld zien?

Dit voorbeeld laat zien dat door de komst van een open toegang vervoerder het aanbod verdubbeld kan worden en dat de aangeboden frequentie voor de reiziger toeneemt. De open toegang vervoerder kan door een lager kostenniveau concurreren met de concessievrerder. Een open toegang vervoerder zal echter alleen toetreden op het moment dat de lijn voldoende potentie heeft (het is een lucratieve lijn voor de zittende vervoerder). Op lijnniveau heeft het tot gevolg dat de open toegang vervoerder in het geval van een lucratieve lijn winst gaat maken, maar dat de lijnwinst voor de zittende concessievrerder dan verdampt en omslaat in een verlies. Dit heeft weer invloed op de waarde van de totale concessie.

Casus 2: Open toegang door de HRN concessiehouder in regionale concessie

Onderstaande berekening hoort bij casus 2. Het is een gesimplificeerde¹⁰⁴ berekening om het effect van een toegenomen frequentie op een deel van de corridor te illustreren. Hier blijkt uit dat het aantal reizigers voor de regionale vervoerder afneemt terwijl kosten gelijk blijven. De HRN-concessiehouder ziet het aantal reizigers (inclusief bijbehorende inkomsten) tegen beperkte meerkosten toenemen.

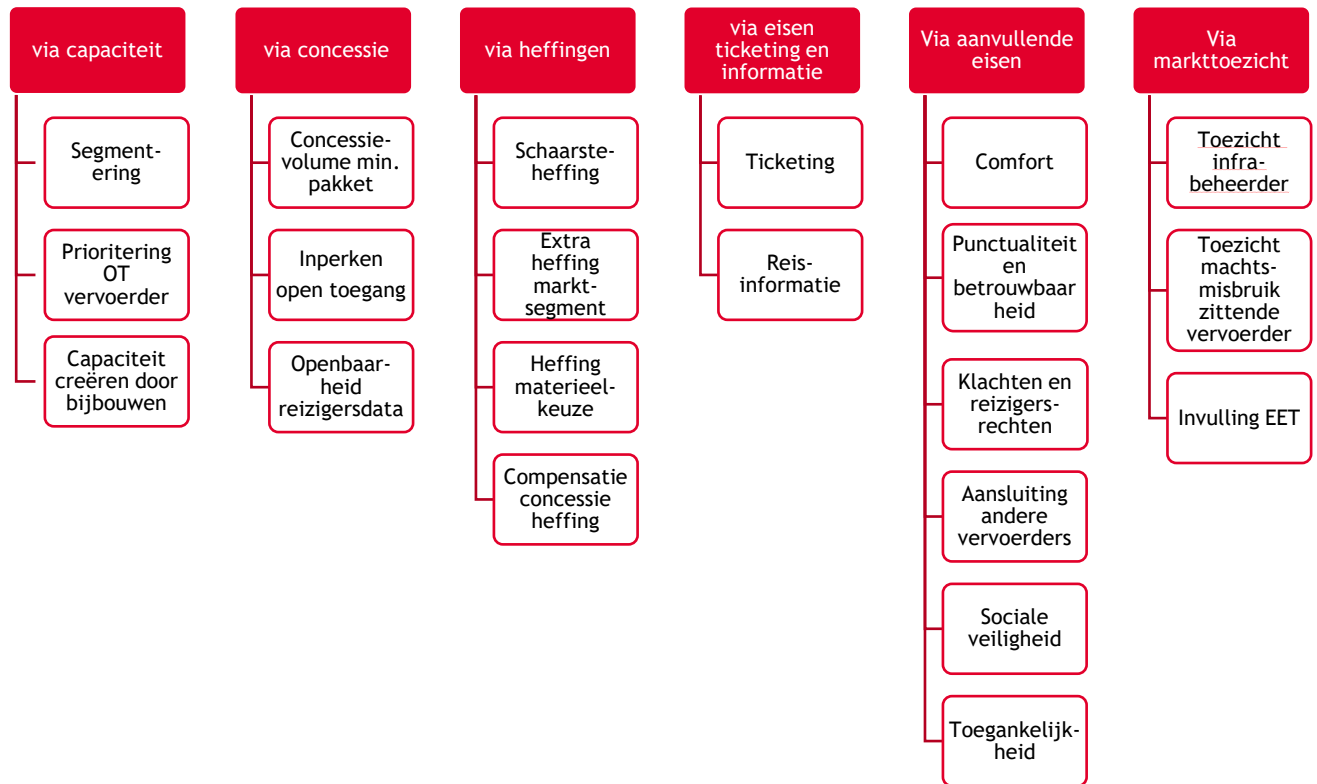
Open toegang door de HRN concessiehouder in regionale concessie (op deeltraject met frequentieverdubbeling)				
	Referentie treindienst	open toegang treindienst	Combinatie	Verskil
Gemiddelde Reistijd (op rechterdeel)	12 minuten	12 minuten (zelfde treinpad als regiotrein)	12 min	Delta reistijd (in trein) = 0 minuten
Gemiddelde reistijd, incl. gemiddelde wachttijd	12 + 15 = 27 minuten	12 + 15 = 27 minuten	12 + 7,5 minuten = 20 minuten	Delta reistijd incl. wachttijd = - 26%
Aantal reizigers op corridor			26% * reistijdelasticiteit (0,6) - + 16%	+16%
Herverdeling Verdeling reizigers (index)	100	100	116	Bij symmetrische tijdligging en gelijke prijsstelling zullen reizigers zich gelijkmatig verdelen over de treinen c.q. beide aanbieders Ofwel: 58/58

¹⁰⁴ Zo zijn netwerkeffecten en het effect van een doorgaande verbinding niet meegenomen.

BIJLAGE 7: ANALYSE STURINGSMOGELIJKHEDEN

INLEIDING

Hieronder is een overzicht weergegeven van het de verschillende sturingsinstrumenten (knoppen en subknoppen) die gebruikt kunnen worden om het publiek belang bij open toegang te waarborgen. Daarbij wordt ingezoomd op de mogelijkheden die het ministerie van IenW heeft.



Figuur: Overzicht sturingsinstrumenten

1. CAPACITEITSVERDELING

Om als open toegang vervoerder een treindienst in te leggen moet capaciteit aangevraagd en toegekend worden. Het Nederlandse spoor is relatief vol. De beschikbare capaciteit wordt verdeeld op basis van een wettelijk verankerd systeem van capaciteitsverdeling. Deze paragraaf gaat in op de huidige situatie van dat systeem en de impact van open toegang daarop. Tot slot worden de sturingsmogelijkheden besproken.

Huidige situatie

De capaciteitsverdeling is juridisch ingekaderd door Europese SERA_richtlijn. In Nederland is dit verankerd in de spoorwegwet en vervolgens het besluit capaciteitsverdeling, ook wel bekend als de AMvB capaciteitsverdeling. Het Besluit beschrijft de procedure en de criteria voor de jaarlijkse verdeling van capaciteit op het spoor onder aanvragers. ProRail past deze regels als infrastructuurbeheerder toe.

Het Besluit heeft als doel om een eerlijke en non- discriminatoire verdeling van capaciteit te creëren. Nederland hanteert, bij conflicten tussen aanvragen, inhoudelijke criteria om het conflict te beslechten: de minimumbedieningsniveaus en prioriteitscriteria. Deze criteria beogen een uitkomst die in het maatschappelijk belang is. ProRail past de inhoudelijke criteria beperkt toe. Toch hebben deze criteria veel invloed. Zij werpen hun schaduw vooruit: aanvragers anticiperen op de uitkomsten in het geval van toepassing¹⁰⁵.

Er zijn drie verschillende soorten aanvragers van capaciteit op het spoor: reizigersvervoerders, goederenvervoerders en de infrastructuurbeheerder (als aanvrager van capaciteit voor onderhoud). Deze aanvragers hebben verschillende kenmerken en deels conflicterende behoeften. Zo is het goederenvervoer internationaal van aard en onderhevig aan stevige concurrentie. Het personenvervoer is grotendeels nationaal georiënteerd¹⁰⁶.

Door de schaarste op het net is het capaciteitsverdelingsproces complex. Door de schaarste neemt het aantal afwegingen tussen aanvragen toe. Binnen de typen aanvragers zijn ook weer subtypes te ontdekken (bijv. HRN-vervoerder, regionale vervoerders, en in de toekomst wellicht open toegang vervoerders).

AEF typeerde in de evaluatie van het besluit capaciteitsverdeling het proces als: “overlegmodel, waarin aanvragers en beheerder zoveel mogelijk samen om tafel zitten in een aantal informele en formele fases en vanuit gelijkwaardigheid de capaciteit verdelen op basis van overleg en afstemming. Het Besluit dient daarbij als kaderstellend en achtervang bij conflict.”

Huidige procedure

De huidige procedure bestaat uit de volgende stappen:

Stap 1: Basisuurpatroon opzetten

ProRail en vervoerders stellen samen het 'basisuurpatroon' op. In deze fase hebben gerechtigden de mogelijkheid om met elkaar en ProRail om tafel te zitten om tot afstemming te komen over in te dienen capaciteitsaanvragen voor treinpaden voor de jaardienstverdeling. In deze fase worden de grootste knelpunten alvast geïnventariseerd.

Stap 2: Capaciteitsaanvragen indienen

Vervoerders vragen de capaciteit aan die ze nodig hebben. Ze laten weten wanneer ze op het spoor willen rijden, waar en met welke trein. Daarbij wordt het basisuurpatroon als basis gebruikt. Capaciteit aanvragen kan tot de 2e maandag in april. Daarna beoordeelt ProRail of de aanvragen aan alle voorwaarden voldoen. Aanvragen dienen te voldoen aan de inhoudelijk procesafspraken. Zo nodig wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld de aanvraag binnen een aan te geven termijn te wijzigen en/of aan te vullen.

Stap 3: Conflicten oplossen

¹⁰⁵ AEF (2018) *Evaluatieonderzoek van het Besluit capaciteitsverdeling HSWI*

¹⁰⁶ AEF (2018) *Evaluatieonderzoek van het Besluit capaciteitsverdeling HSWI*

Willen twee partijen het spoor tegelijk gebruiken? Dan probeert ProRail met kleine aanpassingen toch in ieders behoefte te voorzien. In meer dan 80% van de gevallen lukt dat. Wordt er niet uitgekomen? Dan gaat ProRail samen met de vervoerders in overleg (de coördinatiefase). Indien betrokken aanvragers en/of ProRail niet tot overeenstemming komen, dan stelt ProRail de verdeling vast conform wet- en regelgeving.

Stap 4: Ontwerpverdeling opstellen

ProRail stelt een conceptverdeling op. Deze conceptverdeling is een eerste detailontwerp met per vervoerder wanneer hij kan rijden en met welke trein. En ook: wanneer een stuk spoor niet beschikbaar is, bijvoorbeeld vanwege onderhoud of nieuwbouw.

Stap 5: Reacties op de conceptverdeling

Vervoerders kunnen reageren op de conceptverdeling.

Stap 6: De definitieve verdeling vaststellen

Op de 3e maandag in augustus stellen we de definitieve verdeling vast: het spoorboekje voor het komende jaar is klaar.

Kader nadere regels na coördinatie en geschillenbeslechting, hoe om te gaan met conflicterende aanvragen.

1. Verhoging gebruikerskosten

Wanneer de coördinatiefase geen oplossing biedt en geen beroep is gedaan op de geschilbeslechtsprocedure of deze procedure geen oplossing biedt, schrijft het Besluit voor hoe de beheerder conflicterende aanvragen moet behandelen. Een eerste stap is om te kijken of de verhoging van de gebruikskosten een oplossing biedt, waarbij deze mogelijkheid door de wetgever niet bevredigend wordt geacht indien dat impliceert dat niet aan de minimale bedieningsniveaus wordt voldaan.

2. Overbelastverklaring

Als een verhoging van de gebruikskosten voor het betreffende pad geen oplossing biedt, wordt het spoor overbelast verklaard. In het besluit wordt bepaald dat de beheerder in voorkomend geval een capaciteitsanalyse en vervolgens een capaciteitsvergrotingsplan dient te maken.

3. Minimale bedieningsniveau's

In geval van overbelastverklaring bevat het Besluit regels over minimale bedieningsniveaus. In artikel 8 is aangegeven hoeveel paden in ieder geval beschikbaar moeten worden gesteld op een bepaald baanvak voor de verschillende vervoerscategorieën. Wanneer twee aanvragen met elkaar conflicteren en de ene aanvraag past binnen de vastgestelde minimale bedieningsniveaus en de andere aanvraag zit er reeds boven, dan heeft de vervoerder wiens aanvraag binnen de minimumbedieningsniveaus valt voorrang.

4. Prioriteitscriteria

Wanneer aan de minimale bedieningsniveaus is voldaan treden de artikelen die zien op de prioriteitscriteria in werking. Het Besluit capaciteitsverdeling onderscheidt een aantal criteria aan de hand waarvan de capaciteit bij conflicterende aanvragen wordt toebedeeld. Er dient hierbij onderscheid gemaakt te worden tussen conflicterende aanvragen tussen beheer en verkeer en tussen vervoersoorten en binnen een vervoersoort.

Conflict vervoersoort vs. Vervoersoort	Na toepassing minimale bedieningsniveaus geldt een prioritering van vervoersoorten op basis van een categoriale indeling waarbij standaard goederenvervoer nagenoeg de laagste prioriteit kent.
Conflict binnen vervoersoort	Afweging belangen conflicterende aanvragen op verschillende criteria (bijvoorbeeld geluid, minimaliseren reistijd of vervoertijd).
Bron: AEF, Evaluatie Besluit Capaciteitsverdeling (2018) (Bewerking AT Osborne)	

Wisselwerking huidige capaciteitsverdeling en open toegang

Momenteel zijn de capaciteitsaanvragers op het spoor in te delen in drie groepen (personenvervoer, goederenvervoer en onderhoud). Het totale aantal aanvragers neemt bij open toegang mogelijk toe. De concurrentie om capaciteit wordt mogelijk groter en de belangen kunnen verder uiteen lopen. In de 'groep' personenvervoer kan straks onderscheid gemaakt worden tussen concessievervoer en vervoer op basis van open toegang.

Zowel de toename van het aantal aanvragers als de diversiteit van aanvragers zal meer druk leggen op het proces van capaciteitsverdeling. Het potentiële aantal conflicten neemt namelijk toe. In de huidige situatie is de coördinatiefase vaak voldoende om tot een dienstregeling te komen. De vervolgeregels (na de coördinatiefase) worden nu nauwelijks gebruikt bij een capaciteitsconflict, wel hebben ze een anticiperende werking.

Door de uitgebreidheid van de prioriteitscriteria biedt het besluit capaciteitsverdeling theoretisch voldoende mogelijkheden om treinen prioriteit te geven. In de praktijk zal het echter voorkomen dat vervoersoorten gelijk zijn. In dat geval wordt gekeken naar de prioriteitscriteria voor een conflict binnen de vervoersoort. Daarbij moet een afweging worden gemaakt op basis van bijv. geluidemissie, minimaliseren reistijd of de vervoertijd. Deze afweging is moeilijker objectief te maken dan een prioritering op basis van treinsoort. Dit heeft invloed op het proces van capaciteitsverdeling. Potentieel zullen deze regels ook vaker direct moeten worden toegepast en zijn daarmee niet enkel meer een achtervang.

De 'dienstregelingspuzzel' wordt nu gezamenlijk gelegd. Dit kan doordat markt al grotendeels verdeeld is. In het huidige proces van capaciteitsverdeling zijn de belangen maar beperkt tegenstrijdig. Bij open toegang wordt de markt de facto verdeeld tijdens de capaciteitsverdeling. Dit kan er toe leiden dat vervoerder hun kaarten tegen de borst houden. Dit maakt het samen leggen van de 'dienstregelingspuzzel' ingewikkeld. Daarmee is de huidige procedure minder geschikt voor open toegang.

Sturingsmogelijkheden

De volgende drie sturingsmogelijkheden zijn geïdentificeerd:

1. Segmentering aanbrenge in verdeelregels (een segment voor concessievervoer en een segment voor open toegang).
2. Aanpassen van de capaciteitsverdeling binnen het segment personenvervoer.
3. Uitbreiden van infrastructuurcapaciteit.

Deze sturingsmogelijkheden zijn hieronder weergegeven inclusief een toelichting op de voor- en nadelen:

<i>Instrument</i>	<i>Segmentering aanbrenge in verdeelregels.</i>
Omschrijving	Dit instrument gaat er van uit dat een vast deel van de capaciteit wordt gereserveerd voor open toegang vervoer. Dit is vergelijkbaar met de huidige reservering voor goederenpaden.

Voordelen	Er is altijd capaciteit beschikbaar voor open toegang vervoer ook indien sprake is van een hogere prioritering voor concessievervoer.
Nadelen	Momenteel is er weinig restcapaciteit op het Nederlandse spoor. Verdere segmentering gaat ten koste van infracapaciteit die nu door de huidige vervoerder gebruikt wordt. Bovendien is het de vraag of de gesegmenteerde ruimte echt gebruikt gaat worden, aangezien er geen zekerheid is dat paden voor open toegang daadwerkelijk benut zullen worden.

Instrument	<i>Aanpassen verdeling binnen segment personenvervoer</i>
Omschrijving	Dit instrument gaat er van uit dat capaciteit voor concessie- en voor open toegang vervoer binnen hetzelfde segment personenvervoer verdeeld worden. De huidige verdeelregels maken geen onderscheid tussen concessievervoer en open toegang vervoer. Daarmee staan de verdeelregels open toegang niet in de weg. De verdeelregels vormen mogelijk wel een risico voor sprinter- en stoptreindiensten van de concessievervoerder. Bovendien is het huidige proces niet ingericht op sterk concurrerende capaciteitsaanvragen. Daarmee kan het huidige proces van capaciteitsverdeling in combinatie met open toegang ‘vastlopen’. Een aanpassing lijkt nodig als wordt gekozen voor verdeling binnen het segment reizigersvervoer. Het gaat hierbij om een aanpassing van de capaciteitsverdelingsregels en het herinrichten van het proces. Eventueel met een andere rol voor ProRail (beslissen vs coördineren). Eventueel kan ProRail daarbij ook een rol krijgen in het borgen van samenhang in het netwerk. De precieze invulling ¹⁰⁷ van een verandering van de capaciteitsverdeling vraagt om nader onderzoek.
Voordelen	Alle capaciteitsaanvragen worden binnen één segment verdeeld. Hierdoor treden er geen snijverliezen op.
Nadelen	Aanpassing verdeelregels en verdeelproces is nodig.

Instrument	<i>Uitbreiden van de infrastructuurcapaciteit</i>
Omschrijving	Dit instrument gaat er van uit dat de infrastructuur wordt uitgebreid om de open toegang vervoersdiensten te kunnen accommoderen.
Voordelen	Op termijn voldoende capaciteit beschikbaar voor open toegang vervoerders en concessievervoerders.
Nadelen	Hoge (maatschappelijke) kosten en een lange doorlooptijd.

2. CONCESSIE HOOFDRAILNET

In de spoorordering (incl. wijziging SERA richtlijn) werken concessies en open toegang naast elkaar op dezelfde markt. De omvang van de concessie heeft daarmee invloed op de ruimte van de markt die ‘overblijft’ voor open toegang vervoerders. In deze paragraaf wordt ingegaan op de sturingsmogelijkheid via de concessie. Omdat het ministerie alleen op de hoofdrailnetconcessie kan sturen wordt enkel sturing via die concessie beschreven.

Huidige situatie

Het hoofdrailnet bestaat uit een netwerk van te bedienen stations, waarbij de concessiehouder zelf kan bepalen hoe de dienstregeling er precies uit ziet.

¹⁰⁷ Er zijn diverse alternatieve manieren om schaarse rechten (zoals infrastructuurcapaciteit) op een transparante en non discriminatoire manier toe te wijzen zoals door middel van een veiling of loting.

Omvang van de concessie

De omvang van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet wordt bepaald door:

1. *Minimale bedieningsniveau (hoofdlijnen art. 44 HRN concessie: NS bedient deel van alle stations minimaal twee keer per uur, NS bedient ander deel van de station doordeweeks minimaal twee keer per uur en daarbuiten minimaal een keer per uur.)*
2. *Afstemming op vervoervraag (art. 43 HRN concessie: NS stemt haar dienstregeling aantoonbaar af op de reizigersvraag. NS toont dit tenminste aan voor het landelijke, interregionale en regionale vervoeraanbod en de vervoersvraag op deze niveaus.)*

Naast deze twee basisafspraken zijn er verschillende uitzonderingen en specifieke bepalingen (internationaal en HSL). Het minimale bedieningsniveau weergeeft een duidelijke omvang van een deel van de concessie. Door het punt 'afstemming op vervoervraag' wordt eigenlijk gesteld dat concessiehouder in de gehele vervoervraag moet voldoen. In extremo zou dit betekenen dat de hele markt vraag ingevuld dient te worden door de concessiehouder van HRN.

Reisdata

Reisgegevens zijn momenteel niet of zeer beperkt openbaar. Deze gegevens zouden voor potentiële open toegang vervoerders waardevol kunnen zijn om te bepalen waar een nieuwe dienst lucratief is. Momenteel is er nog geen verplichting voor concessiehouders om deze gegevens te delen. Wel kan een verzoek gedaan worden bij TLS om gegevens (beperkt) te delen.

Wisselwerking concessie en open toegang

Concessie vervoer en open toegang strijden om dezelfde markt. Tegelijkertijd staat in de huidige HRN-concessie dat de vervoerder aan alle vervoervraag moet voldoen. Daarmee is een groot deel van de markt voor de concessiehouder en ontstaat de vraag of er dan nog wel markt over is voor de open toegang vervoerder.

Eenzelfde soort vraagstuk geldt voor de internationale treinen die volgens de HRN-concessie moeten worden aangeboden. Deze markt, die potentieel interessant is voor open toegang vervoerders, wordt voor een groot deel als onderdeel van de concessie voor het hoofdrailnet ingevuld.

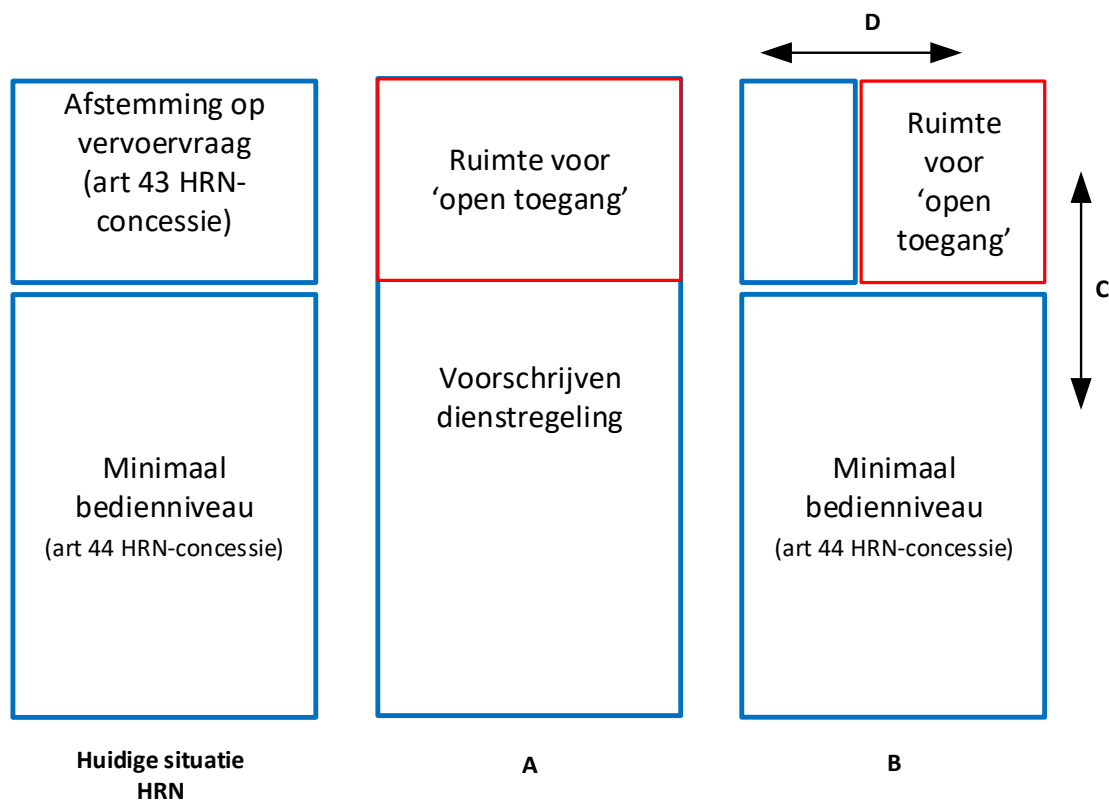
De verplichtingen uit de concessie vormen niet alleen een potentieel probleem voor de open toegang vervoerder. Als een open toegang vervoerder er voor kiest om een deel van de markt te pakken zou het er zelfs, afhankelijk van de capaciteitsverdelingsregels, toe kunnen leiden dat er geen ruimte is op het spoor voor de vervoerder op het hoofdrailnet om aan alle concessieverplichtingen te voldoen. Dit zou eventueel ondervangen kunnen worden met een clause in de concessie.

Een nieuwe situatie ontstaat ook voor een concessie vervoerder die buiten het concessiegebied als open toegang vervoerder kan gaan rijden. Dit is potentieel interessant voor de concessie vervoerder omdat de marginale kosten beperkt zijn (concurrentievoordeel), dit zet vervoerders die dit voordeel niet hebben op achterstand.

Sturingsmogelijkheden

Concessieomvang

In de huidige situatie wordt de omvang van de concessie voor het hoofdrailnet bepaald door de omvang van het minimale bedieningsniveau (ex. art 44 HRN-concessie) en de afstemming op de vervoervraag (ex art. 43 HRN-concessie).



Figuur - Illustratie sturingsmogelijkheden concessie hoofdrailnet

In theorie zijn verschillende (combinaties van) mogelijkheden denkbaar om 'ruimte' te creëren voor open toegang vervoersdiensten:

- E. Een precieze dienstregeling voorschrijven voor concessievervoer (kleiner dan de totale omvang van de huidige concessie).
- F. De concessieomvang beperken tot het minimale bedienniveau.
- G. Het verkleinen van het minimale bedienniveau.
- H. De verplichting om af te stemmen op de vervoervraag inperken tot een deel van het netwerk.

Ad A. Precieze dienstregeling voorschrijven (kleiner dan de omvang van de huidige concessie)

Met deze maatregel wordt de markt voor concessievervoer nauwkeurig gedefinieerd en ontstaan meer kansen voor open toegang vervoer. Het nadeel is dat de concessieverlener door deze maatregel zelf verantwoordelijk wordt voor de dienstregeling. Bij wijzigingen in de mobiliteit en onvoorziene ontwikkelingen is er weinig flexibiliteit. Het is echter niet zeker dat open toegang vervoerders de gecreëerde markt tijdig en volledig zullen bedienen. Er is geen opdrachtgever en weinig sturingsmogelijkheden voor dit segment.

Ad B. Concessieomvang beperken tot het minimale bedienniveau;

Bij deze maatregel blijft een deel van de flexibiliteit voor de concessievervoerder behouden terwijl er toch meer kansen ontstaan voor open toegang vervoer. Het is echter niet zeker dat open toegang vervoerders de gecreëerde markt tijdig en volledig zullen bedienen. Er is geen opdrachtgever en er zijn weinig sturingsmogelijkheden voor dit segment.

Ad C. Verkleinen minimale bedienniveau;

Het verkleinen van het minimale bedienniveau leidt tot een toename van de markt voor open toegang, Hierdoor wordt de markt voor open toegang aantrekkelijker. Het is echter niet zeker dat open toegang vervoerders de gecreëerde markt tijdig en volledig zullen bedienen. Er is geen opdrachtgever en er zijn weinig sturingsmogelijkheden voor dit segment.

Ad D. Afstemmen op vervoervraag inperken tot deel netwerk.

Met deze maatregel ontstaat de mogelijkheid om de verplichting om het aanbod af te stemmen op de vraag te differentiëren (deel netwerk, gebied, treinproduct, etc.).

Inperken open toegang vervoer door concessiehouders

Een concessievervoerder kan concurrentievoordelen hebben ten opzichte van potentiële open toegang vervoerders die niet over een concessie beschikken. Er zijn verschillende maatregelen denkbaar om het level playing field - en daarmee de kansen voor open toegang - in een degelijke situatie te bevorderen. Dit kan gaan van een verplichte boekhoudkundige scheiding tussen concessievervoer en open access vervoer (ter voorkoming van kruissubsidiering) tot het opnemen van een clause in de concessie die concessiehouders verbiedt om actief te zijn buiten het concessiegebied (met materieel dat ook in de concessie gebruikt wordt)¹⁰⁸.

Openbaarheid reizigersdata

De openbaarheid van reizigersgegevens kan open toegang stimuleren doordat het voor potentiële toetreders eenvoudiger wordt om hun marktkansen goed in te schatten. De Wp2000¹⁰⁹ biedt momenteel al de mogelijkheid om concessiehouders te verplichten hun gegevens geanonimiseerd te delen. Dit dient geregeld te worden via een Algemene Maatregel van Bestuur.

3. HEFFINGEN

Huidige situatie

Bij de heffingen die de vervoerders betalen dient onderscheid gemaakt te worden tussen de heffingen die te maken hebben met het gebruik van de infrastructuur (gebruikersvergoeding) en de prijs die betaald wordt voor het alleenrecht op het uitvoeren van openbaar vervoer per trein. In de praktijk is alleen bij de HRN vervoerconcessie sprake van een concessieprijs. Bij de regionale concessies ontvangt de vervoerder juist subsidie voor het uitvoeren van de concessiediensten. ProRail heft de vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur en het ministerie van IenW ontvangt als concessievervoerder van een NS een concessieprijs.

Wisselwerking heffingen en open toegang

Alle vervoerders moeten een gebruiksvergoeding betalen voor het gebruik van de infrastructuur. Daar verandert de komst van open toegang vervoerders in principe niets aan. Wel kan het zo zijn dat het beheer van het spoor door de komst van open toegang vervoerders duurder wordt. Daarmee ontstaat een indirecte invloed op de hoogte van de gebruiksvergoeding.

¹⁰⁸ Voor de stadsvervoerders in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag die middels inbesteding de concessie onderhands gegund hebben gekregen geldt een dergelijke beperking. Deze beperking komt voort uit de Wet Personenvervoer 2000 (Wp 2000). Of in het kader van open toegang een clause in de concessie voldoende is of dat een verankering in de Wp2P2000WP2000 nodig is behoeft nader onderzoek.

¹⁰⁹ Artikel 30c Wp2000.

De concessie vertegenwoordigt een bepaalde waarde. Deze waarde wordt afgeroomd via de concessieprijs of aangevuld via subsidie. Kenmerk van een concessie is dat deze voor een vastgesteld aantal jaren wordt toegewezen. Daarmee dient de concessieprijs dus vooraf bepaald te worden. Doordat een vervoerder alleenrecht krijgt op de markt is een relatief goede inschatting te maken van de waarde van deze concessie. Met de komst van open toegang vervoerders kan de waarde van de concessie door cherry picking aangetast worden. Afhankelijk van de afspraken in de concessie levert dit een risico voor de concessiehouder of concessieverlener op.

Sturingsmogelijkheden

Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte verplicht de infrastructuurbeheerder de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien door te berekenen aan spoorvervoerders. Dit gebeurt met de vergoeding minimumtoegangspakket (VMT)¹¹⁰. In aanvulling op de VMT biedt de richtlijn de mogelijkheid om heffingen, bijtellingen, kortingen en aftrek op het spoor toe te passen.

In het 'Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte' wordt aangegeven in hoeverre gebruiksvergoeding kan worden aangepast om politieke doelstellingen te verwezenlijken. Waarbij ervan uit wordt gegaan dat het Ministerie de beheerder kan instrueren bepaald beleid juist te implementeren of van af te zien. Direct relatie met 'open toegang' heeft het Besluit niet, en hoewel gedifferentieerd kan worden met tarieven is de gebruiksvergoeding in de praktijk niet bruikbaar om open toegang mee te beperken of te stimuleren.

Naast de heffingen die op te leggen zijn vanuit het besluit 'Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte' bestaat ook de heffing vanuit de Wp2000 artikel 19c ter compensatie van het concessievervoer. Hiermee kan de invloed die een open toegang vervoerder heeft op de waarde van een openbaar dienstcontract (concessie) gecompenseerd worden. De verschillende heffingen worden hieronder uitgewerkt.

Schaarsteheffing (Artikel 11a)

Indien tijdens het proces van toekenning van de treinpaden geen overeenstemming kan worden bereikt ten aanzien van concurrerende capaciteitsaanvragen die de verschillende vervoerders hebben aangevraagd (concessiehouders, goederenvervoerders en mogelijk 'open toegang operators') hebben op vervoer, kan de beheerder een schaarsteheffing vaststellen. De schaarsteheffing is echter non-discriminatoir, waardoor de extra heffing alle operators treft. Door concessievervoerders te compenseren is differentiatie mogelijk. Deze manier van sturing is echter indirect en zou daarmee ook tot bijeffecten kunnen leiden.

Hoogte extra heffing per marktsegment en tarief extra heffing (Artikel 11f.)

De beheerder voert tenminste eenmaal per vijf jaar een marktcanbear test uit ten behoeve van het bepalen van de relevantie van extra heffingen voor bepaalde marktsegmenten. Hierbij maakt de beheerder in elk geval onderscheid tussen de marktsegmenten: a. goederenvervoersdiensten; b. passagiersvervoersdiensten in het kader van een openbardienstcontract, en c. overige passagiersvervoersdiensten. De extra heffing wordt in de richtlijn aangeduid als extra heffing ter dekking van de door de beheerder gemaakte kosten. Voor deze extra heffing zijn allerlei procedures en voorwaarden; maar duidelijk is dat voor de verschillende categorieën verschillende (of geen) extra heffing bovenop de VMT kunnen worden geïntroduceerd. Doordat onder 'overige passagiersvervoersdiensten' open toegang vervoerders vallen kunnen deze separaat extra worden belast.

¹¹⁰ Voorheen: gebruiksvergoeding.

Uitdrukkelijk wordt in de nota van toelichting beschreven dat het Ministerie de beheerder kan instrueren (wensen) over de hoogte van de extra heffing.¹¹¹ Deze instructies kunnen enerzijds voortkomen uit de begrotingsvoorbereiding, maar ook kan de staatssecretaris de hoogte van de extra heffing ook in samenhang bezien met het beleid voor spoorvervoer (lees: stimuleren of niet stimuleren ‘open toegang’). In de praktijk is dit instrument echter zeer beperkt bruikbaar als sturingsinstrument omdat de heffing naar draagkracht dient te worden vastgesteld. Daarmee is de ruimte om te sturen beperkt.

Gebruik minder belastend materieel voor spoorweginfrastructuur (Artikel 11 I,b)

Overeenkomstig artikel 62, zesde lid, onderdeel f, van de Spoorwegwet stelt de beheerder een regeling vast die de spoorwegondernemingen en de beheerder er toe aanzet om de verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de hoofdspoorweginfrastructuur te verbeteren. Materieelkeuze door spoorvervoerders en de staat van het onderhoud van dat materieel zijn belangrijke factoren als het gaat om geluidhinder voor omwonenden, trillingsniveaus en de mate van onderhoud dat gepleegd moet worden aan het spoor.

Het zou het ook kunnen zijn dat open toegang vervoerders verouderd materiaal inzetten; wat zowel de gewenste kwaliteit van het passagiersvervoer ondermijnt, als mogelijk extra kosten voor het spooronderhoud vergt. Met dit artikel wordt gestimuleerd dat spoorvervoerders materieel gebruiken dat minder schade veroorzaakt aan het spoor, Doordat de beheerder een bijtelling kan introduceren voor materieel dat extra slijtage, geluid, trillingen veroorzaakt, alsmede de prestaties van het gehele netwerk in het geding brengt. Momenteel moeten prestatieregelingen met de sector worden overeengekomen. Om te sturen met dit instrument is daarmee eerst overeenstemming nodig.

Heffing ter compensatie van openbare dienst (concessie)

Op basis van de SERA richtlijn (2012/34/EU) artikel 12 en de Wp2000 artikel 19 kan de concessieverlener aan een spoorwegonderneming die gebruik maakt van het recht op open toegang een heffing opleggen voor de exploitatie van een passagiersvervoersdienst op de relevante trajecten tussen twee stations in Nederland. De heffing is bedoeld om deze autoriteit te compenseren voor openbaredienstverplichtingen vervat in openbaredienstcontracten (concessies). De opbrengst die uit deze, als compensatie betaalde heffing is opgehaald, mag niet hoger zijn dan hetgeen dat nodig is om het geheel of een deel van de kosten van de desbetreffende openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, te dekken.

TICKETING EN REISINFORMATIE

Huidige situatie

In Nederland is momenteel, via de Wet Personenvervoer 2000, bij algemene maatregel van bestuur geregeld dat in het openbaar vervoer op basis van concessies altijd met ten minste één elektronisch betaal- en vervoerbewijs door de openbaar vervoerketen gereisd kan worden: nu is dat de OV-chipkaart.

¹¹¹ Nota van Toelichting, algemeen deel 3.4, van Besluit van 31 januari 2018, houdende wijziging van het Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte in verband met het instellen van aanvullende heffingen, kortingen en aftrek ter dekking van de door de infrastructuurbeheerder gemaakte kosten alsmede prijsprikkels ter bevordering van een betere benutting van de spoorweginfrastructuur en inpassing in de leefomgeving (vergoedingen gebruik hoofdspoorweginfrastructuur).

Dit wordt door de wetgever wenselijk bevonden daar deze regeling:

- Duidelijkheid geeft aan consumenten, vervoerders en overheden over de acceptatieplicht van de OV-chipkaart in het openbaar vervoer;
- De mogelijkheid biedt om te borgen dat er altijd met ten minste één elektronisch betaal- en vervoerbewijssysteem (al dan niet anoniem) door de openbaar vervoerketen kan worden gereisd;
- De Rijksoverheid een centrale regierol geeft teneinde een eventuele vervanging van de OV-chipkaart langs ordelijke besluitvorming mogelijk te maken.

Tevens is geregeld dat de OV-chipkaart wordt uitgegeven en beheerd door Translink Systems (TLS), waarvan alle concessiehouders in het Nederlandse OV-landschap coöperatiepartner zijn. Bij eventuele invoering van open toegang tot het personenvervoer op het spoor is derhalve een voorliggende vraag op welke wijze de algemene acceptatie van de OV-chipkaart geregeld zou kunnen worden.

Een vergelijkbare vraag betreft de algemene beschikbaarheid van reisinformatie ten behoeve van het voeden van reisinformatiesystemen. Daarbij kan gedacht kan worden aan een algemeen reisinformatiesysteem zoals REISinformatiegroep B.V. (ook wel aangeduid als 9292), maar ook aan reisinformatiesystemen van (concurrerende) aanbieders. Ook het verplicht algemeen beschikbaar stellen door openbaar vervoeraanbieders van reisinformatie is momenteel geregeld krachtens algemene maatregel van bestuur.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de nu geldende Europese en nationale wet- en regelgeving en de wijze waarop genoemde zaken in de praktijk zijn vormgegeven. Vervolgens wordt mede op basis van gevoerde gesprekken met stakeholders besproken welke maatregelen denkbaar en / of nodig zouden zijn om invoering van open toegang te faciliteren.

Europese wet- en regelgeving

De Wet Personenvervoer 2000, voor het laatst gewijzigd in 2018, handelt mede op basis van de volgende relevante Europese wet- en regelgeving:

- Richtlijn 2012/34/EU (geamendeerd door Richtlijn 2016/2370/EU): tot instelling van één Europese spoorwegruimte
- Verordening (EG) 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg
- Verordening 1371/2007/EG betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer.

Richtlijn (EU) 2016/2370, waarin Richtlijn (EU) 2012/34 wordt geamendeerd, bepaalt in artikel 13a lid 1 dat het lidstaten is toegestaan om van spoorvervoerders die binnenlandse passagiersdiensten aanbieden te eisen “dat zij deelnemen aan algemene informatieregelingen en geïntegreerde ticketsystemen voor het verschaffen van vervoerbewijzen, gecombineerde vervoerbewijzen en reserveringen.” In aanvulling daarop wordt in de overwegingen bij Richtlijn 2016/2370 gesteld dat de heterogeniteit van Europese spoorvervoernetwerken ertoe noopt dat lidstaten voldoende flexibiliteit dienen te hebben bij het organiseren van hun netwerken teneinde de reiziger te voorzien van een hoge kwaliteit van diensten (overweging 23). Tevens wordt overwogen dat, teneinde de reiziger in staat te stellen om reizen gemakkelijk te plannen en vervoerbewijzen te bemachtigen, algemene informatieregelingen en ticketsystemen bevorderd zouden moeten worden.

De Europese Richtlijn staat het lidstaten dus in beginsel toe om deze beide voorwaarden te stellen, waarbij op dit punt geen onderscheid wordt gemaakt tussen concessiehouders en eventuele andersoortige vervoerders. Voorts schrijft Richtlijn 2016/2370 voor dat algemene informatieregelingen en geïntegreerde ticketsystemen niet mogen leiden tot marktverstoring of discriminatie tussen spoorvervoerders.

Ook dienen deze systemen te worden beheerd door een publieke of private organisatie, dan wel door een vereniging waarvan alle spoorvervoerders die passagiersvervoerdiensten aanbieden lid zijn.

Uitwerking van de wet- en regelgeving in het Besluit Personenvervoer 2000

Zowel deelname aan de OV-chipkaart als het beschikbaar stellen van reisinformatie door aanbieders van openbaar vervoer zijn in Nederland uitgewerkt in het Besluit Personenvervoer 2000, waarin de uitvoering van de Wet Personenvervoer 2000 wordt beschreven.

OV-Chipkaart

In artikel 35a wordt geregeld dat *concessiehouders*, zoals bedoeld in artikel 19 van de Wet, verplicht zijn “om reizigers in staat te stellen een OV-chipkaart die voldoet aan bij ministeriële regeling gestelde regels als elektronisch vervoerbewijs te gebruiken op het openbaar vervoer dat de concessiehouder aanbiedt.” Tevens geldt sinds begin dit jaar de Regeling Landelijk Werkende OV-chipkaart, waarin Translink Systems B.V. in essentie is aangewezen als rechtsgeldige beheerder van het OV-chipkaartsysteem.

Deze bepalingen zijn echter niet van toepassing op internationale vervoersdiensten (artikel 35a lid 2). Voorbeelden zijn de Thalys (Brussel, Parijs), Eurostar (Brussel, Londen), e.d. Aanbieders van deze diensten gebruiken evenwel tickets met QR-codes, die via de speciale toegangspoorten met barcodelezer toegang geven tot de NS-stations. Daarnaast is in sommige gevallen sprake van kleinschalig openbaar vervoer dat zowel met als zonder concessie wordt uitgevoerd, waarbij in het laatste geval een ontheffing van de openbaar vervoerautoriteit vereist is. Wanneer geen sprake is van een concessie, geldt dus in beginsel de verplichting tot deelname aan de OV-chipkaart niet, hoewel in een aantal van dergelijke gevallen deelname op vrijwillige basis plaatsvindt. Deze situatie komt ook naar voren bij binnenlandse OV-verbindingen op lange afstanden zonder concessie, waarvoor eveneens een ontheffing¹¹² nodig is. Een voorbeeld hiervan is de Flixbus, waarin niet met de OV-chipkaart kan worden betaald.

Eventuele toekomstige open toegangaanbieders van reizigersvervoer op het spoor zijn eveneens geen concessiehouders en kunnen dus niet gehouden worden aan verplichte acceptatie van de OV-chipkaart krachtens de nu geldende algemene maatregel van bestuur. Een wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000 op dit punt lijkt dan ook een mogelijkheid te zijn. Hierop wordt in de volgende paragrafen nader ingegaan.

Reisinformatie

Artikel 10 van het Besluit regelt dat “een vervoerder die openbaar vervoer verricht, aan degene, die daarom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem, gegevens verstrekt” inzake:

- a. de door de vervoerder gehanteerde dienstregeling met de geldigheidsduur daarvan,
- b. de door de vervoerder gegarandeerde overstapmogelijkheden binnen de dienstregeling,
- c. de wijzigingen van de dienstregeling als gevolg van geplande werkzaamheden ten behoeve van aanleg van en onderhoud aan de door de vervoerder benodigde infrastructuur,
- d. de wijzigingen van de dienstregeling die ten minste 24 uur van tevoren bekend zijn, gerekend vanaf de eerste dienst die op een dag wordt verzorgd,

¹¹² Stibbe (2018) flixbusuitspraak over de strijd van nieuwe spelers op de openbaar vervoermarkt.

- e. de door de vervoerder gehanteerde tarieven of de informatie die nodig is om de prijs per reis met een of meer openbaar vervoersmodaliteiten te berekenen,
- f. de actuele informatie met betrekking tot de dienstuitvoering ten opzichte van de door hem gehanteerde dienstregeling en
- g. de mate van toegankelijkheid voor reizigers met een handicap van haltes, stations en voertuigen die door de desbetreffende vervoerder worden gebruikt voor het verrichten van openbaar vervoer.

Op het verstrekken van reisinformatie zijn in principe geen uitzonderingen mogelijk. Wel wordt in artikel 10 lid 2 bepaald dat aanbieders van openbaar vervoer dat niet langs een vaste dienstregeling verloopt, informatie beschikbaar stellen inzake het gebied en de tijdstippen waarbinnen het vervoer verloopt, aanmeldprocedures, etc.

Wisselwerking ticketing en reisinformatie en open toegang

Aansluiting op de OV-chipkaart

Zoals reeds vermeld kunnen open toegangaanbieders nu niet gedwongen worden om deel te nemen aan het geïntegreerde betaalsysteem: het Besluit spreekt immers van een verplichting voor concessiehouders. Voor nieuwe aanbieders die een concessie winnen geldt dat zij zich moeten aansluiten bij Translink Systems. De eenmalige kosten hiervan bedragen tussen de €50.000 en €60.000. De verdere kosten van de OV-chipkaart die aan Translink dienen te worden voldaan bedragen enkele centen per check-in & check-uit.

In de statuten van Translink Systems is voorts geregeld dat alleen concessiehouders coöperatiepartner kunnen zijn. De aangesloten vervoerders dragen daarbij het volledige bedrijfsrisico. Een eventuele uitbreiding van de werking van artikel 35a van het Besluit Personenvervoer naar niet-concessiehoudende vervoerders op het spoor zou dan ook gepaard moeten gaan met een wijziging van de statuten van Translink of een wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000 met opname van regels voor open toegangaanbieders.

Daarentegen is het voor niet-concessiehoudende vervoerders tevens mogelijk om diensten af te nemen van Translink, bijvoorbeeld mobiliteitskaart-aanbieders. Dit zou tevens een manier kunnen zijn om eventuele open toegangaanbieders aan te laten sluiten op de OV-chipkaart zonder dat zij coöperatiepartner hoeven te worden.

Een belangrijk aandachtspunt is daarbij dat Translink Systems vanwege privacybescherming nooit met volledige zekerheid kan bepalen met welke vervoerder een reiziger heeft gereisd als er geen sprake is van eigen paaltjes en poortjes per vervoerder. Met meer aanbieders dan in de huidige situatie wordt het dan ook steeds lastiger om de ticketopbrengsten toe te delen: de betwistbare opbrengsten nemen toe. Ook een nieuw ticketingsysteem kan dit vrijwel niet veranderen doordat ook daar dezelfde privacybescherming van toepassing zou zijn. Een ander aandachtspunt is het verkrijgen van reizigersinformatie: geanonimiseerde reizigersdata (OD-matrixgegevens) kunnen via Translink verkregen worden, maar daartoe dienen meerdere stappen te worden doorlopen. De eerste stap is het in behandeling nemen van het informatieverzoek. De aanvrager dient een aanvraag in bij Translink als databeheerder van de Informatiehuishouding. Translink legt deze vast en rapporteert aan de toetsingscommissie, bestaande uit een afvaardiging van vervoerders en overheden, die de aanvraag beoordeelt op criteria voor privacy, mededinging en concurrentiegevoeligheid. De tweede stap is de beoordeling van de gevraagde data. Na een positief advies van de toetsingscommissie wordt de aanvraag samen met de leveringsvoorwaarden voorgelegd aan de betreffende vervoerders, die toestemming moeten geven om de data daadwerkelijk te mogen gebruiken. Na toestemming volgt stap drie, het verzamelen van de benodigde gebruiksdata en uitlevering databestanden.

Het proces duurt in de praktijk vaak langer dan een half jaar¹¹³ en in de praktijk wordt de beschikbaarheid van deze data door veel marktpartijen echter als te beperkt ervaren. Dit wordt ook door de ACM zo gezien: in het rapport hierover van 31 augustus 2018 wordt gepleit voor het onderzoeken van de mogelijkheid van een wettelijke regeling hieromtrent. Door de staatssecretaris is aangegeven dat een evaluatie van de informatiehuishouding binnen het OV in de tweede helft van dit jaar wordt uitgevoerd en er uiterlijk begin 2020 een besluit genomen over het wettelijk beschikbaar stellen van reizigersdata. Gepersonaliseerde data worden nooit vrijgegeven en kunnen dus niet dienen voor direct marketingdoelen door derden.

Na 2021 volgt de landelijke introductie van nieuwe betaalwijzen¹¹⁴, waarbij momenteel onduidelijk is of Translink Systems een coöperatie blijft dan wel risicodragend wordt. Ook integratie van betaalsystemen voor mobility as a service (MaaS) zouden aan Translink gekoppeld kunnen worden. Tot nu toe heeft het ministerie in de vorming van de coöperatie slechts een stimulerende rol gespeeld. De staatssecretaris heeft te kennen gegeven op dit punt nu geen aanleiding te zien voor verdere actie. Wel wordt overwogen om, zoals geopperd in het reeds genoemde ACM-rapport, via het Besluit Personenvervoer een “lichte regeling” op het gebied van non-discriminatieverplichting en transparantieplichting in te bouwen, tenzij dit vrijwillig via zelfregulering gerealiseerd is.

Wanneer de kosten van zowel verplichte aansluiting bij Translink Systems als het (verplicht) afnemen van OV-chipkaart gerelateerde diensten voor open toegangaanbieders niet hoger zijn dan de kosten voor de OV-chipkaart die door de huidige deelnemende en afnemende partijen worden gedragen, zal geen sprake zijn van een onevenredig hoge toetredingsdrempel, dan wel verstoring van een gelijk speelveld. De verenigde Europese open toegangaanbieders hebben aangegeven een verplichte aansluiting bij Translink Systems toe te zullen juichen.

Inzake het studentenreisproduct (“OV-studentenkaart”) zijn per contract afspraken over de verdeling van de vergoedingen vastgelegd tussen de vervoerbedrijven en het ministerie van OCW. Voor de spoorvervoerders geldt dat er een verdeling wordt afgesproken tussen de NS en de Vereniging van Regionale Spoorvervoerders (VRS). Voor nieuwe toetreders zoals eventuele open toegangaanbieders moeten aanvullende contractuele bepalingen (herziening dan wel amendering van het contract) overeen worden gekomen alvorens het studentenreisproduct ook bij hen gebruikt kan worden. Accommodatie van het studentenreisproduct lijkt in het voordeel te zijn van open toegangaanbieders: deze markt is immers substantieel (het contract studentenreisproduct belooft in 2018 zo’n één miljard euro, ongeveer een kwart van de totale reizigersopbrengsten in het Nederlandse OV). Hiertoe zouden open toegangaanbieders zich wellicht kunnen aansluiten bij de VRS, of zich langs andere weg verenigen. Wanneer open toegangaanbieders niet willen of mogen aansluiten bij het studentenreisproduct, kan de situatie ontstaan dat zittende vervoerders met bestaande verbindingen als gevolg van capaciteitsgebrek worden vervangen door een opentoeegang aanbieder die het studentenreisproduct niet accepteert. Daarmee hebben studenten minder reismogelijkheden met hun OV-studentenkaart.

Het is ook denkbaar dat opentoeegang aanbieders willen aansluiten bij andere afgekochte reisrechten en kortingsproducten op het spoor. De verdeling van de abonnementsopbrengsten (vast recht) wordt dan lastiger, omdat de betwistbare opbrengsten verder toenemen.

¹¹³ Kamerstuk 23645, nr. 108

¹¹⁴ Kamerstuk 23645, nr. 108

Beschikbaarheid van reisinformatie

Diensten van aanbieders van reizigersvervoer op het spoor, met inbegrip van eventuele toekomstige open toegangaanbieders, zijn ingepast in de dienstregeling (toewijzing van infrastructuurcapaciteit of treinpaden) van de infrastructuurbeheerder (zie hoofdstuk ...). Daarmee kan worden geconcludeerd dat open toegangaanbieders zonder meer gehouden zouden zijn aan het reeds genoemde artikel 10 van het Besluit en dat daarmee de beschikbaarheid van reisinformatie geborgd is.

In praktische zin is de dienst reisinformatie, voorheen onderdeel van ProRail, sinds 2012 onderdeel van NS. Deze wijziging is doorgevoerd teneinde de informatie voor de reiziger te bundelen en zo tegenstrijdigheden, met name in geval van verstoringen, weg te nemen. Daarmee is de voeding van reisinformatiesystemen op de stations (informatieborden en omroepberichten) volledig in handen van NS, waardoor andere spoorvervoerders (nu Connexion, Keolis en Arriva) hiervoor afhankelijk zijn van hun concurrent. Om te voorkomen dat de concurrentie op de vervoersmarkt mogelijk wordt beperkt als gevolg van deze overname is door de ACM een aantal voorwaarden gesteld. Deze houden in dat NS verplicht is om andere vervoerders toegang te verlenen tot de dienst reisinformatie tegen dezelfde prijs en kwaliteit als aan NS zelf, en dat zij geen te hoge kosten mag doorbereken aan haar afnemers. Daarnaast wordt ervoor gezorgd dat NS niet zal beschikken over bedrijfsvertrouwelijke informatie van concurrenten. Om gebruik te kunnen maken van omroepberichten op de stations volstaat de afname bij ProRail van het minimum toegangspakket (Categorie 1). Echter, om de reisinformatie ook op informatieborden (beeldschermen en vertrekstaten) te laten tonen is afname van Categorie 2 vereist.

Aangenomen kan worden dat de overwegingen van de ACM m.b.t. eventuele open toegangaanbieders niet anders zullen zijn dan m.b.t. de reeds genoemde regionale vervoerders: immers een gelijk speelveld wordt gegarandeerd. Evenzo ligt het in de lijn der verwachting dat eventuele open toegangaanbieders, gelijk de huidige regionale vervoerders, groot belang zullen hechten aan opname van hun reisinformatie in de informatievoorziening. Echter, volgens de huidige regelgeving zijn zij hier enkel toe verplicht indien (de dienst reisinformatie van) NS hiertoe verzoekt.

Hetzelfde is van toepassing op reisinformatie van concurrerende vervoerders die via elkaars online reisplanners beschikbaar is. In de huidige situatie delen NS en regionale vervoerders (bijv. Arriva) hun reisinformatie, zodat via ieders online reisplanner de gehele reis, waarbij wordt overgestapt van de ene op de andere vervoerder, gepland kan worden. Aannemelijk is dat eventuele open toegangaanbieders ook op deze wijze zullen willen opereren en dus van de reeds genoemde aanspraak op de diensten van NS reisinformatie gebruik zullen maken. Echter, in de huidige regelgeving zijn zij enkel verplicht om hun reisinformatie te delen indien een andere aanbieder (bijvoorbeeld NS) dit verzoekt, terwijl zij omgekeerd niet verplicht zijn om de reisinformatie van andere vervoerders op te nemen in hun (eigen) online reisplanner. Tegelijkertijd geldt dat met de ontwikkeling van het NDOV-loket wordt beoogd dat alle vervoerders hun geplande en actuele reisinformatie breed beschikbaar stellen, onder andere aan marktpartijen.

Sturingsmogelijkheden

Ticketing en reisinformatie zijn essentiële onderdelen voor het maken van een reis. Eisen hierom zijn een sturingsmechanisme ten aanzien van open toegang. De Wet personenvervoer 2000 en het daaraan ondergeschikte Besluit personenvervoer 2000 lijken de aangewezen instrumenten om ook na eventuele invoering van open toegang in het reizigersvervoer op het spoor de algemene beschikbaarheid van reisinformatie en het kunnen gebruiken van het geïntegreerde betaalsysteem (nu de OV-chipkaart) te borgen. Inzake het verplicht beschikbaar stellen van reisinformatie door eventuele open toegang vervoerders kan gesteld worden dat in beginsel geen wijzigingen in de huidige regelgeving vereist zijn, zolang wordt aangenomen dat alle aanwezige vervoerders (eigen)belang hechten aan algemeen beschikbare reisinformatie.

Betreffende het verzekeren van de mogelijkheid de OV-chipkaart te gebruiken bij open toegang vervoerders zijn enkele opties denkbaar. Een schijnbaar voor de hand liggende mogelijkheid is een wijziging van artikel 35a van het Besluit personenvervoer 2000, waarbij de bestaande verplichting voor concessiehouders om zich aan te sluiten bij de OV-chipkaart uitgebreid zou kunnen worden naar niet-concessiehoudende aanbieders van personenvervoer op het spoor. Echter, dit zou tevens een wijziging van de statuten van Translink Systems noodzakelijk maken. Daarbij geldt wel dat het in een situatie met meer aanbieders dan nu steeds lastiger wordt om de ticketopbrengsten toe te delen - de betwistbare opbrengsten nemen toe - als er geen sprake is van eigen paaltjes en poortjes per vervoerder.

Een minder ingrijpende maatregel zou dan ook een dusdanige wijziging van het voornoemde artikel 35a kunnen zijn dat open toegang vervoerders worden verplicht om het gebruik van de OV-chipkaart voor de aangeboden diensten mogelijk te maken door het afnemen van deze dienst van Translink Systems, vergelijkbaar met mobiliteitskaart aanbieders. Vraag hierbij is hoe hoog de kosten voor verplichte aansluiting bij Translink Systems en het (verplicht) afnemen van OV-chipkaart gerelateerde diensten worden voor open toegang vervoerders in relatie tot de kosten voor de huidige deelnemende en afnemende partijen.

Tenslotte bestaat de mogelijkheid om open toegang vervoerders altijd toegang te geven tot de systemen, maar het gebruik daarvan niet verplicht voor te schrijven.

AANVULLENDE REIZIGERSEISEN

Huidige situatie

In deze paragraaf worden de (kwaliteits)eisen besproken die momenteel worden gesteld aan vervoerders. Daarbij gaat het om de volgende eisen:

- Comfort
- Punctualiteit en betrouwbaarheid
- Klachten en reizigersrechten bij vertraging
- Aansluiting dienstregeling op andere vervoerders
- Sociale veiligheid
- Toegankelijkheid

Van deze eisen wordt bekeken waar ze momenteel geborgd zijn (Europees, nationaal of in de concessie) en op welke manier die borging is vormgegeven. Wanneer deze eisen geborgd zijn is dit op Europees niveau grotendeels op basis van de verordening betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer ((EG) Nr. 1371/2007, hierna verordening reizigersrechten) en op nationaal niveau grotendeels in de WP2000. Wanneer iets inhoudelijk nationaal of Europees geborgd is geldt het voor alle vervoerders. Wanneer iets in de concessie geborgd is geldt een eis alleen voor die specifieke concessie. In het laatste geval ontstaat een aandachtspunt (risico) ten aanzien van open toegang. Vervolgens kan op basis van de omvang van dat risico bekeken worden of een mitigerende maatregel nodig (en mogelijk) is. Hierna is per (kwaliteits)eis beschreven of en hoe deze momenteel geborgd is en wat de impact van open toegang daarop is. De uitgebreide analyse is te vinden in bijlage X.

Comfort

Voor comfort geldt geen algemene normstelling. Wel zijn vervoerders op basis van de Europese verordening reizigersrechten verplicht om zelf dienstkwaliteitsnormen op te stellen en daarop te toetsen. Dit kan gezien worden als een vorm van zelfregulering en zorgt ervoor dat reizigers weten wat ze van een dienst kunnen verwachten. In de Nederlandse wetgeving is evenmin een algemene norm opgenomen. Wel biedt de WP2000 de mogelijkheid om eisen te stellen in een concessie.

In de concessie voor het hoofdrailnet zijn dan ook verschillende comforteisen opgenomen. Doordat de concessie logischerwijs niet voor open toegang vervoerders geldt kan minder comfort als risico worden gezien. Tegelijkertijd moeten vervoerders op basis van de Europese verordening transparant zijn over het product wat wordt geboden. Daarmee wordt comfort een onderdeel van het afwegingsproces van de reiziger en daarmee een factor waarop geconcurrereerd kan worden. Daarmee lijkt het niet nodig om hiervoor aanvullende eisen te stellen.

Punctualiteit en betrouwbaarheid

Voor punctualiteit en betrouwbaarheid geldt geen algemene normstelling. Wel zijn vervoerders op basis van de Europese verordening reizigersrechten verplicht om zelf dienstkwaliteitsnormen op te stellen en daarop te toetsen. Dit kan gezien worden als een vorm van zelfregulering en zorgt ervoor dat reizigers weten wat ze van een dienst kunnen verwachten. In de Nederlandse wetgeving is evenmin een algemene norm opgenomen. In de concessie voor het hoofdrailnet zijn wel prestatienormen opgenomen. Doordat de concessie logischerwijs niet voor open toegang vervoerders geldt kunnen mindere punctualiteit en betrouwbaarheid als risico worden gezien. Tegelijkertijd moeten vervoerders op basis van de Europese verordening transparant zijn over het product wat wordt geboden. Daarmee wordt betrouwbaarheid en punctualiteit een onderdeel van het afwegingsproces van de reiziger en daarmee een factor waarop geconcurrereerd kan worden. De verwachting is dat alle vervoerders een goede basis willen aanbieden om klanten te krijgen. Betrouwbaarheid is een basisbehoefte van de reiziger en de vervoerder zal deze dus altijd hoog proberen te houden. Ook op punctualiteit zal de vervoerder niet snel in willen boeten, dit kan door de Europese reizigersrechten namelijk een dure aangelegenheid worden. Dit overziend lijkt het niet nodig om hiervoor aanvullende eisen te stellen.

NB: vanuit technisch oogpunt is het belangrijk dat treinen in het aangevraagde pad rijden. ProRail heeft de mogelijkheid om via de netverklaring/gebruiksvergoeding te sturen op punctualiteit (zie sturingsmogelijkheid gebruiksvergoeding).

Klachten en reizigersrechten bij vertraging

De verplichting voor het hebben van een klachtenprocedure en regels rondom reizigersrechten zijn geborgd in de Europese verordening reizigersrechten. In de WP2000 zijn eisen opgenomen ten aanzien van klachtenprocedures. Verder biedt de WP2000 de mogelijkheid om aan de concessie voorschriften (ten aanzien van dit onderwerp) te verbinden. In de concessie voor het hoofdrailnet zijn nu verschillende bepalingen opgenomen, waarin ook weer wordt terugverwezen naar de Europese verordening. De bepalingen in de concessie zijn wel strenger. Door de Europese verordening is deze kwaliteitseis (deels) ook voor open toegang geborgd.

Aansluiting dienstregeling op andere vervoerders

Voor samenwerking tussen vervoerders om tot een aansluitende dienstregeling te komen bestaat vanuit Europa geen verplichting. Wel kunnen lidstaten op basis van de gewijzigde SERA richtlijn voorwaarden verbinden aan het recht op open toegang teneinde de uitvoering van een geïntegreerde dienstregeling voor binnenlands vervoer mogelijk te maken. In de WP2000 staat ook geen verplichting, maar deze wet vormt wel het kader voor concessies. In zo'n concessie kunnen wel eisen worden opgenomen ten aanzien van samenwerking. In de concessie voor het hoofdrailnet zijn daarover bepalingen opgenomen. Voor open toegang geldt er geen verplichting. Vanuit netwerkooipunt is dit een risico en zijn eventueel maatregelen nodig. De Europese richtlijn geeft daar ruimte voor maar eventuele maatregelen moeten op niet discriminatoire wijze nationaal worden verankerd.

Sociale veiligheid

In de Europese verordening reizigersrechten staat dat spoorwegondernemingen passende maatregelen moeten nemen om de persoonlijke veiligheid van reizigers te garanderen. Ze zijn verplicht om samen te werken met andere betrokken partijen. In de WP2000 is geen inhoudelijke eis opgenomen met betrekking tot sociale veiligheid. Wel is in de WP2000 opgenomen dat in een concessie op moet worden genomen hoe een verantwoorde mate van veiligheid wordt gewaarborgd. In een concessie (zoals de concessie voor het hoofdrailnet) kan deze verantwoordelijkheid beter worden gespecificeerd. Deze specificatie geldt uiteraard niet voor een open toegang vervoerder. Vanuit de Europese verordening geldt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van reizigers. Door deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is niet slechts één partij verantwoordelijk. Dit kan een risico vormen. Met toezicht en handhaving op deze verantwoordelijkheid kan dit risico beheerst worden.

Toegankelijkheid

De toegankelijkheid van materieel voor minder validen is gereguleerd via Europese regelgeving, de Spoorwegwet en de zogenaamde technische specificaties voor interoperabiliteit (TSI's). Nieuw materieel zal aan deze eisen moeten voldoen. Materieel dat vóór de inwerkingtreding van de TSI is toegelaten, voldoet mogelijk niet aan de eisen ten aanzien van toegankelijkheid. In de concessie voor het hoofdrailnet is een extra (niet-wettelijke)verplichting opgenomen voor de vervoerder om zorg te dragen voor zelfstandige toegang tot het materieel dat wordt ingezet op het hoofdrailnet. De kans is reëel dat materieel dat wordt ingezet door open toegang vervoerders niet in dezelfde mate (zelfstandig) toegankelijk is als het materieel dat in het kader van de hoofdrailnet concessie rijdt of gaat rijden. Dit risico is met name aanwezig indien ouder, al in Nederland toegelaten materieel wordt ingezet.

Wisselwerking aanvullende eisen en open toegang

In deze paragraaf wordt kort aangegeven of er risico is ten aanzien van open toegang. Daarbij wordt vooral het risico voor de reiziger bekeken. Voor de open toegang vervoerder geldt in algemene zin dat iedere extra eis als belemmering kan worden gezien. Het tast immers de concurrentievrijheden aan.

Comfort

Er is een mogelijkheid dat het comfortniveau voor de reiziger afneemt. Dit kan een risico zijn voor de reiziger, tegelijkertijd ontstaat door de mogelijkheid van concurrentie op kwaliteit keuzevrijheid voor de consument. Wellicht zijn er reizigers die kiezen voor een trein met een lager comfort tegen een lagere prijs. Ook het tegenovergestelde kan gebeuren: een hoger comfort voor een hogere prijs.

Punctualiteit en betrouwbaarheid

Er is een mogelijkheid dat de punctualiteit en daarmee de betrouwbaarheid voor de reiziger afneemt, bijvoorbeeld door het gebruik van oudere treinen. Dit kan een risico zijn voor de reiziger, tegelijkertijd ontstaat door de mogelijkheid van concurrentie op betrouwbaarheid keuzevrijheid voor de consument. Betrouwbaarheid is voor de meeste reizigers wel heel belangrijk, dus de kans dat een aanbieder hier op zal concurreren is beperkt. Bovendien kan het de vervoerder door de Europese reizigersrechten veel kosten om niet op tijd te rijden.

Klachten en reizigersrechten bij vertraging

De reizigersrechten zijn geregeld in de Europese verordening reizigersrechten. Hiermee gelden ze voor alle vervoerders. Er ontstaat geen nieuwe situatie ten opzichte van concessievervoerders. Wel kan het zijn dat de concessieverplichtingen strenger zijn, zoals bijvoorbeeld in het geval 'geld terug bij vertraging'.

Aansluiting dienstregeling op andere vervoerders

In veel van de huidige concessies is geregeld dat vervoerders met andere vervoerders moeten samenwerken. Voor open toegang vervoerders is dit niet te verplichten. Dit kan van invloed zijn op de samenhang van het totale OV netwerk. Tegelijkertijd zal open toegang vervoerder andere treindiensten zien als een 'feeder' van zijn dienst en geneigd zijn zo goed mogelijke aansluitingen te bieden.

Sociale veiligheid

Op basis van de Europese verordening reizigersrechten zijn spoorwegondernemingen (vervoerders) verplicht de veiligheid van hun reizigers te waarborgen. Daarmee is het juridisch verankerd. Het is wel belangrijk dat de regels gehandhaafd worden. Er is immers niet zoals bij een concessie een concessieverlener die toeziet op de afspraken ten aanzien van sociale veiligheid. Als geen invulling wordt gegeven aan handhaving bestaat het risico dat er eerst wat verkeer moet gaan voordat regels nageleefd worden. Daarbij moet worden aangemerkt dat de vervoerder redenen (bijv. kaartcontrole) heeft om een conducteur of veiligheidspersoneel mee te laten reizen.

Toegankelijkheid

Op basis van de Europese verordening reizigersrechten zijn vervoerders verplicht om toegankelijk te zijn voor mensen met een beperking. Hierbij kan het ook gaan om het bieden van assistentie. Voor nieuw materieel gelden nog strengere eisen. Daarmee is de toegankelijkheid geborgd. Het is wel belangrijk dat de regels gehandhaafd worden. Er is immers niet zoals bij een concessie een concessieverlener die toeziet op de afspraken. Als geen invulling wordt gegeven aan handhaving bestaat het risico dat er eerst wat verkeer moet gaan voordat regels nageleefd worden. Bovendien zijn in de hoofdtrainnetconcessie aanvullende eisen aangenomen. Deze gelden niet voor open toegang vervoerders.

Sturingsmogelijkheden

Veel eisen die samenhangen met personenvervoer per spoor zijn in de basis opgenomen in Europese wet- en regelgeving. De Wp2000 vormt de juridische basis om in concessies aanvullende eisen op te nemen. Het gaat daarbij om de volgende aanvullende eisen: comfort, punctualiteit, klachten, aansluiting andere vervoerders, sociale veiligheid en toegankelijkheid. Voor open toegang vervoer is - per definitie - geen concessie nodig. Het kan echter wenselijk zijn om de publieke belangen die met het passagiersvervoer gemoeid zijn op een andere manier te borgen.

In concessies is vaak de verplichting opgenomen voor de concessiehouder om zijn dienstregeling aan te laten sluiten op de dienstregeling van vervoerders in een aangrenzend concessiegebied. Voor open toegang treindiensten is deze verplichting er nu niet. Dit is een risico voor de reiziger. In hoeverre dit risico zich voor doet is afhankelijk van de samenwerkingsbereidheid van de vervoerders.

Om het risico te mitigeren zijn mogelijk maatregelen nodig. Zo biedt de gewijzigde SERA-richtlijn lidstaten de mogelijkheid om niet-discriminatoire maatregelen te nemen om de geïntegreerde dienstregeling te waarborgen.

Sociale veiligheid en toegankelijkheid zijn geborgd in de Europese verordening Reizigersrechten. Deze vordering heeft een directe werking. Wel zijn de eisen in de verordening minder uitgebreid dan bijvoorbeeld in de concessie voor het hoofdtrainnet. Daardoor kan het in de praktijk voorkomen dat materieel dat door open toegang vervoerders wordt in gezet minder toegankelijk is. Bijvoorbeeld omdat sprake is van ouder materieel. Het is belangrijk om de regels adequaat te handhaven. Er is immers geen concessieverlener die hierop toeziet. Inzet op handhaving is hier de sturingsmogelijkheid.

Indien open toegang tot extra treindiensten leidt, dan is een eventuele lager comfort en/of punctualiteit geen risico voor de reiziger. Door open toegang ontstaat immers een extra reis-mogelijkheid. Als het comfort of de punctualiteit van de open toegang trein lager is, kan de reiziger zelf de keuze maken die trein wel of niet te gebruiken. Uiteraard moet deze keuze wel transparant gemaakt kunnen worden. Daarvoor is informatievoorziening van groot belang.

Open toegang vervoerders zijn - net als concessievervoerders - gebonden aan de regels rondom klachten en reizigersrechten. Reizigers kunnen daar in voorkomende gevallen zelf een beroep op doen. Dit is een prikkel voor vervoerders om zich aan die regels te houden.

MARKTTOEZICHT

Huidige situatie

De markttoezichthouder is de ACM. De ACM houdt toezicht op de marktregels voor spoor (o.a. waarborgen level playing field). Daarnaast is de ACM verantwoordelijk voor het uitvoeren van de economisch evenwichtstoets. De verantwoordelijkheden en instrumenten die de ACM heeft zijn opgenomen in de Spoorwegwet en de WP2000.

De ACM bewaakt dat vervoerders onder gelijke voorwaarden toegang hebben tot de spoorinfrastructuur. En dat ze de dienstvoorzieningen krijgen die nodig zijn om treinen te laten rijden, zoals onderhoudswerkplaatsen. Daarbij bewaakt de ACM of vervoerders niet te veel betalen voor het gebruik hiervan.

Toezicht op ProRail

De ACM bewaakt dat ProRail de capaciteit eerlijk verdeelt over de verschillende vervoerders. De ACM let erop dat alle vervoerders onder dezelfde voorwaarden gebruik van het spoor kunnen maken. Vervoerders betalen een vergoeding aan ProRail voor het gebruik van het spoor. Vergelijkbare vervoerders moeten dezelfde gebruiksvergoeding betalen. Bovendien mag deze gebruiksvergoeding niet hoger zijn dan de kosten voor het gebruik van het spoor. Ten aanzien van kosten voor transfer en opstelvoorzieningen mogen de integrale kosten en een redelijke winst in rekening worden gebracht.

Toezicht op aanbieders van dienstvoorzieningen bij aanbestedingen

In de regionale markt voor personenvervoer zijn momenteel al diverse vervoerders actief. Het is belangrijk dat de aanbestedingen eerlijk verlopen. Daarom moeten de vervoerders kunnen beschikken over bepaalde dienstvoorzieningen, zoals bijvoorbeeld een plek voor een kaartautomaat op het station of een treinwasinstallatie.

Is er op één locatie maar één aanbieder van een dienstvoorziening? Dan moet deze aanbieder vooraf aan de ACM vragen haar tarieven en voorwaarden goed te keuren. De ACM let er op dat de aanbieder van de dienstvoorziening niet een te hoge vergoeding vraagt. Ook controleert de ACM dat de verschillende vervoerders vergelijkbare voorwaarden krijgen.

Economisch evenwichtstoets

Momenteel heeft de ACM al een verantwoordelijkheid in het uitvoeren van de economisch evenwichtstoets in het kader van internationaal open toegang vervoer. Daarbij bekijkt de ACM hoe groot de impact op de omzet is en welk deel van de dienst door internationale reizigers zal worden gebruikt.

Wisselwerking toezicht en open toegang

In hoofdstuk 5 is al in kaart gebracht dat er aan open toegang risico's zitten, zowel voor de open toegang vervoerder als voor de zittende of concessiegever.

Voor de open toegang vervoerder is level playing field van groot belang. Deze vervoerder moet toegang hebben tot dezelfde dienstvoorzieningen als de zittende vervoerder. Een deel van de (verdeling van) voorzieningen ligt bij ProRail, het gaat daarbij bijvoorbeeld om capaciteit op opstel terreinen. Een deel ligt bij NS. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om ruimte voor kaartautomaten in de stationshal. Overigens zijn er ook nog andere aanbieders van voorzieningen dan NS en ProRail.

Hoewel de voorzieningen in principe non-discriminatoire toegewezen moeten worden kan met name bij de voorzieningen die NS aanbiedt ongemak ontstaan. Dit is deels ondervangen doordat de vervoertaak en de taak als stationbeheerder binnen NS opgesplitst is in verschillende bedrijfsonderdelen. Toch is ondanks deze splitsing sterk toezicht nodig om (het risico op) machtsmisbruik van de zittende vervoerder in te perken. Alleen het risico op of de angst voor machtsmisbruik kan er immers toe leiden dat open toegang vervoer niet tot stand komt.

De ACM heeft ook een taak om het economisch evenwicht van concessies te beschermen, hierbij gaat het om het uitvoeren van de economisch evenwichtstoets. Daarbij kijkt de toezichthouder op basis van een Europees kader of de nieuwe open toegang treindienst een gevaar is voor het economisch evenwicht van de concessie. Het goed en snel uitvoeren van deze taak voor alle partijen belangrijk.

De ACM heeft er bij de wijziging van de SERA richtlijn verschillende bevoegdheden bij gekregen om de toezichthoudende rol uit te voeren. De ACM krijgt de bevoegdheid erop toe te zien dat de functies van verkeersleiding, vernieuwingsplanning en geplande/niet-geplande onderhoudswerkzaamheden op een niet-discriminerende en transparante wijze worden uitgeoefend. Daarnaast krijgt de ACM de bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving van de artikelen inzake de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, de onafhankelijke uitoefening van de essentiële functies, de onpartijdige uitvoering van de verkeersleiding en de onderhoudsplanning, het uitbesteden van taken en werkzaamheden door de infrastructuurbeheerder en de financiële transparantie inzake de infrastructuurbeheerder.

Naast de spoor specifieke toezichthoudende rol is de ACM ook verantwoordelijk voor algemeen markttoezicht. Uit ervaringen met concurrentie in andere netwerksectoren is gebleken dat dat een helder reguleringskader benodigd is en "zal bij het afschaffen van het wettelijk monopolie de concurrentie actief moeten worden bevorderd door toetreding te stimuleren en de marktmacht van incumbents aan banden te leggen."¹¹⁵ Zonder toezicht bestaat het risico dat concurrentie niet tot stand komt.

Sturingsmogelijkheden

Of open toegang tot stand komt is onder andere afhankelijk van het level playing field in de markt. Onder andere ervaringen uit het buitenland laten zien dat serieus rekening moet worden gehouden met tegenwerking door zittende vervoerders. Ook de onzekerheid ten aanzien van het wel of niet aanwezig zijn van een level playing field kan potentiële toetreders ontmoedigen. Adequaat markttoezicht (ACM) is dan ook van groot belang. Juridisch gezien lijkt de ACM (voorlopig) over voldoende instrumenten te beschikken om toezicht te kunnen houden. Het belang van toezicht en de omvang van de toezichthoudende taak nemen naar verwachting wel toe. Het verscherpen of intensiveren van het markttoezicht is een belangrijke sturingsmogelijkheid.

¹¹⁵ Veraart, M. (2007) Sturing van publieke dienstverlening.

BIJLAGE 8: ARGUMENTATIE WAAROM GEEN CONCURRENTIE OP HET SPOOR (1999)

In de Kabinetsvisie De DERDE EEUW SPOOR (1999) heeft het Kabinet destijds zeven argumenten genoemd om niet te kiezen voor concurrentie op het spoor:

“De belangrijkste argumenten waarom niet gekozen is voor concurrentie op het spoor op een rijtje:

- 1. De samenhang tussen de treindiensten op het hoofdrailnet is van zeer grote invloed op de totale reistijd. Deze kan beter worden gewaarborgd door het definiëren van netwerken dan door concurrentie op het spoor. De vervoerder kan binnen zijn concessiegebied het vervoer en de samenhang immers optimaliseren. De samenhang tussen vervoerders van verschillende concessies zal door middel van een afstemmingsverplichting kunnen plaats hebben. De samenhang in het netwerk zal minder tot zijn recht komen bij concurrentie op het spoor, waar vervoerders meer gericht zijn op het optimaliseren van hun eigen belang, dan dat van het netwerk als geheel. In de praktijk lijkt dat niet ten voordele van de consument uit te pakken.*
- 2. Met concurrentie om het spoor is in het buitenland al ervaring opgedaan, met concurrentie op het spoor nauwelijks. Ten behoeve van het ontwerp van een nieuwe marktordening voor het spoorvervoer heb ik onderzoek laten doen naar de wijze van marktordening van het spoorvervoer in Groot-Brittannië, Zweden, Duitsland, Japan, Zwitserland en Frankrijk¹². Deze landen zijn op basis van een voorstudie geselecteerd als landen waar de marktordening voor spoorvervoer in beweging is, dan wel waar al enige ervaring is opgedaan met concurrentie. Bij de introductie van marktwerking is in deze landen gekozen voor concurrentie om het spoor. Meestal gaat het hierbij om concurrentie om regionale (verlies latende) treindiensten. Er kan dus wel geleerd worden van deze buitenlandse ervaringen met concurrentie om het spoor.*
- 3. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft een onderzoek gedaan naar de herstructurering van de spoorwegsector in 12 landen¹³. Lessen uit de praktijk zijn volgens de OESO dat de pogingen om concurrentie op het spoor te realiseren tot nu toe zijn mislukt. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen waaronder moeizame capaciteitstoewijzing, hoge infrastructurele heffingen en congestie in de netwerken op commercieel attractieve tijdstippen. De introductie van concurrentie om het spoor is daarentegen veel beter verlopen. Daar waar het is geïntroduceerd, heeft het een reductie van kosten en een vergroting van de produktiviteit tot gevolg gehad. Dit geldt zowel voor korte, voor middellange of voor lange concessieperiodes. Concurrentie om het spoor heeft daarnaast als voordeel dat het kan worden toegepast voor zowel rendabel als onrendabel spoorvervoer. Een aandachtspunt bij concurrentie om het spoor betreffen de investeringen in materieel.*
- 4. Uit voor deze beleidsnota verricht onderzoek blijkt dat de theoretische voordelen voor de reiziger die concurrentie op het spoor wordt verondersteld te hebben (met name lagere prijzen voor de reiziger) ook kunnen worden gerealiseerd door de aanbesteding van netwerken. Een en ander is met name afhankelijk van de concessievoorwaarden. Hogere frequenties worden wel bij concurrentie op het spoor gerealiseerd.*
- 5. Het reizigersvervoer per spoor heeft een belangrijke rol in het verkeers- en vervoerbeleid. Concurrentie om het spoor biedt meer mogelijkheden tot het stellen van voorwaarden dan de gewenste vervoersvoorziening dan concurrentie op het spoor. Bij concurrentie op het spoor brengt de markt immers alleen commercieel aantrekkelijke producten tot stand. Additionele voorzieningen vergen direct overheidsingrijpen, hetgeen weer marktverstrend zal werken.*
- 6. De implementatie van concurrentie op het spoor is zeer gecompliceerd vanwege de noodzakelijke overgangsrechten voor een «zachte landing» van de zittende vervoerders. Ik realiseer me dat dit argument slechts tijdelijk is, omdat het zich met name voordoet in de overgangsfase, maar het weegt voor mij toch zwaar.*

Het werken met grand father rights voor vervoerders op schaarse infrastructuur draagt het risico in zich dat de capaciteitstoewijzer gaat bepalen wie welke vervoersdiensten mag verrichten. Zo wordt een deel van innovativiteit en de verantwoordelijkheid aan de marktpartijen onttrokken.

- 7. Als gevolg van de schaarse capaciteit op de conventionele infrastructuur zal de bestuurs- en beheerslast bij concurrentie op het spoor groter zijn dan bij om het spoor. De eerste ervaring met de capaciteitstoewijzing aan Lovers Rail voor het traject Hilversum-Utrecht duidt ook in die richting.”*

Bron: DE DERDE EEUW SPOOR, Kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000, Bijlage 2: Waarom geen concurrentie op het spoor? Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer, 22 maart 1999





© 2019, AT Osborne

Juni 2019

AT Osborne

Postbus 168

3740 AD Baarn

(035) 543 43 43

www.atosborne.nl