Van: Frank Menger

Onderwerp: BO-MIRT marktordening spoor na 2024; wat betekent "open toegang" voor Noordoost-Nederland?
Datum: donderdag 20 februari 2020 11:07:25
Bijlagen:
opleqbrief-update-quickscan-personenvervoer-2013-van-acm.pdf
rapport-ervaringen-met-open-toegang-van-de-eu-lidstaten.pdf
rapport-gevolgen-recht-op-toegang.pdf
reactie-op-uitkomsten-onderzoek-gevolgen-van-recht-op-toegang-en-vervolgstappen.pdf
reactie-op-update-quick-scan-acm-van-minister-menw.pdf
rol-van-acm-in-klankbordgroepen-onderzoeken-marktordening-spoor.pdf
update-quickscan-personenvervoer-2013-van-acm.pdf

Geachte leden van provinciale staten en gemeenteraden,

Wat gaat de kwestie 'open toegang' betekenen voor het personenvervoer in Noordoost-Nederland. Want dit geldt niet alleen waar de NS met haar zogenaamde HRN-concessie mee te maken krijgt, maar ook geldt dit net zo voor de gedecentraliseerde spoorlijnen waarbij de provincies de opdrachtgever zijn. Aangezien in de meest technische zin de decentrale spoorlijnen net zo een onderdeel zijn van de zogenaamde Europese spoorruimte.

Tot op heden sinds de tweede kamer instemde met toepassen van het zogenaamde Vierde Spoorpakket heb ik op provinciaal beleidsniveau nog niemand die vraag horen stellen. Heeft het noordelijke spoornetwerk wel de reserve capaciteit om wel treinen van derden aan te kunnen. Ondernemers die buiten het zogenaamde concessiedeel rijden? Om bijvoorbeeld met een trein vanuit Duitsland naar de veerdiensten naar de Waddeneilanden te rijden met een directe verbinding?

Hoe past dit in het 'Toekomstbeeld openbaar vervoer 2040'? Uit de huidige documenten die ik gezien heb van de gemeenten Groningen en Leeuwarden wordt niet eens bij de actuele vraag stil gestaan? Terwijl dit op nationaal niveau al riant twee jaar boven de 'markt' hangt.

Hoop dat u deze informatie gaat gebruiken om ook bij uzelf de juiste politieke vragen te stellen. Want de concessie ondernemers op het spoor bedienen maar een bepaald segment van de markt personenvervoer op het spoor. Dit wordt nog duidelijker als het naar grensoverschrijdende verbindingen getrokken wordt.

Met vriendelijke groet,

Frank Menger
Groningen

Autoriteit
Consument & Markt

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX 's-Gravenhage

Den Haag,

Aantal bijlagen	: 1
Uw kenmerk	: IenW/BSK-2018/106138
Ons kenmerk	: ACM/UIT/506013
Contactpersoon	: drs. R.M. Timmerman
Onderwerp	: ACM/18/033688 Update Quickscan personenvervoer 2013

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft uw verzoek ontvangen om de risico's op een verstoring van een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen van spoorvervoer in kaart te brengen. Dit staat in uw brief van 4 juni 2018 (kenmerk: IENW/BSK-2018/106138).

De ACM heeft invulling gegeven aan uw verzoek. We hebben gekeken naar de facetten die van belang zijn voor een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen. In deze 'quickscan' hadden we speciale aandacht voor uw vraag of de huidige beheersmaatregelen de risico's in voldoende mate ondervangen. In totaal zijn er in deze quickscan tien risico's geïdentificeerd. In deze brief komen drie risico's aan de orde waarvoor volgens de ACM een versterking van de bestaande beheersmaatregelen mogelijk is. Deze resultaten kunt u gebruiken bij uw voorbereiding op de besluitvorming in 2020 over de (markt)ordening op het spoor na 2024.

Voor een uitgebreid verslag van alle resultaten van de quickscan verwijzen we naar de **bijlage** bij deze brief. Hierin komen aanvullend op de drie in deze brief benoemde risico's onder meer de volgende andere onderwerpen aan de orde: toegang tot de spoorweginfrastructuur en dienstvoorzieningen, de financiering van treinmaterieel en strategische grond- en vastgoedposities. Een overzicht van alle geïdentificeerde risico's treft u aan in de tabel in bijlage 2 van de quickscan.

Onze uitgangspunten
De ACM gaat allereerst uit van de huidige marktordening, het 'concessiestelsel', op het spoor. Hierbij is de exploitatie van het hoofdrailnet (HRN) onderhands gegund aan NS en worden de regionale spoorconcessies openbaar aanbesteed. Bij de regionale spoorconcessies krijgt een aanbieder – na het winnen van een aanbesteding – het alleenrecht om openbare spoorvervoersdiensten aan te bieden in een bepaald gebied en voor een bepaalde periode. In de quickscan gaan we ook in op het 'recht op open toegang'. Met dit recht krijgen vervoerders de mogelijkheid om met ingang van de 'dienstregeling 14-12-2020' binnenlands personenvervoer per trein uit te voeren zonder dat zij beschikken over een concessie. Voor het HRN geldt een overgangsregeling. Hierdoor hebben regionale vervoerders en eventuele nieuwe toetreders tot 2025 nog geen recht op open toegang tot het HRN.

Begripsbepaling gelijk speelveld
Bij een 'gelijk speelveld' gaan we ervan uit dat alle vervoerders eerlijke kansen krijgen om de spoorconcessie te winnen. Dit betekent niet dat de uitgangspositie voor elke aanbieder gelijk moet zijn. De uitgangsposities kunnen verschillen als één vervoerder bijvoorbeeld beschikt over bepaalde schaal- en/of netwerkvoordelen. Hiermee kan deze partij kostenvoordelen behalen waarvan de reiziger profiteert. Dat zien we als gezonde concurrentie. Door efficiënter te werken, een hogere kwaliteit te leveren of te innoveren heeft iedere aanbieder zo een eerlijke kans om een concessie te winnen.

De ACM benadrukt dat de concessieverlener in overeenstemming met het aanbestedingsrecht in de eerste plaats dient te voorzien in een gelijk speelveld. Een aanbestedende dienst moet de inschrijvers in gelijke mate op een eerlijke manier in staat stellen om een concurrerende inschrijving te doen. Het aanbestedingsrecht ziet erop dat de procedure voldoet aan het gelijkheidsbeginsel, het transparantiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. Met deze spelregels zouden aanbestedingen eerlijk moeten verlopen. Maar ook al is dat het geval, dan nog kan er sprake zijn van een verstoring van het gelijke speelveld. Er kunnen namelijk specifieke redenen zijn waarom niet alle vervoerders in staat zijn een concurrerende inschrijving te doen.

Mogelijke oorzaken verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen
Wanneer er 'een verstoring van een gelijk speelveld' optreedt, zijn er meerdere oorzaken mogelijk die leiden tot een concurrentievoordeel van één vervoerder. Dat kan ertoe leiden dat juist niet de meest efficiënte of innovatieve aanbieder de concessie wint. Hierdoor kan de uitkomst van een aanbesteding oneerlijk of suboptimaal zijn. De mogelijke oorzaken zijn volgens de ACM:

- Als een aanbieder **marktmacht** kan uitoefenen op basis van een (historische) economische machtspositie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verlieslatende biedingen op regionale spoorconcessies (roofprijzen) om de machtspositie te beschermen.
- Er is sprake van (discriminatoire) **bevoordeling**. Dat is bijvoorbeeld het geval als niet alle aanbieders onder gelijke voorwaarden toegang krijgen tot de spoorweginfrastructuur en bijbehorende diensten en voorzieningen die nodig zijn voor de exploitatie van spoorvervoersdiensten.
- Er is sprake van **asymmetrische regels**. Dat wil zeggen dat er verschillende spelregels[1] gelden voor verschillende aanbieders.
- Er is sprake van **ongelijke toegang tot relevante data** die bijvoorbeeld nodig is om een goede inschatting te maken van de kosten/opbrengsten van vervoersdiensten.

De ACM heeft in het kader van de quickscan meerdere signalen ontvangen van vervoerders en concessieverleners over risico's die verband houden met deze mogelijke oorzaken. We hebben een inschatting gemaakt van de mogelijke impact van deze risico's op het gelijke speelveld. We hebben 10 risico's nader onderzocht om te bepalen of de huidige beheersmaatregelen voldoende zijn. Hiervoor hebben we gericht informatie opgevraagd bij diverse partijen.

Risico's en eventuele aanvullende beheersmaatregelen
Op basis van de quickscan van de ACM komen in deze brief drie risico's aan de orde, namelijk:

1. Kruissubsidiëring / verlieslatende biedingen
2. Ongelijke beschikbaarheid (tweedehands) materieel
3. Ongelijke toegang tot relevante (gebruikers)data

[1] Hiermee bedoelen we alle vormen van overheidsbeleid, dus niet alleen wetten, maar bijvoorbeeld ook subsidies.

Dit betreft onderwerpen die een relatief grote impact kunnen hebben op het gelijke speelveld bij regionale aanbestedingen. Hoewel er al de nodige beheersmaatregelen zijn om deze risico's te ondervangen, is het mogelijk om deze bestaande beheersmaatregelen aan te scherpen of om aanvullende beheersmaatregelen te nemen. Elk punt lichten we hierna kort toe. Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen we naar de bijlage bij deze brief.

1. Kruissubsidiëring / verlieslatende biedingen

Een gelijk speelveld kan worden verstoord als gevolg van verlieslatende biedingen door 'kruissubsidiëring' of roofgedrag [2]. Kruissubsidiëring betekent dat een vervoerder in staat is om een dienst onder de incrementele kosten aan te bieden ('verlieslatende bieding') omdat het hieruit volgende verlies in een andere markt wordt gedekt door positieve opbrengsten. Kruissubsidiëring is alleen onder bepaalde omstandigheden problematisch. Hierna komt aan de orde wanneer er wel risico's zijn op een verstoring van een gelijk speelveld en wanneer niet.

Volgens de ACM resulteert kruissubsidiëring in een verstoring van het gelijke speelveld als er geen goede marktwerking is en een partij met een economische machtspositie dit toepast. We zien risico's omdat NS een economische machtspositie heeft en er prikkels bestaan voor NS om in een aanbesteding een concurrent uit te sluiten. Zulke prikkels bestaan bijvoorbeeld als de uitkomst van een regionale aanbesteding mogelijke effecten heeft op de positie van NS op het HRN. Dit risico heeft alleen betrekking op NS gelet op haar economische machtspositie[3] op het HRN. Op voorhand kunnen we niet aangeven bij welke regionale concessies dergelijke situaties zich voordoen. Dit moet van geval tot geval worden beoordeeld. Ter illustratie van de hiervoor genoemde prikkels verwijzen we naar besluiten van de ACM over de gedragingen van NS bij de aanbesteding in Limburg. Hierin concludeerde de ACM dat NS misbruik heeft gemaakt van haar machtspositie door concurrenten uit te sluiten bij de aanbesteding in Limburg door onder meer een risicovol en onrealistisch bod te doen dat naar verwachting verlieslatend was.[4]

Let wel, kruissubsidiëring is *geen* probleem als er sprake is van een goede marktwerking, oftewel effectieve concurrentie. Vervoerders hebben bij een goede werking van de markt geen prikkel om een verlieslatend bod uit te brengen omdat er dan geen vooruitzicht bestaat om het verlies te compenseren. Mogelijk hebben nieuwe toetreders wel een prikkel om een scherpe bieding te doen, maar dit is niet schadelijk voor de mededinging. Reizigers kunnen hier juist van profiteren.

De meest effectieve bestaande beheersmaatregel tegen verlieslatende biedingen (en kruissubsidiëring) is de Mededingingswet. De ACM houdt (ex post) toezicht op deze spelregels. Dat betekent dat de ACM achteraf een besluit kan nemen over een bod op een concessie. Van dit instrument gaat uiteraard een preventieve werking uit. Om die preventieve werking te versterken, zijn er aanvullende beheersmaatregelen denkbaar.

Allereerst kunt u de verplichting voor NS tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor het HRN op basis van de PSO-verordening expliciet maken. Het rendement van NS op het HRN wordt zo zichtbaar. Bij een eventueel hoog rendement kan de concessieverlener de door NS verschuldigde concessievergoeding verhogen. Zo valt een mogelijke bron van kruissubsidie weg. Een accountant kan controleren op de juiste naleving van de gescheiden boekhouding.

[2] Van roofprijzen is sprake als een onderneming met een economische machtspositie een prijs onder een bepaalde kostennorm hanteert.
[3] Een economische machtspositie betekent dat een partij het vermogen heeft zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten en zijn afnemers te gedragen.
[4] Overigens is de NS in beroep gegaan tegen dit besluit en staat het daarmee nog niet in rechte vast.

Verder benadrukken we in dit verband dat de Staat als enig aandeelhouder van NS ook een belangrijke rol vervult om kruissubsidie te voorkomen. De aandeelhouder toetst namelijk bij investeringen van meer dan 100 miljoen euro of het verwachte rendement van NS bij een regionale spoorconcessie voldoende hoog is. De Nederlandse Staat zou deze toets ook kunnen uitvoeren bij alle biedingen van NS op regionale concessies, dus ook bij investeringen van minder dan 100 miljoen euro. Zo kan de Staat in haar rol als aandeelhouder verder bijdragen aan het voorkomen van kruissubsidie.

Er zijn ook andere – verdergaande – beheersmaatregelen denkbaar (zie bijlage). Het gaat hierbij onder andere om een verbod op het meebieden van NS op aanbestedingen voor spoorvervoer en het ex ante toetsen van biedingen van NS op regionale aanbestedingen door een toezichthouder. De ACM vindt deze beheersmaatregelen echter niet passend. De eerste reden hiervoor is dat het niet op voorhand aan te geven is dat het risico op verlieslatende biedingen en/of kruissubsidiëring zich bij iedere regionale concessie zal voordoen. Daarnaast neemt een verbod op het meebieden door NS de concurrentie van NS bij regionale aanbestedingen weg. Dat is nadelig omdat die concurrentiedruk juist belangrijk is voor het goed functioneren van de markt. Een ‘ex ante toets’ door een toezichthouder is niet goed uitvoerbaar vanwege de hoge administratieve lasten en juridische complexiteit. Deze toets zorgt in het bijzonder voor een vertraging in de aanbestedingsprocedure omdat de concessieverlener pas na de beoordeling van het bod van NS tot gunning kan overgaan.

2. Ongelijke beschikbaarheid (tweedehands) materieel
Ten tweede blijkt uit de quickscan van de ACM dat er sprake is van ongelijke beschikbaarheid van treinmaterieel. Allereerst beschikt de ‘zittende’ (huidige) vervoerder over het materieel dat al voldoet aan de specifieke eisen die door de concessieverlener zijn gesteld. Bovendien heeft NS meer materieel tot haar beschikking (dat voldoet aan de Nederlandse eisen) dan andere vervoerders. Dit komt door haar historische/beschermde positie op het HRN. Relevant hierbij is ook dat er sprake is van hoge technische eisen van het Nederlandse spoornet. Hierdoor is (tweedehands) buitenlands materieel niet zo maar toepasbaar. De zittende vervoerder of NS kan zo een concurrentievoordeel hebben bij regionale spoorconcessies. Dit is een risico op een verstoring van een gelijk speelveld.

De bepalingen uit de gewijzigde Wp2000 die op 1 januari 2019 in werking zijn getreden (artikel 43a t/m c) en de (gewijzigde) PSO-Verordening bieden voldoende basis om dit risico weg te nemen. Er zijn mogelijkheden voor versterking van deze beheersmaatregelen door hier vaker gebruik van te maken. Concessieverleners zijn bijvoorbeeld nu niet verplicht om een overnameverplichting voor materieel in het bestek op te nemen. U kunt meer duidelijkheid geven over de spelregels voor concessieverleners, in het bijzonder over hun verplichting om bij aanbestedingen te beoordelen of er maatregelen nodig zijn om een non-discriminatoire toegang tot materieel te waarborgen. Het is immers van belang dat ook nieuwe vervoerders voldoende kansen hebben om tot de markt toe te treden.

3. Ongelijke toegang tot relevante (gebruikers)data
Ten derde blijkt uit de quickscan van de ACM dat er een risico op een verstoring van een gelijk speelveld is op het moment dat sprake is van ongelijke toegang tot relevante (gebruikers)data. De ACM vindt het van belang dat bij regionale concessies de OV-chipkaartdata beschikbaar is voor alle aanbieders. Die data is namelijk nodig om bijvoorbeeld de benodigde capaciteit voor het vervoeren van reizigers en de verwachte opbrengsten te berekenen.

Door het creëren van een wettelijke basis kunt u de toegang tot deze gegevens mogelijk maken. Het nog niet in werking getreden artikel 30c van de WP2000 () biedt al ruimte hiervoor. Hierin is namelijk de mogelijkheid opgenomen om met een algemene maatregel van bestuur regels te bepalen over het beschikbaar stellen van gegevens over de reizigersstromen. Zo krijgen alle vervoerders gelijke toegang tot relevante data en zijn ze niet meer afhankelijk van andere vervoerders voor het verkrijgen van deze data. Misschien ten overvloede, de ACM heeft al eerder het belang van gelijke beschikbaarheid van OV-chipkaartdata benadrukt.[5] De analyse in deze update is een bevestiging van het belang hiervan.

Stand van zaken ex ante toezicht ACM
Tot slot merken we nog het volgende op over het huidige ex ante toezicht van de ACM op de tarieven en voorwaarden van exploitanten van dienstvoorzieningen bij regionale aanbestedingen. Deze bevoegdheid heeft de ACM in 2017 voor het eerst ingezet. Dat was in het kader van de aanbesteding van de MerwedeLingelijn en de Noordelijke nevenlijnen. Concessieverleners en vervoerders zijn overwegend positief over de inzet van onze bevoegdheid in dit geval. Het draagt namelijk bij aan de transparantie vooraf over de tarieven en voorwaarden van het gebruik van dienstvoorzieningen op stations, en zo ook aan een gelijk speelveld.

Afsluiting
Hiervoor zijn de drie meest relevante risico's op een verstoring van een gelijk speelveld voor regionale spoorconcessies benoemd. De ACM heeft daarbij enkele suggesties gedaan voor versterking van de bestaande beheersmaatregelen. Ook voor de overige zeven geïdentificeerde risico's geldt dat er al beheersmaatregelen zijn. Denk hierbij aan de Mededingingswet, de Wp2000 en de PSO-verordening. Bij een aantal van deze risico's zijn tevens aanvullende beheersmaatregelen te overwegen om de risico's beter te kunnen ondervangen. Zo kan het risico op strategische capaciteitsclaims worden verkleind als ProRail een ruimere bevoegdheid krijgt om een optimaal gebruik van de spoorweginfrastructuur te stimuleren. Daarnaast kunnen concessieverleners aanvullende maatregelen nemen om het gelijke speelveld te waarborgen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat NS als enige partij kan aanbieden om een regionale trein door te laten rijden op het HRN. Een overzicht van alle geïdentificeerde risico's en mogelijke aanvullende beheersmaatregelen treft u aan in de tabel in bijlage 2 van de quickscan.

De ACM is graag bereid om een en ander aan u toe te lichten.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

[5] ACM, Advies Regulering van de OV-betaalmarkt, 31 augustus 2018, p. 7.

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten

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

Een quickscan

Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten

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

Een quickscan

Samenvatting

Het Europese Vierde Spoorwegpakket opent de binnenlandse spoormarkten voor het personenvervoer in de Europese Unie. Hierdoor kunnen vervoerders zonder concessie en voor eigen risico diensten aanbieden, mits het economisch evenwicht van de concessie niet geschaad is. Vervoerders krijgen voor de uitvoer van deze diensten geen vergoeding. Het recht op toegang tot de infrastructuur zonder concessie staat ook wel bekend als 'open toegang'. Om de effecten, kansen en bedreigingen van Open Toegang in kaart te brengen is een onderzoek uitgevoerd[1]. Met deze quickscan worden de resultaten van dit onderzoek aangevuld met ervaringen die een aantal Europese lidstaten al heeft opgedaan met open toegang.[2]

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

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

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

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

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

---

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

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

Toetreders en knelpunten tot toetreding

Wie zijn de toetreders?

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

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

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

Knelpunten tot toetreding

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

Opentoegangvervoerders stellen dat een aantal knelpunten toetreding bemoeilijkt:

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

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

Ervaringen met open toegang

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

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

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

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

Inhoudsopgave

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

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

Inleiding

Het Europese Vierde Spoorwegpakket introduceert vanaf de dienstregeling van 2021 het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur.[4] Spoorondernemingen krijgen vanaf dat moment de mogelijkheid om personenvervoer per spoor[5] aan te bieden op de binnenlandse markt van een EU-lidstaat zonder dat zij beschikken over een openbaredienstcontract (een concessie naar Nederlands recht). Het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur (hierna: open toegang) moet volgens de Europese Commissie de publieke kosten drukken, leiden tot een meer geïntegreerde Europese spoormarkt en de markt ontvankelijker maken voor de wensen van de reiziger.

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

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

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

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

5 Met uitzondering van metro en tram.

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

1 Opbouw van het onderzoek

1.1 De opdracht

In deze quickscan staat de volgende vraag centraal:

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

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

Voorts moet het onderzoek inzicht geven in:

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

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

1.2 Afbakening van het onderzoek

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

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

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

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

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

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

1.3 Leeswijzer

De opbouw van deze quickscan is als volgt:

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

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

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

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

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

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

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

2 Open toegang op het binnenlandse personenvervoer per spoor in Europa

2.1 Kenmerken van open toegang

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

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

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

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

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

In Italië verbinden de hoge snelheidstreinen van NTV-Italo tweemaal per dag onder andere Turijn via Rome en Florence en Napels met Salerno. Venetië wordt vier á vijf keer per dag direct verbonden met Napels NTV-Italo concurreert met de hogesnelheidstreinen van incumbent[8] Trenitalia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

** Vervoerder niet langer actief.*

2.2 Vervoerders met activiteiten buiten de eigen lidstaat

Sommige incumbents zijn ook actief op de opentoegangmarkten in andere lidstaten. DB dochterbedrijf Arriva is eigenaar van de in Groot-Brittannië actieve opentoegang- vervoerder Grand Central, die York met Londen verbindt. De Oostenrijkse incumbent ÖBB is als opentoegangvervoerder actief op de Duitse markt als de exploitant van nachttreinen. De Franse incumbent SNCF is niet direct actief als opentoegangvervoerder maar heeft geïnvesteerd in toetreders op de Italiaanse en Oostenrijkse markt. SNCF had een aandeel van 20% in de Italiaanse opentoegangvervoerder Italo-NTV[11] en een aandeel van 17.4% in de Oostenrijkse opentoegangvervoerder WestBahn.[12]

[10] Afstand op basis van Rome2Rio

[11] Inmiddels is NTV-ITALO overgenomen door het Amerikaanse bedrijf Global Infrastructure Partner (Railjournal (2018) Italo-NTV accepts 1.9bn offer from US Fund.
Opgehaald op https://www.railjournal.com/financial/italo-ntv-accepts-E1gbn-offer-from-us-fund op 24/09/2018

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

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

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

2.3 Bevindingen hoofdstuk 2

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

3 Ordening van en rolverdeling in het spoorsysteem per land

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

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

3.1 Duitsland

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

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

[13] Er zijn bij benadering drie type toezichthouders te onderscheiden:

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

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

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

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

3.2 Groot-Brittannië

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

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

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

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

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

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

3.3 Italië

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

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

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

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

3.4 Oostenrijk

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

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

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

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

3.5 Slowakije

In vergelijking met de andere landen die in deze quickscan bestudeerd zijn, is er minder literatuur voorhanden met betrekking tot het Slowaakse spoorsysteem.
Het Slowaakse transportministerie *Ministertvo Dopravny a Vystavby Slovenskej Republiky* (MINDOP) gunt een groot deel van het interregionale en regionale spoorwegnetwerk onderhands aan nationale vervoerder *Železničná Spoločnosť Slovensko* (ZSSK) (IRG,2018) ZSSK had in 2016 een marktaandeel van ongeveer 94% van de reizigerskilometers. Vanaf 2010 zijn er meerdere trajecten gedecentraliseerd. Daarnaast zijn op dit moment twee opentoegangvervoerders actief. Hierdoor is meer marktopening ontstaan.

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

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

MINDOP heeft geen directe rol in de verlening van toegang.

3.6 Tsjechië

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

Ook in Tsjechië is er een scheiding van toezicht op de markt en toezicht op de veiligheid.
Markttoezichthouder *Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře* (UPDI) is verantwoordelijk voor de uitvoering van een economische evenwichtstoets (zie paragraaf 4.1.1). *Drazni Úrad* is verantwoordelijk voor toezicht op de veiligheid en het verlenen van de benodigde contracten.
De Tsjechische infrastructuurbeheerder *Správa železniční dopravní* (SZD) is volledig gescheiden van de grootste vervoerder (ZSSR).

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

3.7 Zweden

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

De Zweedse toezichthouder *Transportstyrelsen* is verantwoordelijk voor zowel het markttoezicht op de spoormarkt als voor het toezicht op het gebied van de veiligheid. Zij verleent veiligheidscertificaten en bedrijfsvergunningen, doet onderzoek in het geval van ongelukken en garandeert een non-discriminatoire toegang tot de Zweedse spoormarkt.
Konkurrensverket is de mededingingstoezichthouder die algemeen toeziet op het correcte verloop van openbare aanbestedingen en de eerlijke concurrentie (Inno-v,2017).

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

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

3.8 Bevindingen hoofdstuk 3

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

Lidstaat	Organisatie	Taken voor inwerkingtreding Vierde Spoorwegpakket
Duitsland		
Ministerie	Bundesministerium für Verkehr und digitaleInfrastruktur (BMVI)	• Verantwoordelijk voor langeafstandsverkeer (+50km) • Aanbod komt tot stand op initiatief van de markt (open toegang)
Toezichthouder	Bundesnetzagentur	• Toezicht op de markt
infrastructuurbeheerder	DB NETZE	• Verdelen van capaciteit • Beheer spoorweginfrastructuur
Groot-Brittannië		
Ministerie	Department for Transport (DfT)	• Concessieverlener voor landelijke en groot deel van regionale verbindingen. • Wordt door de toezichthouder geconsulteerd bij toelating toetreder
Toezichthouder	Organisation for Rail and Road (ORR)	• Toezicht op de markt • Voert economische evenwichtstoets uit • Toezichthouder op veiligheid
infrastructuurbeheerder	Network Rail	• Verdelen van capaciteit • Beheer spoorweginfrastructuur
Italië		
Ministerie	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT)	• Concessieverlener landelijk netwerk, met uitzondering van HSL-netwerk
Toezichthouder	Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).	• Toezicht op de markt • Uitvoerder van de economische evenwichtstoets
infrastructuurbeheerder	Rete Ferroviaria Italiana (RFI)	• Verdelen van capaciteit • Beheer spoorweginfrastructuur

Oostenrijk		
Ministerie	Bundesministerium für Verkehr Innovation und Technologie (BMVIT)	• Concessieverlener landelijk netwerk • Toezicht op veiligheid
Toezichthouder	Schienen-Control	• Toezicht op spoormarkt
infrastructuurbeheerder	ÖBB Infrastruktur	• Verdelen van capaciteit • Beheerder stations • Beheer spoorweginfrastructuur
Slowakije		
Ministerie	Ministerstvo dopravy a vystavby Slovenskej Republiky (MinDop)	• Concessieverlener landelijke en regionale netwerken.
Toezichthouder	Dópravny Urad	• Toezicht op de markt • Toezicht op de veiligheid • Voert economische evenwichtstoets uit
infrastructuurbeheerder	Železnice Slovenskej Republiky (ŽSR)	• Beheer van spoorweginfrastructuur
Tsjechië		
Ministerie	Ministerstvo Dopravy Českej Republiky (MDCR)	• Concessieverlener landelijke netwerken
Toezichthouder	Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (UPDI)	• Toezicht op de markt • Uitvoerder economische evenwichtstoets
infrastructuurbeheerder	Správa železniční dopravní (SZD)	• Beheer van spoorweginfrastructuur • Verdeler van capacity
Zweden		
Ministerie	Näringsdepartement	• Concessieverlener verlieslatende landelijke lijnen.
Toezichthouder	Transportstyrelsen	• Toezicht op de markt • Toezicht op de veiligheid
infrastructuurbeheerder	Trafikverket	• Beheer van spoorweginfrastructuur

4 Toetreding en sturing

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

4.1 Economische evenwichtstoets

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Gebruiksvergoeding

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

De hoogte hiervan verschilt van land tot land. De hoogte van de gebruiksvergoeding (bestaande uit een flexibele en een vaste vergoeding) kan door opentoegangvervoerders als knelpunt worden ervaren (Feuerstein, Busacker & Xu, 2018).[20] Een hoge gebruiksvergoeding levert een hogere kostenpost die de winstgevendheid van een opentoegangdienst verminderd.
Een lage gebruiksvergoeding kan de aantrekkelijkheid van een markt juist stimuleren. Zo werd in Italië de gebruiksvergoeding in 2014 én 2015 verlaagd doordat toezichthouder ART de criteria veranderde voor de bepaling van de gebruiksvergoeding De lagere gebruiksvergoeding leverde opentoegangvervoerder NTV-Italo een kostenbesparing op van miljoenen (Desmaris, 2016).

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

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

4.3 Heffing op spoorwegondernemingen die passagiersvervoersdiensten verrichten

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

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

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

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

4.4 Capaciteitsverdeling en prioriteitsregels

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

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

Opentoegangvervoerders kunnen in het toegangsproces een voorkeur opgeven voor vertrektijden. In het geval van een gebrek aan beschikbare capaciteit kunnen conflicten of conflicterende aanvragen conform Europese regelgeving[21] via een aantal wegen beslecht worden.

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

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

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

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

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

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

4.5 Voorwaarden aan de prijs en kwaliteit van het reisproduct

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

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

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

4.6 Knelpunten ervaren door opentoegangvervoerders

Aankoop van materieel

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

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

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

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

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

Winstgevendheid

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

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

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

Voorbeelden van gestopte open toegang diensten

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

Gepercipieerd anti-competitief gedrag

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

[22] PRI (2011)

[23] Railjournal (2018)

[24] Ter vergelijking: De Franse incumbent SNCF ontving voor haar vermeende anticompetieveanti-competitieve gedrag een boete van €60.9 miljoen (zie railjournal 18/12/2012)

werd ook beboet voor het aandragen van verkeerde gegevens voor de economische evenwichtstoets (Europese Commissie, 2012).
Opentoegangvervoerder NTV-Italo heeft ook in het verleden verschillende klachten ingediend: van hekken voor haar verkooppunten tot uitgestelde verbouwingen van stations waar zij actief is.
Op de Tsjechische markt dienden RegioJet en Leo Express klachten in over de Tsjechische incumbent, České Dráhy. Vooruitlopend op de markttoetreding van concurrenten verlaagde CD haar prijzen tot een niveau dat volgens de toetreders onder de kostprijs was. Deze praktijk, beter bekend als *predatory pricing*, kan illegaal zijn. In 2015 oordeelde het Gerechtshof in Praag dat het deze praktijk niet bewezen achtte, waarna de Europese Commissie in 2016 een (nog altijd lopend) onderzoek begon om te bepalen of het gedrag van CD in strijd was met Europees mededingingsrecht (Europese Commissie, 2016)

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

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

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

Gepercipieerd discriminatoire verhouding tussen infrastructuurbeheerder en incumbent

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

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

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

Toegang tot kanalen reisinformatie en vervoerbewijzen

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

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

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

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

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

4.7 Bevindingen hoofdstuk 4

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

Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle toetreding is de toewijzing van aantrekkelijke treinpaden. Capaciteit is echter vaak schaars. Dit leidt tot de verhoogde noodzaak van coördinatie van de capaciteitsverdeler. Conflicten rond capaciteitsverdeling worden soms juridisch beslecht.
Van overheidswege wordt er weinig gestuurd op de tarieven en kwaliteit van diensten die door opentoegangvervoerders worden aangeboden. Anders dan bij concessies heeft de overheid dus relatief weinig sturingsinstrumenten.

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

5 Gevolgen van Open Toegang voor de reiziger

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

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

5.1 Ontwikkeling van aanbod en vraag

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

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

Italië

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

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

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

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

Oostenrijk

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

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

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

Slowakije

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

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

Tsjechië

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

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

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

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

Zweden

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

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

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

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

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

Groot-Brittannië

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

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

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

Duitsland

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

De toetreding van een nieuwe vervoerder leidt in veel gevallen tot een hogere totale frequentie op kortere termijn omdat de incumbent vaak niet direct zal reageren door aanpassingen in de eigen aantallen diensten. In veel van de bestudeerde lidstaten is de vraag op de lijn waar concurrentie op het spoor heeft plaatsgevonden gegroeid. Dit is alleen mogelijk als er beschikbare capaciteit is op het spoor, bijvoorbeeld na een infrastructurele ingreep (Oostenrijk, Italië). Afhankelijk van de prioriteitsregels betekent een gebrek aan capaciteit in veel gevallen dat de mogelijkheden voor toetreding beperkt zijn of dat toetreding leidt tot de verdringing van bestaande diensten.
Als de capaciteit beperkt is, zit de mogelijke groei mogelijk eerder aan een plafond. Verhoging van het aanbod is dan slechts mogelijk door middel van kapitaalintensieve ingrepen als het verlengen van treinen of de inzet van dubbeldekkers waar de bestaande vervoerder dit nog niet inzet.

5.2 Comfort van het reisproduct

Voorstanders van open toegang stellen dat de kwaliteit van het product voor de reiziger groeit als gevolg van de concurrentie van opentoegangvervoerders. Met verhoging van de kwaliteit wordt de inzet van nieuw materieel bedoeld en/of een verbeterd serviceniveau door bijvoorbeeld het aanbieden van wifi of catering.
De praktijk laat zien dat concurrentie in een aantal gevallen gepaard is gegaan met hogere kwaliteit, waarbij het een open vraag is of dit zonder concurrentie eveneens en in een gelijk tempo zou zijn gebeurd. In andere gevallen opteerde de toetreder niet voor een verbetering van de kwaliteit maar legde zij de nadruk met name op prijsconcurrentie.

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

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

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

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

Locomore en HKX kochten volgens AllRail voor de Duitse markt gebruikt materieel uit Oostenrijk, België en uit Centraal-Europa. Locomore zette in op productdifferentiatie door thematische coupés[26] en biologische maaltijden.[27] HKX bood speciale gezinscompartimenten, wifi en bediening van versnaperingen op de zitplaats, hetgeen vergelijkbaar is met de service van Deutsche Bahn. HKX adverteerde daarnaast met de 'retro' ervaring die haar opgeknapte toestellen bood.

5.3 Gevolgen van open toegang op de ticketprijs

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

(Semi-) wetenschappelijke artikelen over de prijsontwikkeling na toetreding in Zweden, Tsjechië, Duitsland en Oostenrijk leveren het volgende op: De prijzen van de Zweedse incumbent SJ zijn na de toetreding van de concurrent met 12,6%[28] zijn gedaald tussen 2015 en 2016. Ook ligt de prijs van de nieuwe toetreder 'ver onder de gemiddelde prijs die werd aangeboden in de periode voorafgaande aan de toetreding' (Vigren, 2017).
In Tsjechië zijn de prijzen gemiddeld gedaald met 46%. (Tomeš, Kvizda, Jandová & Rederer 2016) Een vergelijkbare neerwaartse druk op tarieven is ook gevonden in Italië waar de prijzen met gemiddeld 40% zijn gedaald na toetreding van de opentoegang- vervoerder (Desmaris, 2016)

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

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

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

[28] Gecorrigeerd voor de consumentenprijsindex.

Opentoegangvervoerders hebben in Duitsland ingezet op een jonge, prijsbewuste doelgroep (Vigren, 2017). De gemiddelde prijsdaling als gevolg van de toetreding van Locomore, HKX en Flixtrain is op basis van de beschikbare data niet kwantificeerbaar.
Het effect van open toegang op de ticketprijzen in Slowakije is evenmin kwantificeerbaar, hoewel het Slowaakse ministerie van Transport stelt dat het een daling heeft waargenomen in de ticketprijzen.

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

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

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

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

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

Vervoerder	Route	Goedkoopste tarieven na 1 dag (02-11-2019)	Goedkoopste tarieven na 12 dagen (13-11-2019)	Actieve incum-bent	Goedkoopste tarieven na 1 dag (02-11-2019)	Goedkoopste tarieven na 12 dagen (13-11-2019)
FLIX MOBILITY FLIX MOBILITY/ LEO EXPRESS	Hamburg - Keulen Berlijn - Stuttgart	€20 €20	€10 €30	DB DB	€77,90 - €97,50 €160	€29,90 - €59.90 €29,90 - €79,90
NTV-ITALO	o.a. Turijn - Salerno	€99,90	€49,90	TrenItalia	€71,50 - €164,90	€41,70 - €102,80
WESTBAHN	Salzburg - Wenen	€19 - €29	€14 - €24	ÖBB	€24,90 - €54,90	€19,00 - €54,90
REGIOJET	Praag - Brno**** Praag - Ostrava Žilina - Košice	€4 - €18 €7,60 - €12,80 €5,30	€4,60 - €7.60 €5,60 - €9,20 €5,30	CD ŽSSK	€6,90 - €9,60 €12,70 - €15,80 €10,90 - €14,90	€6,90 - €9,60 €12,70 - €15,80
LEO EXPRESS	Praag - Ostrava Žilina - Košice	€29,50 - €41,60 €4,10 - €6,60	€4,10 - €9,50 €2 - €5	CD ŽSSK	€12,70 - € 15,80 €10,90 - €14,90	€7,40 - €14,10 €10,90 - €14,90
MTR	Göteborg - Stock-holm	€58,80 - €102,70	€22 - €40,10	SJ	€103,47 - €109,70	€21,10 - €54,80
SNALLTAGET	Mälmo - Stockholm	€42- €51,30	€13,90 - €23,28	SJ	Uitverkocht	€14,10 - €58,50

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

5.4 Bevindingen hoofdstuk 5

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

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

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

6 Effect van open toegang op het netwerk

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

6.1 Punctualiteit en robuustheid

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

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

		2016	2017	2018
Salzburg – Wenen[29] <5 min 29 sec	WestBahn	95.2%	+/- 94%	92.6%
	ÖBB	87,0%	+/- 84%	87,8%
	Landelijk gemiddelde	95,9%	95.4%	96,3%

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

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

[29] APF (2016,2017,2018) Jahresberichte. Gevonden op https://www.schienencontrol.gv.at/

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

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

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

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

6.2 Uittredende diensten

Opentoegangvervoerders hebben, anders dan concessievervoerders, geen verplichting tot het uitvoeren van hun diensten. Dit kan ertoe leiden dat zij bij tegenvallende financiële resultaten de dienst stopzetten, waardoor het aanbod de facto wordt veranderd. Eerder werd het voorbeeld van het plotselinge uittreden van Wrexham & Shropshire gegeven, wat het verdwijnen van een directe verbinding betekende. Het ging in dit geval echter om een relatief kleine speler op de Britse markt. De gevolgen zouden aanzienlijk groter zijn wanneer grotere spelers als hun diensten zouden stoppen.
In Duitsland, waar DB over lange afstanden onder dezelfde voorwaarden als een open toegang toetreder rijdt, hebben middelgrote steden volgens het Duitse ministerie geklaagd dat zij onvoldoende aangesloten zijn op het Duitse ICE intercity netwerk. Deutsche Bahn heeft geen economische incentive om lijnen die niet economisch rendabel zijn te bedienen, omdat het hier geen vergoeding voor krijgt.

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

6.3 Effecten van open toegang op de kostenefficiëntie op systeemniveau

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

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

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

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

Mogelijk Efficiëntieverlies door verlies schaalvoordeel

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

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

Efficiëntieverlies door verhoogde complexiteit

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

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

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

6.4 Bevindingen hoofdstuk 6

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

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

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

7 Implementatie van de marktpijler van het 4e Spoorwegpakket

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

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

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

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

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

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

8 Algemene bevindingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- De impact van open toegang op de overheidsfinanciën blijkt op basis van de literatuur en inbreng van respondenten moeilijk te bepalen en blijft daarom vooral theoretisch van aard. Respondenten uit verschillende lidstaten onderschrijven wel dat de coördinatie door betrokken organisaties aanzienlijker is geworden hetgeen een negatief effect op de (kosten)efficiëntie heeft.

- Het ligt voor de hand dat toetreders op een druk netwerk soms ten kosten gaan van de speling. Toenemende drukte kan in dat geval leiden tot verstoring. Er kan op basis van de beschikbare informatie echter niet geconcludeerd worden dat de toetreding in de bestudeerde landen een positieve of negatieve impact heeft gehad op het herstelvermogen na verstoring, de robuustheid van het netwerk of de punctualiteit.

9 Overzicht van bronnen

Alexandersson, G (2017) *30 years of reforms in the Swedish railway sector.* Opgehaald op http://fsr.eui.eu/event/executive-seminar-competition-passenger-railways-europe/ op 29/01/2019.

Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (2016) *Jahresberichte.* Opgehaald op https://www.schienencontrol.gv.at/

Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (2017) *Jahresberichte.* Opgehaald op https://www.schienencontrol.gv.at/

Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (2018) *Jahresberichte.* Opgehaald op https://www.schienencontrol.gv.at/

BBC (2011) *Wrexham-Shropshire-London direct rail link to end.* Opgehaald op https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-12284468 op 16/08/2019.

Bergantino (2015) *Incumbent and new entrants in Finger, M., & Messulam, Rail economics, policy and regulation in Europe.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Bergantino, A. (2017) *Open Access Passenger Rail Competition: the case of Italy.* Opgehaald op https://www.arafer.fr/actes/concurrence-et-regulation-quelles-perspectives-pour-le-transport-ferroviaire op 31/01/2019.

Boitani en Ramella (2012) *Arenways e alter storie ferroviarie (poco edificanti).* Opgehaald op: https://www.researchgate.net/profile/Andrea_Boitani/publication/241762691_Arenaways_e_altre_storie_ferroviarie_poco_edificanti/links/568bda3008ae16c414a9c358/Arenaways-e-altre-storie-ferroviarie-poco-edificanti.pdf?origin=publication_detail op 03/07/2019.

Bundesnetzagentur (2018) *Railway Market Analysis.* Opgehaald op: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/EN/BNetzA/PressSection/ReportsPublications/2018/GermanMarketAnalysisRailway2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3 op 02/07/2019.

Bundesrechnungshof (2019) Sonderbericht – *Strukturelle Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutsche Bahn AG am Bundesinteresse.* Opgehaald op: https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/bahn-ag-2019/2019-sonderbericht-strukturelle-weiterentwicklung-und-ausrichtung-der-deutschen-bahn-ag-am-bundesinteresse op 29/01/2019.

Casullo, L. (2016). *The efficiency impact of open access competition in rail markets: the case of domestic passenger services in Europe.* International Transport. Forum Discussion Paper.

Cerre (2016) *Liberalisation of passenger rail services.* Opgehaald op http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/161206_CERRE_PassRailComp_CaseStudy_Sweden.pdf op 02/08/2018

Competition and Market Authority (2016) Competition in passenger rail services in Great Britain. Opgehaald op https://assets.publishing.service.gov.uk/media/56ddc41aed915d037600000d/Competition_in_passenger_rail_services_in_Great_Britain.pdf

Desmaris, C (2016) *High Speed Rail competition in Italy: a major railway reform for a "win-win game"?*, discussion paper no 2016-11, OESO.

Desmaris, C., & Croccolo, F. (2018). *The HSR competition in Italy: how are the regulatory design and practices concerned?. Research in Transportation Economics.*

Die Presse (2019) *Westbahn: Stundentakt bis 2021.* Opgehaald op https://www.diepresse.com/5663426/westbahn-stundentakt-bis-2021

Dvořák, R (2018) *Market opening in the Czech Republic. Market on Tracks Seminar.* Brussel, België.

Europese Commissie (2012) Italy: *The Italian Competition Authority fines Rail Incumbent FS for Abuse of dominant Position by hindering Access to Passenger Rail Services.* Opgehaald van: http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/04_2012/it_fs.pdf op 02/08/2018.

Europese Commissie (2014) *Fourth report on monitoring development in the rail market (working document).* Opgehaald op https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/rail/market/doc/swd%282014%29186_final___en.pdf op 02/11/2018.

Europese Commissie (2016) *Antitrust: Commission investigates practices of Czech railway incumbent České dráhy in passenger transport.* Opgehaald op http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3656_en.htm op 16/08/2018.
Europese Commissie (2016) *Rail Market Monitoring Survey: fifth report.* Opgehaald op https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market_monitoring_en op 29/01/2019.
Europese Commissie (2016) *Rail Market Monitoring Survey: fifth report.* Opgehaald op: https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market_monitoring_en op 29/01/2019.
Europese Commissie (2018) *Fourth railway package of 2016.* Opgehaald op https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en op 4-07-2018.
Feuerstein, L., Busacker, T., & Xu, J. (2018). *Factors influencing open access competition in the European long-distance passenger rail transport—A Delphi study.* Transportation Economics, 69, 300-309.
Finger, M., Kupfer, D., & Montero-Pascual, J. J. (2016). *Competition in the railway passenger market.* Opgehaald op http://cadmus.eui.eu/handle/1814/45024 op 26-07-2018.
Flixtrain (d.d.) *Trainroutes.* Opgehaald op https://www.Flixtrain.com/train-routes op 25-07-2018.
Global Rail Review (2016) *MTR builds on its strong reputation.* Opgehaald van https://www.globalrailwayreview.com/article/32132/mtr-builds-strong-reputation/ op 24-07-2018.
Inno-v (2017) *Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor.* Amsterdam: Inno-v
IRG (2018) *Sixth annual market monitoring working document.* Opgehaald op https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/186,2018.html op 09/08/2018.
IRJ (2016) *ZSSK revives Bratislava – Košice intercity services.* Opgehaald op https://www.railjournal.com/passenger/main-line/zssk-to-revive-bratislava-koice-inter-city-services/
IRJ (2018) *SJ Build on domestic growth with International ambitions.*
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019) Mobiliteitsbeeld 2019. Den Haag.
Komarek (2014) *Competition analysis on the railway route Vienna – Salzburg.* Opgehaald op: https://is.muni.cz/th/exosc/DP_Komarek.pdf
Ministerie van Transport en Communicatie (Finland) (2017). *'Passenger rail transport opens to competition'.* Opgehaald op: https://www.lvm.fi/en/-/passenger-rail-transport-opens-to-competition-949441
Monopol Kommission (2013) *Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen, nr. 76.*
Nash, C (2018) *Track access charges; reconciling conflicting objectives.* Brussel: CERRE
Network Rail (2018) *Network Statement 2018.* Opgehaald op https://www.networkrail.co.uk/industry-and-commercial/information-for-operators/network-statement/ op 06/02/2019.
NetworkRail (2018) *Public performance measure.* Opgehaald op https://www.networkrail.co.uk/who-we-are/how-we-work/performance/railway-performance/ op 01/08/2018.
Nilsson, J.E. (2016) *Liberalisation of passenger rail services.* Opgehaald op https://www.cerre.eu/sites/cerre/files/161206_CERRE_PassRailComp_CaseStudy_Sweden.pdf
ÖBB Infrastruktur (2017) *Network Statement.* Opgehaald op https://bit.ly/2mUOc44 op 30/07/2018
ORR (2015) *Impact Assesment of the CMA's Options for Increasing On-Rail Competition.* Opgehaald op http://orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0015/20454/cma-on-rail-competition-impact-assessment-2015-12-31.pdf op 26/07/2018.
ORR (2018) *Passenger Rail Usage 2018-2019 Q1 Statistical Release.* Opgehaald op http://orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0003/39342/passenger-rail-usage-2018-19-q1.pdf op 01/02/2019.
ORR (2019) *Passenger rail usage.* Tool Opgehaald op https://dataportal.orr.gov.uk/statistics/usage/passenger-rail-usage/
ORR (2019). *'Open access monitoring: ORR's plans to monitor the impact of, and response to, open access.* Opgehaald op: https://orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0007/40795/competition-work-on-open-access-update-document-2019-03-27.pdf
ORR (d.d.) *Passenger Kilometres by sector.* Opgehaald op http://dataportal.orr.gov.uk/displayreport/report/html/34856085-cf9c-4e0d-a7f8-8f9e5ee1b772 op 31/01/2019.
PRI (2011) *Italy's state owned rail crushes private competitor.* Opgehaald op: https://www.pri.org/stories/2011-10-08/italys-state-owned-rail-crushes-private-competitor
Rail Journal (2017) *Arrive secures open access paths in Poland.* Opgehaald op https://www.railjournal.com/rolling-stock/Flixtrain-shakes-up-german-long-distance-market op 28/09/2018.
Rail Journal (2018) *Market opening and international partnerships fuel Czech passenger boom.* Opgehaald op https://www.railjournal.com/in_depth/market-opening-and-international-partnerships-fuel-czech-passenger-boom op 31/01/2019.

Railfreight (2018) *Swedish track access charges review: 'marginal costs are too low"*. Opgehaald op https://www.railfreight.com/business/2018/06/19
swedish-track-acces-charges-reviewed-marginal-costs-are-too-low/?gdpr=accept
Railjournal (2017) *Leo Express and Flixbus to revive Locomore.* Opgehaald van http://m.railjournal.com/index.php/main-line/leo-express-and-flixbus-to-revive-locomore.html op 02/08/2018
Railjournal (2018) *Flixtrain shakes up German long-distance market.* Opgehaald op https://www.railjournal.com/rolling-stock/Flixtrain-shakes-up-german-long-distance-market op 28/09/2018.
Railjournal (2018) *Saga rail suspends operations amid SJ online sales dispute.* Opgehaald op: https://www.railjournal.com/passenger/main-line/saga-rail-suspends-operations-amid-sj-online-sales-dispute/
Railway Gazette (2017). '*Norwegian passenger service tendering underway*'. Opgehaald op: https://www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/norwegian-passenger-service-tendering-underway.html
Railway Gazette (2018) *Open access operator SagaRail suspends services.* Opgehaald op: https://www.railwaygazette.com/news/passenger/single-view/view/open-access-operator-sagarail-suspends-services.html op: 03/07/2019.
Railway Gazette (2018). *SNCF Reform legislation adopted.* Opgehaald op: https://www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/sncf-reform-legislation-adopted.html
Railway Gazette (2019). *Competition authority opposses online ticket monopoly.* Opgehaald op: https://www.railwaygazette.com/news/news/europe/single-view/view/competition-authority-opposes-online-ticket-monopoly.html. Op: 03/07/2019.
Railway Magazine (2017) *Czech Operators Expand Their Networks.* Opgehaald op https://www.railwaymagazine.co.uk/czech-operators-expand-their-networks/ op 02/08/2018.
Railwaygazette (2019) *Court annuls directly awarded ÖBB operating contract.* Opgehaald op https://www.railwaygazette.com/news/court-annuls-directly-awarded-%C3%B6bb-operating-contract/54763.article op 08/11/2019.
Schienen-Control (2018). *Jahresbericht 2017.* Opgehaald op: https://www.schienencontrol.gv.at/files/1-Homepage-Schienen-Control/1g-Presse/Pressemappen/Pressemappen2018/SC-Jahresbericht-2017_Web.pdf op 03/07/2019.
Smith (2018) *Rail market Liberalisation:* Single Idea Versus no Single Approach: British case. Gepresenteerd op: Market on Tracks Seminar. Brussel.
Snälltåget (z.d.) *Snälltåget This is who we are.* Opgehaald van https://www.snalltaget.se/en/about-us op 02/08/2018.
Taczanowski (2015). *The Effects of Liberalisation of the Passenger Railway Market on the Situation of Regional Rail Connections in Poland, Czech Republic, Slovakia and Austria.* Opgehaald op: https://www.researchgate.net/publication/283285390_The_Effects_of_Liberalisation_of_the_Passenger_Railway_Market_on_the_Situation_of_Regional_Rail_Connections_in_Poland_Czech_Republic_Slovakia_and_Austria/fulltext/57a1d56008aeef8f311d55f4/283285390_The_Effects_of_Liberalisation_of_the_Passenger_Railway_Market_on_the_Situation_of_Regional_Rail_Connections_in_Poland_Czech_Republic_Slovakia_and_Austria.pdf?origin=publication_detail op 03/07/2019.
Temple, S. (2015). *Open Access Long Distance Passenger Rail Services in the United Kingdom: The Grand Central Experience. Transportation Research Procedia, 8.* 114-124.
Tomeš , Z & Jandová, M (2018) *Open access passengers rail services in Central Europe.* Transport Economics 72, 74-81.
Tomeš, Z (2016) *Open access passenger rail competition in the Czech Republic.* Opgehaald op: http://www.itregep.cz/media/101457/tome__2016.pdf
Tomeš, Z. & Kvizda, M. & Jandová, M. & Rederer, V. (2016) *Open access passenger rail competition in the Czech Republic,* Transport Policy, Elsevier, vol. 47(C), pag. 203-211.
Tomeš, Z., & Fitzová, H. (2019). *Does the incumbent have an advantage in open access passenger rail competition? A case study on the Prague–Brno line.* Journal of Rail Transport Planning & Management. Opgehaald op: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210970619300137
Tomeš, Z., Kvizda, M., Nigrin, T., & Seidenglanz, D. (2014). *Competition in the railway passenger market in the Czech Republic.* Research in Transportation Economics, 48, 270-276.
Transport (2018) *Rail passenger satisfaction infographic.* Opgehaald van https://www.transportfocus.org.uk/research-publications/research/nrps-infographic/ op 1/08/2018.
Van de Velde, D. (2000). *Dutch and Japanese railway reforms and exchanges.* Japan Railway & Transport Review, 24, 10-16.

Vigren, A. (2017). *Competition in Swedish passenger railway: Entry in an open access market and its effect on prices.* Economics of Transportation, 11, 49-59.
Westbahn (2015) *Westbahn fights for fair open-access conditions in the Australian rail market.* Global Rail Review. Opgehaald op https://www.globalrailwayreview.com/article/24410/westbahn-fights-for-fair-open-access-conditions-in-the-austrian-rail-market/
WIEN ORG (2011) *Frankreich steigt bei Westbahn ein.* Opgehaald op http://wiev1.orf.at/stories/533754

Bijlage 1 Respondenten

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

Bijlage 2 Onderzoeksvraag

1. *Aanleiding en context*

De marktpijler van het Vierde Spoorwegpakket opent per dienstregeling 2021 (voor het HRN vanaf 2025) de interne markt voor binnenlandse personenvervoerdiensten per spoor (niet zijnde metro of tram) in de EU-lidstaten door het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur te introduceren voor deze diensten. Spoorwegondernemingen kunnen in elke Europese lidstaat binnenlandse personenvervoerdiensten per spoor uitvoeren zonder openbaredienstcontract. Open toegang is al praktijk voor het internationale personenvervoer en het goederenvervoer[31]. Europa beoogt met de marktpijler een groei van het aanbod te bewerkstelligen en de kwaliteit en efficiëntie van het personenvervoer per spoor te verbeteren[32]. Met de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket[33] wordt het recht op toegang tot de infrastructuur ook voor binnenlands personenvervoer per spoor (hierna: open toegang) in Nederland bij wet geregeld. Nederland maakt wel gebruik van de mogelijkheid om het recht op toegang te beperken als het economisch evenwicht van een vervoerconcessie op hetzelfde traject door die nieuwe dienst wordt aangetast. Op verzoek van belanghebbenden kan ACM een economische evenwichtstoets uitvoeren. De introductie van open toegang heeft mogelijke gevolgen voor de ordening van de Nederlandse spoormarkt.

In de huidige situatie kent Nederland nog geen recht op toegang tot de infrastructuur voor het binnenlands personenvervoer per spoor. In de brief over aanpak voor besluit over de (markt)ordening op het spoor in 2020[34] is aangekondigd dat informatie moet worden verkregen om inzicht te krijgen in de gevolgen van open toegang tot de spoorinfrastructuur voor de Nederlandse spoormarkt. Er wordt in kaart gebracht welke kansen en bedreigingen open toegang biedt voor de reiziger, voor de concessiehoudende vervoerder en (concessieverlenende) overheid, en voor de vervoerder die toegang tot de infrastructuur wil. Daarbij wordt ook gekeken naar de algemene economische en financiële effecten en prikkels die uitgaan van het recht op toegang, en welke (non-discriminatoire) eisen en randvoorwaarden moeten worden gesteld om een gelijk speelveld te borgen en om een gelijkwaardig kwaliteitsniveau te behouden in vergelijking met concessiehouders, en welke ruimte de Europese regelgeving biedt om die eisen en randvoorwaarden aan opentoegangvervoerders te stellen. Deze onderzoeksvraag wordt met behulp van een (extern) onderzoeksbureau beantwoord.

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

---

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

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

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

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

2. *Onderzoeksopdracht*

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

Het onderzoek moet inzicht geven in:

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

De hoofdvraag is:

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

De volgende onderzoeksvragen moeten beantwoord worden:

Feitelijke situatie in een land

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

Effecten van open toegang

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

Overheidssturing op open toegang

Voor toegang tot het netwerk

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

Na toegangsverlening

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

De toekomst – ook met het oog op implementatie 4e Spoorwegpakket

11. Hoe waarderen de landen hun open toegangsregime? Heeft het opgeleverd wat beoogd werd?
12. Welke verwachtingen hebben de geïnterviewden van de algemene introductie van het recht op toegang tot de infrastructuur als gevolg van het Vierde Spoorwegpakket? Welke gevolgen heeft dat naar verwachting voor hun eigen spoormarkt?

3. Uitvoering van het onderzoek

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

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

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

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

4. Eindrapport

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

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DGMo
Directeur Openbaar Vervoer en Spoor

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

nota

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

Datum
19 december 2019

Bijlage(n)
-

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2019/269600

Geachte heer

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

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

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

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

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

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

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

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

Onderzoeksresultaten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In de analyse van de ontwikkeling van aanbod en vraag (par 5.1) is het belangrijk om ook voldoende rekening te houden met de 'tussenstappen' die op het spoor aanbod en vraag uiteindelijk bij elkaar brengen: vervoerders > treinen > frequenties > zitplaatsen > gebruikers. Zo ligt het voor een bestaande en gesettelde (monopoloïde) vervoerder meer voor de hand om tegemoet te komen aan toenemende vraag met langere, of dubbeldekstreinen, terwijl een toetreder die gebruik wil maken van de open toegang maar één instrument heeft: extra treinen toevoegen. Deze instrumenten hebben door het zogeheten Möhring-effect[1] een verschillende invloed op de vervoersvraag: alleen door het toevoegen van extra treinen ontstaan voor de reiziger meer vertrekmogelijkheden. Deze hogere frequenties verhogen de gebruikskwaliteit van het ov en genereren zo extra vervoergroei. Langere, of dubbeldeks treinen faciliteren de vervoergroei, maar leiden zelf niet tot groei.
Het verzamelen van informatie over de ontwikkeling van de bezettingsgraad van treinen en zitplaatsen zou de informatie over de ontwikkeling van het aantal treinen per dag per verbinding goed kunnen verrijken.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dr. H.L. Stipdonk

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

Ons kenmerk IENW/BSK-2019/269600

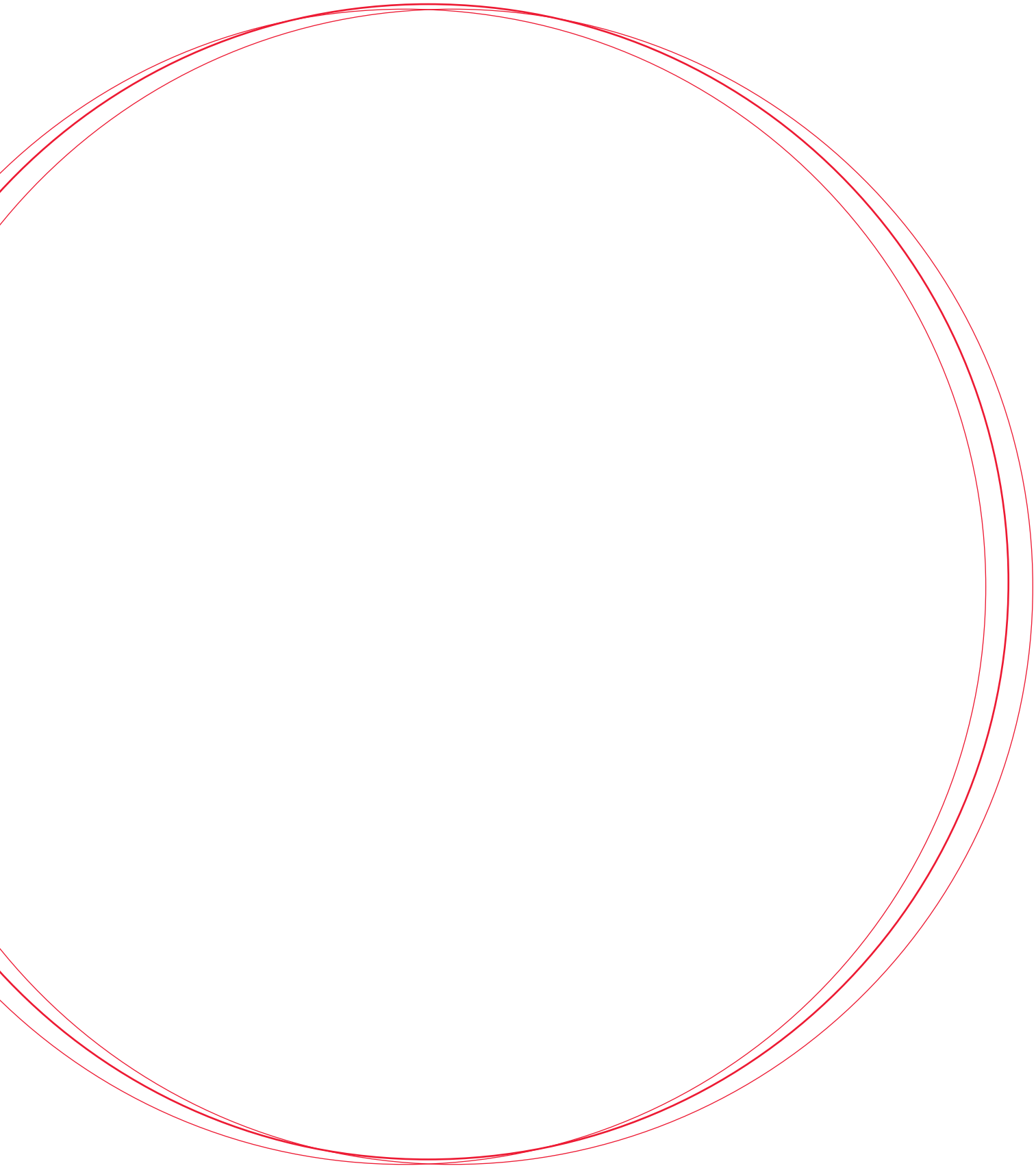
24 december 2019

GEVOLGEN RECHT OP TOEGANG

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

AT OSBORNE

www.atosborne.nl



AT OSBORNE

Rapport

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

T 035 543 43 43
info@atosborne.nl

Plaats	**Baarn**
Datum	**31 juli 2019**

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 hoofdrailnet 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 infrastructuur[1] 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 staatsecretaris 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 hoofd-spoorweginfrastructuur 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 4e 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 potentiele 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 winstgevende 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 concessievervoerder 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 markt-toezicht (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 brief[2] 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 infrastructuur[3] 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 spoor[4] 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 staatsecretaris 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 besluit[5]:
- 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 concessiehoudende 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 stakeholders[6]. 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.

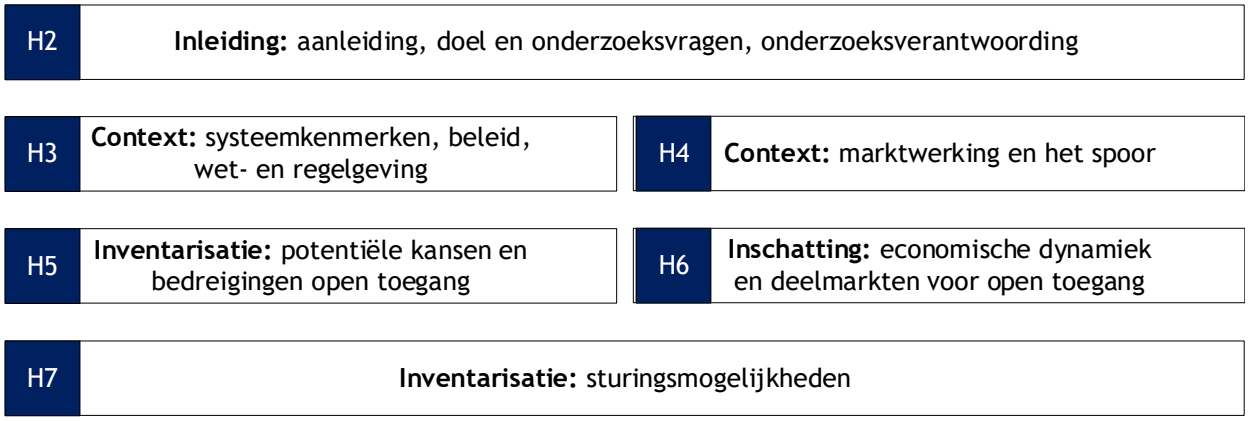
Deelvraag 1 is beantwoord op basis van interviews, literatuur en expert judgement. Bij het in kaart brengen van potentiële kansen en bedreigingen is geen onderscheid gemaakt in de kans van optreden.

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 potentiele 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.



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.

Potentiele gevolgen en effecten van open toegang (deelvraag 1 en 2)
In **hoofdstuk 5** is een overzicht van potentiele 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 spoorvervoerssysteem 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 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 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 kosten[7]. 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 spoorweg-infrastructuur kost bij meer omvangrijke aanpassingen ca. 10 á 15 jaar, het verweven en indienst-stellen 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 spoorsysteem is door zijn aard en omvang bij uitstek geschikt voor grote, voorspelbare vervoerstromen. De inrichting en besturing van het systeem is hier ook op gericht. De consequentie daarvan is dat het systeem 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 netwerk-externaliteiten. 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 er op 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 2040[12] 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 spoorsysteem 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 (vraagspreiding). 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 personenvervoersdiensten op een lijn of netwerk te exploiteren, met uitsluiting van andere exploitanten.

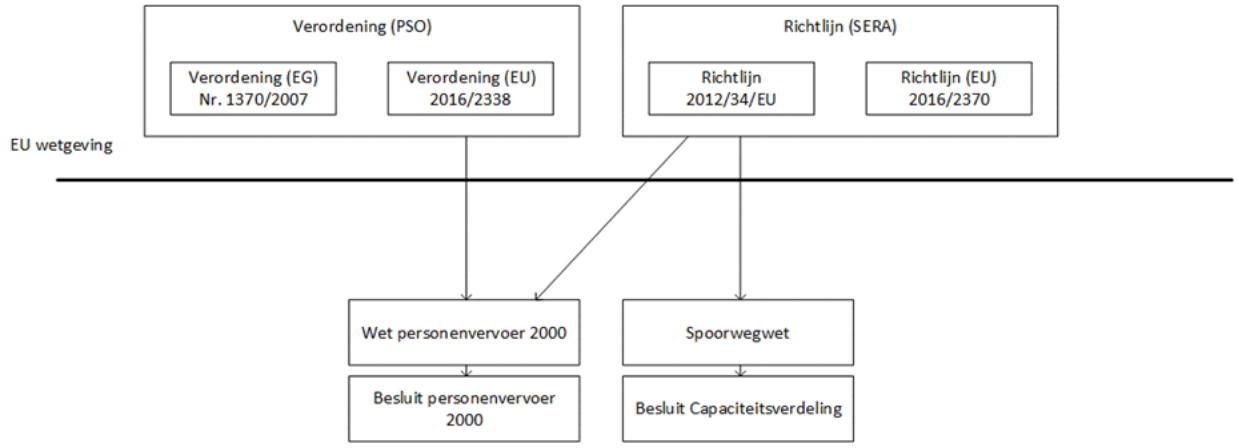
Ten tijde van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet 2005-2015 was sprake van zeer beperkte samenloop[14] tussen HRN-diensten en regionale treindiensten, die zich beperkte tot samenloop tussen twee stations (bijv. Elst-Arnhem, Maastricht Randwijck-Maastricht, Groningen-Europapark-Groningen). Met de 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 concurrentie-vermogen 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-dienst-contracten voor openbaar personenvervoer per spoor in algemene zin mogelijk zolang de nationale wetgeving het niet verbiedt. Als gevolg van Verordening (EU) 2016/2338[16] zijn vanaf 25 december 2023 echter extra voorwaarden verbonden aan onderhandse gunning.

Onderhandse gunning blijft op grond van de verordending mogelijk indien de bevoegde instantie dat gerechtvaardigd acht in het licht van relevante structurele en geografische kenmerken van de betrokken markt en het betrokken spoorwegnet, 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-dienstcontract[17].

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 'afschrik-wekkende 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 spoor[20]
Op grond van de gewijzigde SERA-richtlijn krijgen spoorwegondernemingen vanaf 1 januari 2019[21] 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] Uitvoeringhandeling 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 vervoers-vraag. 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 tarifering 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 beschouwd[26].

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 personenvervoer2000. Met de komst van het vierde spoorwegpakket wordt de markt voor personen-vervoer 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 hoofd-spoorweginfrastructuur 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 potentiele 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 overheid[32]

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 tussen infrastructurele netwerken	Producten worden op verschillende netwerken aangeboden	▪ Fysiek-ruimtelijke beperkingen ▪ Omvang en terugverdientijd investeringen	Mobiele telefonie, 4G, 5G
2	Concurrentie op het infrastructuurnetwerk	Meerdere producenten bieden in onderlinge concurrentie producten aan via hetzelfde netwerk	▪ Non discriminatoire toegang tot schaarse infrastructuur ▪ Toetredingsdrempels ▪ Schaal-en synergie-effecten ▪ Cherry picking ▪ Regulering en toezicht	Binnenvaart, Internationale busdiensten en goederentrein-diensten
3	Concurrentie om (deel van) het infrastructuur-netwerk	Concurrentie op één moment; de aanbesteding. De beste bieder krijgt een exclusief recht (concessie) om het netwerk exploiteren.	▪ Inkoopstrategie (concessie-omvang, PvE, looptijd, opbrengstverantwoordelijk-heid, etc.). ▪ Borging voldoende markt-werking (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 spoor[38] 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 aanbestedingsprocedure[39]. 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 marktaandelen[42]:

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 trein-kilometers 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 personen-vervoermarkten sterk geconcentreerd zijn[44].

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 vergroten[46].

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 komt[47]

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 toetreder. 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 toetreder opleggen. Deze heffing dient ter compensatie van de financiële impact op de concessie voor openbaar vervoer als gevolg van de nieuwe toetreder.

#	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 capaciteitsverdeler). 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 potentiele 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 20ste 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. Forensen 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 inneemt[57]. 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 vraaggestuurde 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 overstap-weerstand, waarbij een extra overstap wordt ervaren als acht tot twintig minuten extra reistijd[58].

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

Meer marktwerking leidt tot:
▪ Lagere tarieven
▪ Meer aanbod vervoer
  o Hogere frequenties
  o Nieuwe directe treindiensten
▪ Hogere kwaliteit treindiensten
  o Snellere trein
  o Hoger comfort
  o Hogere zitplaatskans
  o Betere dienstverlening
  o Betere reisinformatie
  o Betere integratie voor- natransport
▪ Meer keuzevrijheid reiziger leidt ook tot beter concessievervoer
	▪ 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 staan 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 DB[59], 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 Thalys[60].

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] Ticketrpijs (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 opgetreden[61]. 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 concessie-vervoer, 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 (yielden) 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 concessievervoerder 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 concessievervoer. In de HRN-concessie[63] is dit uitgewerkt in een vrij vergaande plicht voor de concessievervoerder 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 klantoordelen, het verbeteren van de deur-tot-deur reis, onderzoek naar en de ontwikkeling van reizigerswensen, voornemens tot wijziging en afschaffing van bestaande producten, de reisproducten en tarieven, voorstellen voor tariefdifferentiatie, experimenten, en voornemens tot product- en servicevernieuwing. 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 concessievervoerders 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 concessievervoerders 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 op genomen 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
▪ Prikkel voor concessiehouder om (nog) klantgerichter en efficiënter te worden ▪ Open toegang als aanvulling op concessievervoer	▪ 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 marktwerking[64].

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 uiteindelijke 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 optimalisatie-mogelijkheden 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 samenlooptrajecten[65]. 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
▪ Disruptieve innovatie ▪ Hogere efficiency op systeemniveau ▪ Meer reizigers	▪ 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 uitwerking[66] hebben en een sterke impuls geven aan verander- en vernieuwingsprocessen in de spoorsector.

Kader Disruptie[67]
'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 krachtdadig. 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 is 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 capaciteits-verdeling/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 capaciteitsverdeler (ProRail), de toezichthouder (ACM) als de concessie-houdende 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 literatuur[70] 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 thuismarkt (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 spoorsysteem 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
▪ Prijsconcurrentie op drukke relaties ▪ Diensten ontwikkelen voor nieuwe marktsegmenten ▪ Optimalisatie reguliere concessietreindienst	▪ 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 concessievervoer. 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 2e hands materieel), het slim gebruik maken van de prijselasticiteit (lagere prijs leidt tot meer reizigers) of door tijdelijk genoegen nemen met verlies of een lage winstmarge teneinde marktaandeel ten koste van het concessievervoer te verwerven.

Nieuwe diensten ontwikkelen voor nieuwe marktsegmenten
Het concessievervoer 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 opstelterreinen. [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 concessievervoerder (NS) en de mate waarin deze verouderd materieel afstoot.

'Oneerlijke' concurrentie zittende vervoerder
Er is geen gelijk speelveld tussen open toegang vervoerders en concessievervoerders. Concessievervoerders 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) kruissubsidiering[73], waarmee een zittende vervoerder met winst verliezen elders dekt. Dit heeft invloed op het gelijke speelveld, kruissubsidiering kan marktverstorend 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 advies[74] 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 concessie-vervoerders. 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 concessievervoerder 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 buitenland[75] 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 markten[76]. 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
▪ Prikkel om eigen bedrijfsvoering te optimaliseren ▪ Plaatst de dienstverlening meer in perspectief ▪ Aanvulling op eigen dienstverlening	▪ 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 concessievervoer ook sprake is van personenvervoer per trein door open toegang vervoerders dan wordt de dienstverlening van de concessievervoerder 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 concessievervoer 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 concessievervoerder 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 capaciteits-verdeling/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 concessievervoer 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 concessietreindiensten[77].

Onzekerheid over lange termijn winstgevendheid
De huidige hoofdrailnetconcessie omvat zowel winstgevende als verlieslatende treindiensten. De concessiehouder betaalt voor het uitvoeren van de spoorvervoerdiensten een jaarlijkse concessieprijs aan de concessieverlener. De winstgevende '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 concessiehoudende vervoerder 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 opsteltrein 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 wetvoorstel 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
▪ Meer regie en doorzettingsmacht bij ProRail	▪ 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 capaciteits-verdeling 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 benut[79].

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
▪ Gelijker speelveld in het proces van capaciteitsverdeling	▪ 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.

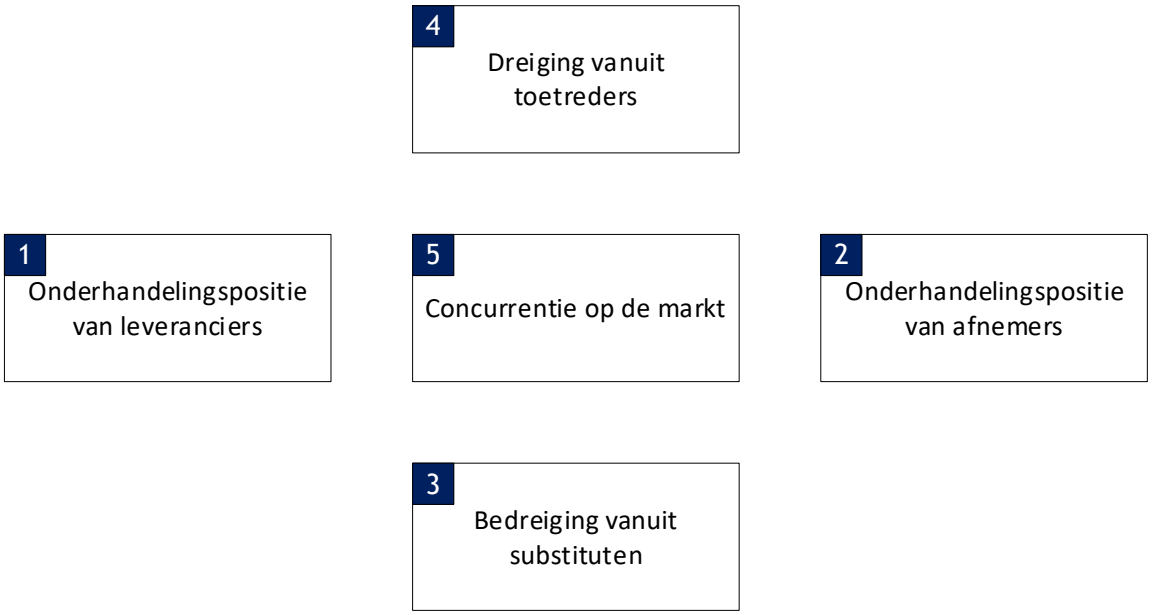
6 Economische dynamiek en deelmarkten open toegang

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-krachtenmodel[82] 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 aangeven 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 materieel-bestelling 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 concessievervoerder[83].
NS/ ProRail / andere exploitanten	Spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen	Spoorwegondernemingen zijn voor wat betreft de toegang tot zgn. s*poorgebonden diensten en dienstvoorzieningen* (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 spoorweg-ondernemingen toegang moet bieden tot die dienstvoorziening (toegangs-verplichtingen), 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 onder-handelen met het management over o.a. arbeidsvoorwaarden. Ondernemings-raden 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.
Verschaffers 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 concessievervoerders 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 toetreder 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 concessievervoer 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-studenten-kaart, 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 toetreder	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 mobiliteits-diensten, 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 voor-waarden 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.
..	..

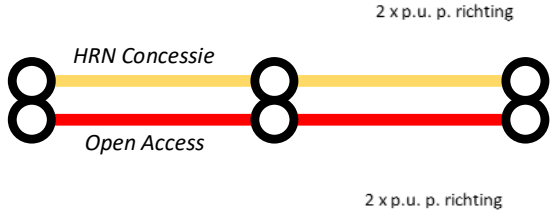
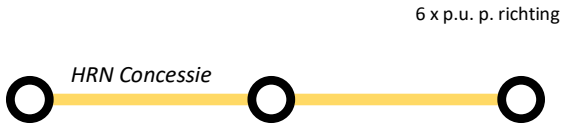
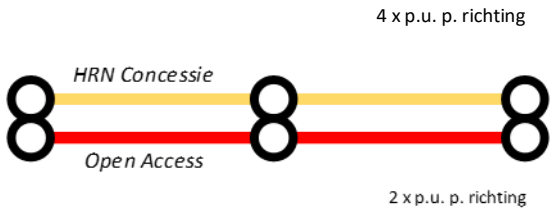
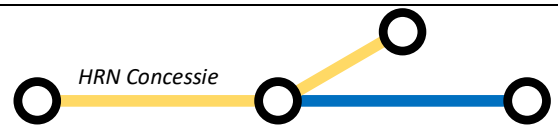
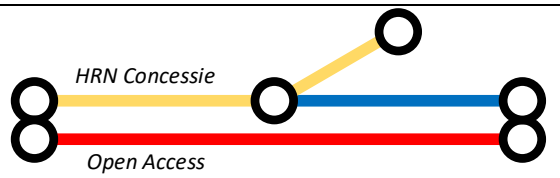
Door een combinatie van bovenstaande factoren zijn vele verschillende soorten deelmarkten definieerbaar.[90] In het kader van dit onderzoek zijn volgende deelmarkten onderscheiden:

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

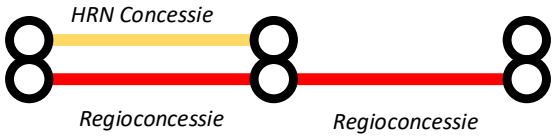
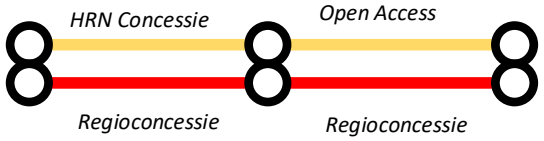
[90] Deze lijst is niet-limitatief en geeft slechts een beeld van de mogelijkheden.

2. Open toegang op een corridor zonder restcapaciteit infrastructuur[91] (verdringing van zittend vervoerder, eventueel met kwaliteit- of prijsverschil).
3. 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).
4. 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).
5. 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).
6. 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 vervoers-aanbod
2			Open toegang op een corridor zonder rest-capaciteit infrastrctuur
3			Open toegang op corridor waar geen rechtstreekse trein-dienst wordt aan-geboden vanuit de concessie in situatie waarin sprake is van voldoende capaciteit infrastructuur
4			Regionale concessie-houder 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			HRN-concessiehouder rijdt onder open toegang (enkele stations) door op regionaal netwerk in situatie waarin sprake is van voldoende capaciteit infrastructuur
6			Internationale trein rijdt onder Open Access door op het hoofdrailnet in situatie waarin sprake is van voldoende capaciteit infrastructuur

6.4 Afwegingen die potentiële toetreders zullen maken

Het al dan niet betreden van een deelmarkt wordt voorafgegaan door een marktanalyse door de potentiele toetreder. 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 distributiekanalen?
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 toetreder 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 toetreder 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 toetreder 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 distributiekanalen
Of nieuwe toetreders eenvoudig toegang kunnen krijgen tot distributiekanalen 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 potentiele toetreders te ontmoedigen (prijs ligt onder of net boven kostprijs. Het tarief van de zittende vervoerder op lijnen waar geconcurreerd 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 weergeven.[92]

Concurrentiegedrag	Marktleider	Marktuitdager	Marktvolger	Niche-speler
Doel:	Marktleider blijven	Sterk groeien (ten koste van markt-leider)	Marktpositie ver-beteren zonder een concurrentiestrijd met de marktleider aan te gaan.	Groeien in een specifiek deel (niche) van de markt
Strategieën:	- Zorgen voor verdere groei van de markt - Positie ver-dedigen door te innoveren - Aanvallen (verdere vergroting marktaandeel)	- 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 seg-ment 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 toetreder 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.

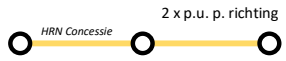
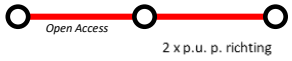
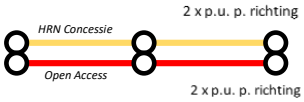
<table>
<tr><th colspan="2">Tactieken gericht op verhogen opbrengst (P x Q)</th><th>Tactieken gericht op verlagen kosten (K)</th></tr>
<tr><td>Meer reizigers (kilometers) (Q)
▪ Optimaliseren aansluitingen trein, tram, metro, bus.
▪ Integraal ontwerp netwerk (vb feederen vanuit bus en/of vraaggestuurde 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.</td><td>Realiseren van een hogere gemiddelde prijs per kilometer (P):

Voorbeeld:
▪ Hogere tarieven in spits, lager daarbuiten
▪ Hogere prijzen in Randstad, lagere daarbuiten
▪ Hogere prijs bij vroeg (reserveren) laag erbuiten, last minute aanbiedingen</td><td>▪ 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</td></tr>
<tr><td colspan="3">Dynamische beprijzen i.c.m. yieldmangement (maximeren van ∑ P x Q - K)</td></tr>
</table>

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 concessievervoerder. Daarmee vindt concurrentie plaats met een dienst die precies hetzelfde is. Hieronder is weergeven 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**
		

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 vervoeder als de huidige vervoeder 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 concessievervoerder. 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 concessievervoerder dan verdampt en omslaat in een verlies[93]. Dit heeft weer invloed op de waarde van de totale concessie.

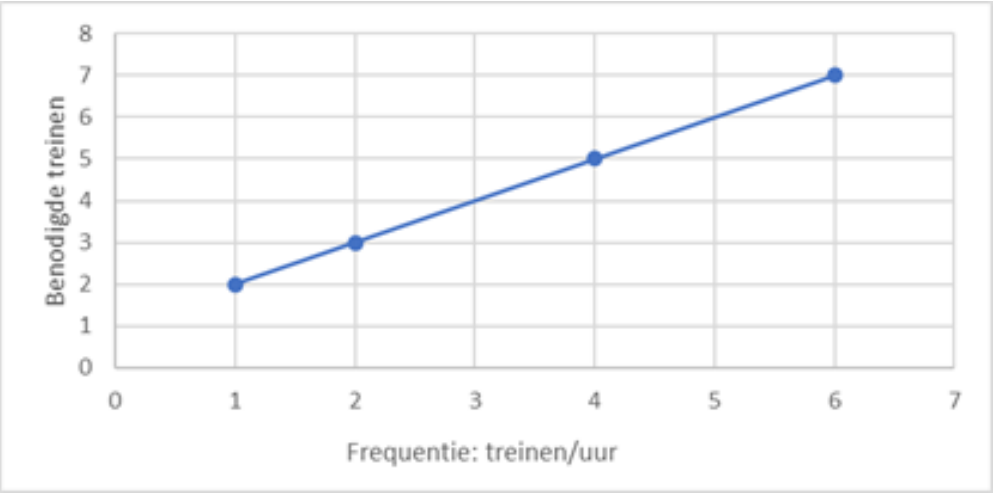
Op systeemniveau is operatie door twee vervoerders minder efficiënt dan operatie door een vervoerder. Om deze verbinding over de dag te rijden zijn minimaal 3 treinen nodig, uitgaand van een minimale keertijd op beide eindstations van 5 minuten (NS-norm). Indien de frequentie van de verbinding wordt 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 halteringen
- 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 jaar[94]. Hiermee kan de HRN-concessiehouder tegen een beperkt financieel risico een nieuwe markt betreden.

[94] Op basis van expert judgement

Open toegang door de HRN concessiehouder in regionale concessie	
Huidige situatie HRN-IC en Regiosprinter	**Doorrijden open toegang**

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 toetreder zal hierbij naar verwachting niet boven het tarief van de regionale concessiehouder gaan zitten, de HRN-concessie-houder 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 winstgevende 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 is 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:

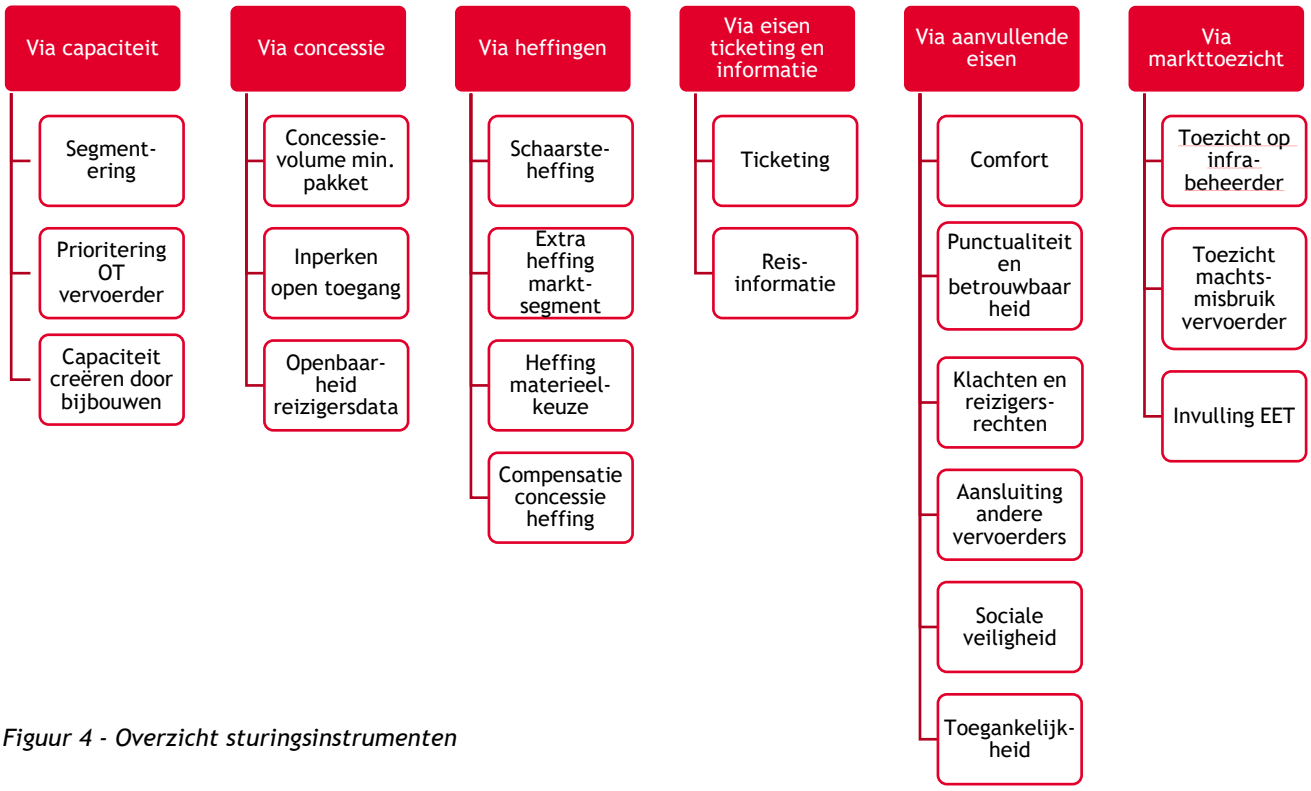
- De ordening van de spoormarkt na 2025 en de vormgeving van de concessie voor het hoofdrailnet: welke concessieomvang wordt voorgeschreven, moet de concessiehouder voldoen aan de vraag, worden de mogelijkheden voor de HRN-concessiehouder om zelf open toegang treindiensten aan te bieden wel of niet ingeperkt. 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 mededingstoezicht 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 aanbrengen 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 weergeven inclusief een toelichting op de voor- en nadelen:

Instrument	***Segmentering aanbrengen in verdeelregels.***
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.

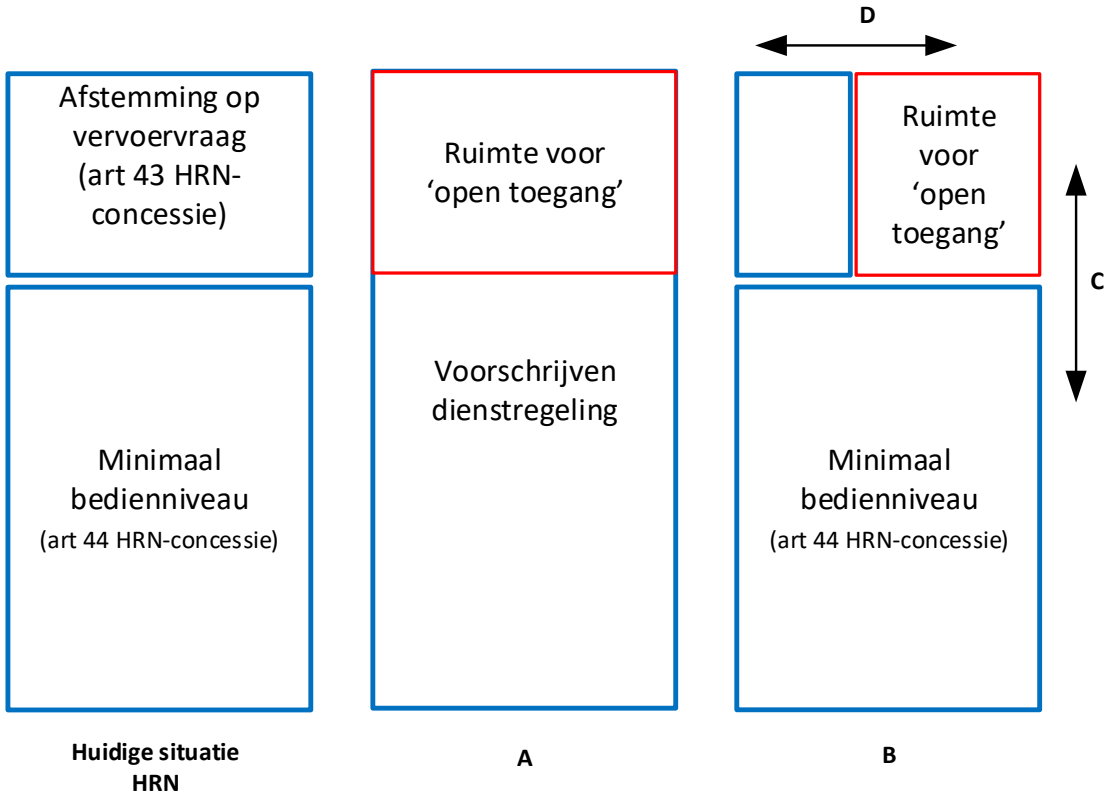
Instrument	***Aanpassen verdeling binnen segment personenvervoer***
Omschrijving	Dit instrument gaat er van uit dat capaciteit voor concessie- en voor open toegang vervoer binnen hetzelfde segment personenvervoer verdeeld worden. De huidige verdeelregels maken geen onderscheid tussen concessievervoer 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	***Uitbreiden van de infrastructuurcapaciteit***
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 hoofdrailnet

Concessieomvang
In de huidige situatie wordt de omvang van de concessie voor het hoofdrailnet 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 hoofdrailnet

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

A. Een precieze dienstregeling voorschrijven voor concessievervoer (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 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 clausule 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 Wp2000[98] 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 infrastructuur-beheerder 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 clausule 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 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 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 openbaredienstcontract, 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 passagiersvervoers-diensten' 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 voort-komen 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 l,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 spoor-onderhoud 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 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).

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 markt-toezicht (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 concessievervoerder 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 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.

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: Pearcon 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 KLANKBORDSESSIES

Overzicht geïnterviewden

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

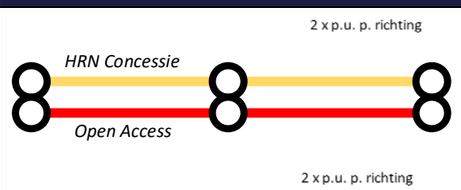
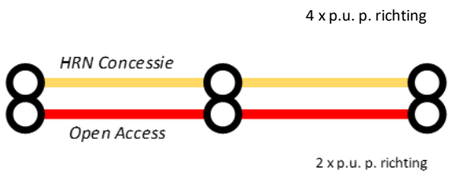
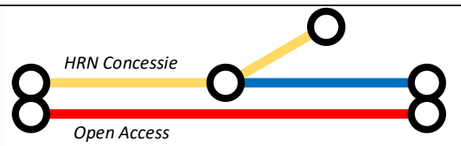
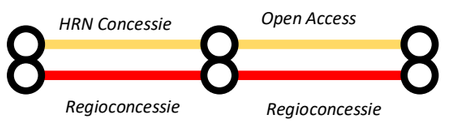
Overzicht deelnemers bijeenkomsten klankbordgroep

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

BIJLAGE 3: BELANGRIJKE KOSTEN- EN OPBRENGSTVARIABELEN BUSINESSCASE VERVOERDER

Kostenvariabelen:	Opbrengstvariabelen
▪ Materieel o Hoeveelheid materieel (aantal treinstellen) voor dienstregeling o Type materieel (vb sprinter, IC) o Eenmalige kosten (engineering, toelating) o Marktwerking/inkoopkracht o Financieringskosten/WACC o Afschrijvingstermijn ▪ Onderhoudskosten o Type materieel o Gemiddelde leeftijd materieel o Gehanteerde eisen o Assetmanagement (o.a., monitoring, inkoop onderhoud) ▪ Loonkosten en personeelskosten o CAO/arbeidsvoorwaarden o Gemiddelde leeftijd personeel o Verhouding vaste/flexibele contracten o Aantal conducteurs op trein o Verhouding werkbare/niet werkbare uren o Ziekteverzuim ▪ Gebruiksvergoeding o Gewicht o Lijnvoering, aantal halteringen o Milieuprestatie materieel ▪ Energiekosten o Type trein (energieverbruik) o Inzet en bediening van de trein (snelheid/dienstregeling, bediening door machinist) o Energie-inkoopcontract ▪ Overhead: o Hoofdkantoor o Kosten marketing en promotie	▪ 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	Toetredings-drempels	Potentiële schaalvoordelen	Kapitaal en investerings-vereisten	Omschakelings-kosten voor de klant	Toegang tot de distributie-kanalen in de branche	Toegang tot technologie	Merkloyaliteit in de branche	Verwachten tegenactie van bestaande aanbieders	Mate van vrije marktwerking
1		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	(Zeer) hoog	Beperkt	Aandachtspunt. Is in beginsel mogelijk	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessie-houder	Aandachtspunt, hangt van wetgever en toezichthouder (o.a. EET)
2		Open toegang op een corridor zonder rest-capaciteit infrastrctuur	Hoog indien vervoerder nog niet actief is in Nederland, geen materieel en personeel heeft.	Geen	(Zeer) hoog	Beperkt	Aandachtspunt. Is in beginsel mogelijk	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessie-houder	Aandachtspunt, hangt van wetgever en toezichthouder (o.a. EET)
3		Open toegang op corridor waar geen recht-streekse trein-dienst wordt aan-geboden 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	(Zeer) hoog	Beperkt	Aandachtspunt. Is in beginsel mogelijk	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessie-houder	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 indiens bestaand materieel kan worden ingezet (bijv. omloop-optimalisatie)	Beperkt	Toetreder heeft al toegang tot distributiekanalen	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessie-houder	Aandachtspunt, hangt van wetgever en toezichthouder (o.a. EET)
5		HRN-concessie-houder 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 distributiekanalen	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessie-houder	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 hoofdrail-net 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 speciefieke situatie	Beperkt	Toetreder heeft al toegang tot distributiekanalen	In beginsel geen probleem	Beperkt	Kans op tegenwerking door concessie-houder	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
Universele dienstverlening *Diensten moeten tegen min of meer gelijke prijzen beschikbaar zijn voor consumenten ook in situaties waarin aanbod niet door de markt tot stand komt*	▪ Via Concessie: o verplicht minimaal bedieningsniveau[101] o verplichte afstemming op vervoervraag[102] o beschermde kaartsoorten o exclusiviteit concessie o eisen m.b.t. zelfstandige toegankelijkheid trein ▪ Via mededingingswetgeving	▪ Cherry picking ▪ Verdringing concessievervoer ▪ Prijsstijgingen OT (bijv. spits) ▪ Discontinuïteit OT-vervoersdiensten ▪ Lagere zelfstandige toegankelijkheid OT treinen. ▪ Verschillende betaal- betaal en reisinformatiesystemen.	▪ Bescherming concessievervoer (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)
Bescherming gebonden afnemer *Beschermen van afhankelijke klanten tegen mogelijk misbruik leverancier (machtspositie)*			
Leveringszekerheid *Waarborgen van levering voor klanten zonder uitwijkmogelijkheden (bijv. verstoringen en calamiteiten)*			
Kwaliteit *Borgen basiskwaliteit van de geleverde dienst*	Concessie ▪ KPI's (bijv. betrouwbaarheid, punctualiteit, zitplaatskans) ▪ Verbeterprogramma's Passagiersrechten	▪ Lagere punctualiteit en betrouwbaarheid ▪ Lager kwaliteit door inzet verouderd materieel (vb. geen zelfstandige toegankelijkheid) ▪ Invloed consumentenorganisaties	▪ Minimumniveau is geborgd via Europese verordening ▪ Aanvullende eisen
Milieu, Veiligheid, Volksgezondheid *Borgen dat risico's worden teruggebracht tot aanvaardbaar niveau*	TSI's, nationale Spoorwegwet- en regelgeving, Burgerlijk Wetboek Concessie (vb. KPI sociale veiligheid)	▪ Inzet materieel met lagere prestaties t.a.v. milieu, veiligheid, volksgezondheid	▪ Minimumniveau is geborgd via wet- en regelgeving. ▪ Aanvullende eisen ▪ Prikkels inbouwen via gebruiksvergoeding
Doelmatige marktordening en toezicht Borgen dat marktordening en toezicht doelmatig zijn. Het voorkomen van bureaucratie en kosten die niet in dienst staat van het doel.	Huidige invulling ordening	▪ Aantasting samenhang netwerk ▪ Toename complexiteit en bureaucratie ▪ Moeilijker om te sturen en beheersen ▪ Toename frictie- en transactiekosten systeemkosten ▪ Afname efficiency.	▪ Inrichting van procedures en de rol van infrabeheerder

Kansen

Publieke belang	Waar liggen kansen ?	Belemmeringen open toegang	Mogelijke benuttingsmaatregelen
Maatschappelijke welvaart *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*[103]. *Nutsmaximalisatie -> Optimale bereikbaarheid tegen minimale prijs.*	▪ Meer keuzevrijheid voor de reiziger ▪ Lagere tarieven door prijsconcurrentie ▪ Meer aanbod vervoer o Hogere frequenties o Nieuwe directe treindiensten ▪ Hogere kwaliteit treindiensten: o Snellere treindiensten o Hoger comfort o Hogere zitplaatskans o Betere dienstverlening (vb betere reisinformatie, Betere integratie voor- natransport) ▪ Prikkel voor concessiehouder om (nog) klantgerichter en efficiënter te worden en te innoveren	▪ Aanbieders beschikken niet over volledige informatie en de rationaliteit van consumenten is beperkt.	▪ Verplichte openbaarheid data
		▪ De markt voor binnenlands spoorvervoer wordt gekenmerkt door diverse toetredingsdrempels zoals toegang tot voorzieningen en infrastructuur.	▪ Ruimte creëren voor open toegang in capaciteitsverdeling en toewijzing voorzieningen ▪ Toezicht op de markt
		▪ Invulling Economisch evenwichtstoets en onzekerheid	▪ Economisch evenwichtstoets voorspelbaar invullen (ligt bij ACM dus geen knop voor ministerie)
		▪ Tegenwerking door zittende vervoerders	▪ Toezicht op Concessiehouder
		▪ Ontbreken voldoende (rest)capaciteit spoor	▪ Concessievolume verkleinen ▪ Via capaciteitsverdeling (vb prioritering, segmentering) ▪ Capaciteit uitbreiden

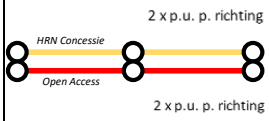
[101] Art. 44 HRN-concessie.
[102] Art. 43 HRN-concessie.
[103] WRR 2012

BIJLAGE 6: BEREKENING CASUSSEN

<u>Casus 1: Aanvullende treindienst op bestaande treindienst</u>

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 concessievervoerder. Daarmee vindt concurrentie plaats met een dienst die precies hetzelfde is. Hieronder is weergeven 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.

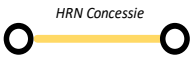
	Open toegang op een corridor met beschikbare infracapaciteit en 'voldoende' vervoersaanbod			
	Referentie treindienst	open toegang treindienst	Combinatie	Verschil
				
Gemiddelde Reistijd	30 minuten	30 minuten (zelfde treinpad als HRN trein)	30 minuten	Delta reistijd (in trein) = 0 minuten
Gemiddelde 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 tijdligging 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	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). 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 concessievervoerder 45% winst op de verbinding.Bij halvering slaat dit om naar een operationeel verlies van 28% (55*1,45-100) De businesscase van de concessievervoerder verslechtert omdat de extra gegenereerde reizigerskilometers niet opwegen tegen het effect van de herverdeling van de reizigers 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.			

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 vervoeder kan door een lager kostenniveau concurreren met de concessievervoerder. 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 concessievervoerder 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 gesimplificeerde[104] 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.

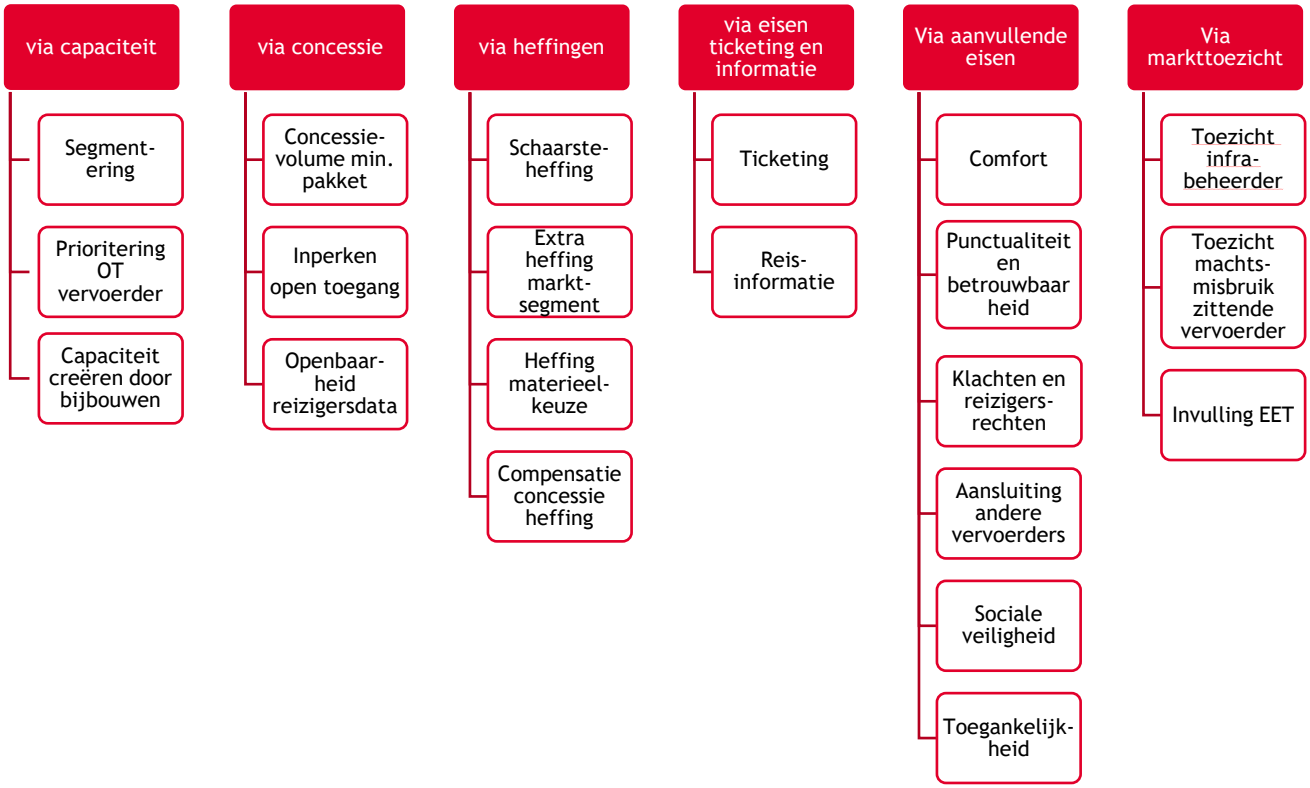
	Open toegang door de HRN concessiehouder in regionale concessie (op deeltraject met frequentieverdubbeling)			
	Referentie treindienst	open toegang treindienst	Combinatie	Verschil
				
Gemiddelde Reistijd (op rechterdeel)	12 minuten	12 minuten (zelfde treinpad als regiotrein)	12 min	Delta reistijd (in 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 weergeven van het de verschillende sturingsinstrumenten (knoppen en sub-knoppen) 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 toepassing[105].

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 georiënteerd[106].

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 geschilbeslechtingsprocedure 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 vervoerssoorten 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 potentiele aantal conflicten neemt namelijk toe. In de huidige situatie is de coördinatiefase vaak voldoende om tot een dienstregeling te komen. De vervolgregels (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 aanbrengen 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 weergeven inclusief een toelichting op de voor- en nadelen:

Instrument	***Segmentering aanbrengen in verdeelregels***.
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	***Aanpassen verdeling binnen segment personenvervoer***
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	***Uitbreiden van de infrastructuurcapaciteit***
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 spoorordening (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 marktvraag ingevuld dient te worden door de concessiehouder van HRN.

Reisdata
Reisgegevens zijn momenteel niet of zeer beperkt openbaar. Deze gegevens zouden voor potentiele 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
Concessievervoer 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.

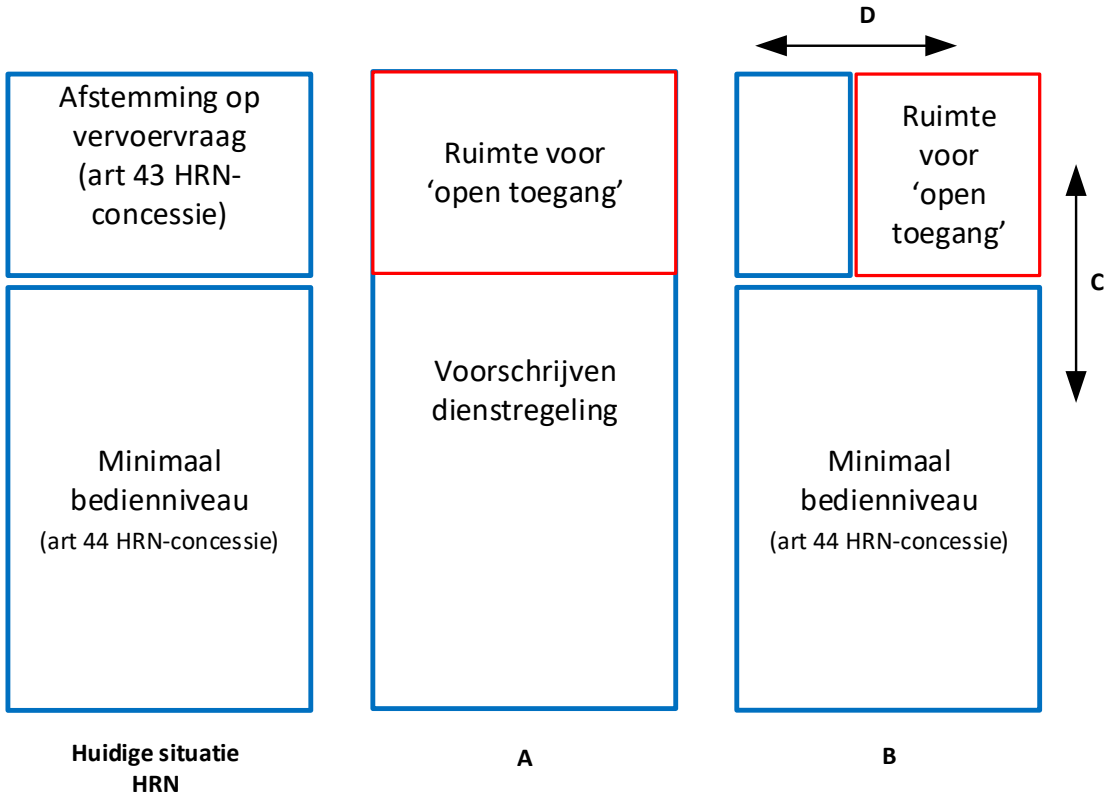
Eenzelfde soort vraagstuk geldt voor de internationale treinen die volgens de HRN-concessie moeten worden aangeboden. Deze markt, die potentieel interessant is voor open toegang vervoerders, wordt voor een groot deel als onderdeel van de concessie voor het hoofdrailnet ingevuld.

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 clausule in de concessie.

Een nieuwe situatie ontstaat ook voor een concessievervoerder die buiten het concessiegebied als open toegang vervoerder kan gaan rijden. Dit is potentieel interessant voor de concessievervoerder 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 bedienniveau (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 clausule 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 Wp2000[109] 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 clausule 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 infrastructuur-beheerder 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 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 openbaredienstcontract, 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 ontheffing[112] 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 regulering” op het gebied van non-discriminatieverplichting en transparantieverplichting 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 aangeven 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 beloopt 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 opentoegang aanbieder die het studentenreisproduct niet accepteert. Daarmee hebben studenten minder reismogelijkheden met hun OV-studentenkaart.

Het is ook denkbaar dat opentoegang 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 en factor waarop geconcurreerd 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 en factor waarop geconcurreerd 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 netwerkoogpunt 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 op genomen 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 verkeerd 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 verkeerd moet gaan voordat regels nageleefd worden. Bovendien zijn in de hoofdrailnetconcessie aanvullende eisen aangenomen. Deze gelden niet voor open toegang vervoerders.

<u>Sturingsmogelijkheden</u>
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.

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 concessievervoerder.

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 opstelterreinen. 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-discriminatoir 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 zittend 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 spoorspecifieke 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 markt-toezicht (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 marktverstorend 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

AT OSBORNE

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/266881

Bijlage(n)
1

Datum 18 december 2019
Betreft Uitkomsten onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang en vervolgstappen

Geachte voorzitter,

In mijn brief met de aanpak voor het besluit in 2020 over de (markt)ordening op het spoor na 2024[1] heb ik aangekondigd onderzoek te doen naar de gevolgen van het uit Europese regelgeving voortvloeiende recht op toegang (open toegang) tot de spoorinfrastructuur voor de Nederlandse spoormarkt. Dit onderzoek treft u hierbij aan. De resultaten van dit onderzoek worden aangevuld met ervaringen die een aantal Europese lidstaten al heeft opgedaan met open toegang.[2] Op basis van de bevindingen geef ik in deze brief aan waar ik kansen zie voor Nederland en hoe ik wil borgen dat de reiziger verzekerd is van comfortabel, toegankelijk en betrouwbaar vervoer met actuele reisinformatie en een gemakkelijk en veilig betaalsysteem. De nadere vormgeving betrek ik bij het marktordeningsbesluit dat u in het voorjaar 2020 van mij kan verwachten.

Open toegang
Het Europese Vierde Spoorwegpakket opent na de internationale markt ook de binnenlandse markt voor personenvervoer per trein, door voor spoorvervoerders de mogelijkheid te creëren zowel internationale als binnenlandse diensten voor het personenvervoer voor eigen risico en zonder concessie aan te bieden, ook op trajecten die onderdeel zijn van een concessie, maar waar een vervoerder ruimte ziet voor een "on-top" aanbod. Het recht op toegang tot de infrastructuur van een opentoegangvervoerder kan worden beperkt als na een toets door de Autoriteit Consument en Markt blijkt dat het economisch evenwicht van de daar geldende vervoerconcessie wordt geschaad.[3] Dit geldt per saldo vanaf dienstregeling 2021 voor de decentrale lijnen, en vanaf dienstregeling 2025 voor het Hoofdrailnet.[4]

Potentiële kansen en bedreigingen
De rapporten geven inzicht in de effecten van open toegang op het netwerk, de reiziger, de concessiehoudende vervoerder, de (concessieverlenende) overheid en

[1] Kamerstukken II, 2017/2018, 29 984, nr. 768
[2] Deze quickscan wordt gepubliceerd op https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten.
[3] Op grond van artikel 11 van richtlijn 2012/34/EU ter instelling van één Europese spoorwegruimte kunnen lidstaten het recht op toegang beperken als het economisch evenwicht geschaad wordt. De toezichthouder, in Nederland de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toetst dit door middel van een zogenaamde Economische Evenwichtstoets (EET).
[4] Voor ongecompenseerde concessies kan er tot dienstregeling 2025 een uitzondering gemaakt worden op het recht op toegang. Dit geldt voor de concessie voor het HRN omdat de concessiehouder voor deze concessie een vergoeding betaalt. Omdat de decentrale netwerken in praktijk gecompenseerd worden door de concessieverlener geldt het recht op toegang hier vanaf dienstregeling 2021.

mogelijke toetreders. Ze laten zien dat open toegang potentieel kansen biedt voor de reiziger op het moment dat er ruimte is op een netwerk. Dan kan concurrentie op het spoor leiden tot lagere prijzen, hetgeen positief is voor de reiziger en de ontwikkeling van de vraag. Open toegang kan in dergelijke situaties in potentie leiden tot meer innovatieve producten van een mogelijk hogere kwaliteit. Open toegang kan bij ruimte op het netwerk voor "on-top" producten een ruimer en gevarieerder aanbod opleveren, waarbij nieuwe markten zich ontwikkelen en dat kan resulteren in een hogere vraag van de reiziger.

Tegelijkertijd wijzen de onderzoekers erop dat de reiziger veel verschillende vervoerders op het spoornetwerk kan ervaren als complexer, minder transparant en gemakkelijk, en kunnen er mogelijk risico's optreden voor de toegankelijkheid voor reizigers met een beperking. Open toegang heeft daarnaast mogelijk negatieve consequenties voor de punctualiteit van het netwerk bij inzet van verouderd materieel of materieel met een langere in- en uitstaptijd. De complexere be- en bijsturing rond bijvoorbeeld rangeerterreinen kan eveneens leiden tot verstoringen.

De gedachte achter open toegang is dat met de toetreding van opentoegangvervoerders de concessiehoudende vervoerder wordt geprikkeld om veranderingen door te voeren gericht op een verbeterde dienstverlening aan de reiziger, meer innovaties, en het verlagen van overhead en kosten van het spoorvervoer of dat diensten die voor de concessiehouder niet lonen, tóch aan de reiziger kunnen worden aangeboden. Prestaties van vervoerders kunnen door het ontstaan van parallelle diensten tevens makkelijker worden gebenchmarkt.
Op het moment dat de infrastructurele capaciteit schaars is en het gebruik tegen de maximale benutting aan zit, kan toetreding leiden tot onevenredige verdringing van een andere vervoerder. Op het moment dat dit de concessiehoudende vervoerder is, houdt dit een risico in voor de omzet van een concessie. Het risico op afroming wordt beperkt door middel van de economische evenwichtstoets.[5]

Ervaringen met Open Toegang in het buitenland
Verschillende Europese lidstaten hebben reeds ervaring met open toegang opgedaan. Uit de quickscan blijkt dat open toegang in specifieke gevallen inderdaad geleid heeft tot lagere prijzen voor de reiziger, een hoger aanbod en in sommige gevallen voor een stijging van de kwaliteit. Deze effecten gelden met name voor Italië, Tsjechië en Zweden en in mindere mate voor het Verenigd Koninkrijk. Tegelijkertijd bestaat er altijd een kans dat opentoegangvervoerders de frequentie van hun diensten plotseling verlagen of zelfs de markt in geheel verlaten. Hierdoor raken reizigers de verbindingen waar zij aan gewend zijn kwijt. Voorbeelden uit Duitsland, Groot-Brittannië, Oostenrijk en Slowakije laten zien dat dit een reëel risico is.

De ervaringen uit het buitenland zijn leerzaam en helpen om het principe van open toegang beter te begrijpen. Tegelijkertijd zijn de lessen uit het buitenland niet één-op-één door te vertalen naar de Nederlandse context. Concurrentie *op het spoor* was met name daar succesvol waar grote infrastructurele investeringen een sprong in betere benutting van de capaciteit betekenden. Daarnaast werd het spoor in veel van de onderzochte landen met een lage(re) intensiteit gebruikt.

Inventarisatie van sturingsmogelijkheden

[5] Op grond van artikel 11 van richtlijn 2012/34/EU ter instelling van één Europese spoorwegruimte kunnen lidstaten het recht op toegang beperken als het economisch evenwicht geschaad wordt. De toezichthouder, in Nederland de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toetst dit door middel van een zogenaamde Economische Evenwichtstoets (EET).

Het rapport geeft ook aan welke sturingsmogelijkheden er zijn die open toegang kunnen stimuleren dan wel beperken. De belangrijkste zijn het concessievolume, de capaciteitsverdeling en compenserende heffingen. Daarnaast kunnen randvoorwaarden via algemene regels voor personenvervoer gesteld worden. Ik kom verderop terug op de sturingsmogelijkheden.

Beleidsafwegingen rondom open toegang
Kenmerkend voor het Nederlandse netwerk is het zeer intensieve gebruik van het spoor. Daardoor is de infrastructurele capaciteit schaars en zit het gebruik op een groot aantal trajecten tegen de maximale benutting aan. De vraag naar openbaar vervoer op het spoor groeit de komende decennia naar verwachting door. In het kader van het Toekomstbeeld OV 2040 werk ik aan de intensivering van het Nederlandse OV-netwerk en streef daarbij naar een gemiddelde beoordeling van een 8 door de reiziger. Om dat te bereiken moet het personenvervoer per spoor snel, comfortabel en veilig zijn. Dat vergt een helder, betrouwbaar en samenhangend netwerk met eenduidige en actuele reisinformatie en een gemakkelijk betaalsysteem.

Ik vind dat de ordening van de markt deze uitgangspunten moet dienen. Concurrentie *op het spoor* via opentoegangvervoer kan de reiziger in sommige gevallen een beter product opleveren bijvoorbeeld als dit leidt tot optimalisatie van diensten over de grenzen van de verschillende concessies. Dit zou tot een betere samenhang van de (regionale) netwerken kunnen leiden en tot een verhoogd aanbod van diensten zonder overstap. Het initiatief hiervoor ligt echter bij de markt zelf.

Ik zie ook mogelijke negatieve gevolgen van open toegang voor de reiziger. Opentoegangvervoerders hebben geen vervoerplicht. Hierdoor laat het aanbod zich lastig sturen en kunnen vervoerders bovendien hun diensten plotseling staken waardoor een deel van het vervoersaanbod wegvalt. De ervaringen in het buitenland laten zien dat dit een reëel risico is. Daarnaast kan open toegang een risico vormen voor de samenhang van het netwerk als de dienstregelingen en overstaptijden niet goed op elkaar zijn afgestemd. Voor reizigers kan het netwerk complexer en minder transparant worden. Daarnaast kan het opentoegangvervoer op in bepaalde druk bereden spoortrajecten, lastig in te passen zijn, of leiden tot onevenredige verdringingseffecten in het netwerk.

Ik zie in ieder geval kansen voor open toegang in Nederland op het gebied van het internationaal vervoer. Het rijden van de derde Eurostar als opentoegangdienst, en de aanvraag van capaciteit voor een vierde, laat zien hoe open toegang kan bijdragen aan het leveren van snel en comfortabel vervoer over de grens. Internationale vervoerders worden tot nu toe beperkt in hun vrijheid om reizigers op het binnenlandse netwerk te vervoeren. Deze beperking vervalt in 2025 voor het gehele Nederlandse netwerk door de openstelling van de binnenlandse markt. Dit kan leiden tot een hoger aanbod van grensoverschrijdend personenvervoer per spoor, mits de markt dit kan leveren en de capaciteit op het netwerk gevonden wordt.

Vervolgstappen
Ik vind dat de reiziger - ook als er meerdere vervoerders actief zijn - verzekerd moet zijn van goed openbaar vervoer. De randvoorwaarden hiervoor moeten in orde zijn. Omdat een aantal randvoorwaarden nu via vervoerconcessies is geregeld of gekoppeld is aan het hebben van een concessie (bv. het consulteren

van consumentenorganisatie, toegang tot betaalsystemen, of sociale veiligheid) werk ik uit in hoeverre voor personenvervoer in brede zin uniforme randvoorwaarden te stellen zijn. Gelijke rechten en plichten bij alle vervoerders kan ook zorgen voor dezelfde uitgangspunten, en daarmee het gelijke speelveld dienen.

Ik vind het – gezien de kansen en risico's - van groot belang dat er een evenwichtige afweging wordt gemaakt om de positie van open toegang in het netwerk te bepalen. Daar waar er kansen zijn om reizigers te laten profiteren van open toegang, wil ik die kansen graag benutten. Maar ik wil ook onbedoelde nadelige effecten voor de reiziger en belastingbetaler voorkomen. Uit het onderzoek leid ik hiervoor drie belangrijke instrumenten af.

Ten eerste de capaciteitsverdeling. Op het Nederlandse netwerk is de spoorcapaciteit schaars waardoor er soms een keuze gemaakt moet worden tussen twee of meer vervoerders. ProRail verdeelt de capaciteit transparant en non-discriminatoir op basis van vastgelegde capaciteitsverdelingsregels. Open toegang moet een plaats krijgen op ons spoor, maar op een dusdanige wijze dat het past binnen de ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS), in het kader van het Toekomstbeeld OV en de ontwikkelingen op het gebied van het spoorgoederenvervoer. Ik kijk om deze reden naar de regels rondom de verdeling van de capaciteit en betrek open toegang in de herziening van de capaciteitsverdelingsregels.

Ten tweede de compenserende heffing. Ik kijk ook naar de mogelijkheid van een heffing ter compensatie van het openbaredienstcontract. Open toegang kan een negatieve invloed hebben op de waarde van een concessie, omdat een concessiehouder de markt moet delen met opentoegangvervoerders en dus mogelijk minder reizigers vervoert dan voorheen. Bij concessies waarvoor de concessieverlener een compensatie betaalt aan de vervoerder leidt dit tot hogere uitgaven voor de concessieverlener. Bij concessies waarvoor de vervoerder een vergoeding betaalt, leidt dit tot lagere inkomsten voor de concessieverlener. Ik vind dat toetreding niet ten koste mag gaan van de Nederlandse belastingbetaler. Daarom kijk ik naar de mogelijkheid van een compenserende heffing voor opentoegangvervoer. Ik bezie daarbij ook of het mogelijk en wenselijk is om tot een eenduidige nationale methodiek te komen voor Nederlandse concessieverleners. Dit doe ik in overleg met de decentrale overheden en de ACM als toezichthouder en uitvoerder van de economische evenwichtstoets.

Ten derde het concessievolume. Door de drukte op het Nederlandse spoor zullen toetreders dikwijls concurreren met zittende vervoerders. Bij onvoldoende beschikbare capaciteit om twee aanvragende vervoerders te bedienen, bepaalt de capaciteitsverdeler op basis van de wettelijk vastgelegde capaciteitsverdelingsregels wie er voorrang krijgt. Het vervoersvolume van een concessie hangt samen met de afspraken die gemaakt zijn over de (minimale) bediening in een concessie. Het vervoersaanbod dat een concessieverlener eist van zijn concessiehouder is van invloed op de capaciteit die overblijft voor opentoegangvervoerders. Het vraagstuk van het concessievolume speelt ook een rol bij de nieuwe vervoerconcessie voor een hoofdrailnetwerk. Om deze reden betrek ik de positie van open toegang bij mijn ordeningsbesluit in het voorjaar van 2020.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/263635

Hoogachtend,

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

S. van Veldhoven - Van der Meer

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2019/249261

Datum	18 december 2019
Betreft	Reactie op update quick scan Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer

Geachte voorzitter,

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) heeft dit voorjaar op verzoek van uw Kamer (motie Ziengs[1]) een update uitgebracht van de quick scan personenvervoer 2013 met de titel Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer (hierna: quick scan). De ACM heeft op tien onderwerpen de risico's op een verstoring van het gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen van spoorvervoer onderzocht. Daarbij maakt de ACM onderscheid tussen risico's die zijn opgetreden in het kader van een gelijk speelveld, en risico's die kunnen optreden maar zich (nog) niet hebben voorgedaan. Ook beoordeelt de ACM in de quick scan in hoeverre al ingezette beheersmaatregelen die risico's in voldoende mate ondervangen.

In deze brief reageer ik op de belangrijkste risico's die de ACM heeft geïdentificeerd en de suggesties die de ACM geeft voor aanvullende beheersmaatregelen om het gelijke speelveld bij regionale aanbestedingen nog beter te borgen. Tevens beantwoord ik daarmee de vragen die u in het verslag van een schriftelijk overleg[2] van 18 juni 2019 heeft gesteld over de quick scan.

Met de quick scan geeft de ACM een beeld van de risico's die zich in de *huidige* spoorordening (kunnen) voordoen in het kader van een gelijk speelveld bij regionale spooraanbestedingen. In het voorjaar van 2020 neem ik een besluit over de marktordening op het spoor na 2024. Indien het marktordeningsbesluit of ontwikkelingen zoals de introductie van het recht op open toegang tot de spoorweginfrastructuur of de uitspraak in hoger beroep in het kader van het Besluit Gedragingen van NS inzake openbaar-vervoerconcessie in Limburg[3] daartoe aanleiding geven, kan opnieuw worden onderzocht of er risico's zijn voor het borgen van een gelijk speelveld. Daar wil ik nu echter niet op vooruit lopen.

[1] Kamerstukken *II*, 2017/18, 29 984, nr. 759, d.d. 6 maart 2018.
[2] Verslag schriftelijk overleg, 2019D25947, d.d. 18 juni 2019.
[3] Besluit Gedragingen van NS inzake openbaar-vervoerconcessie in Limburg (zaaknummer: 16.0691.31) van 29 juni 2017 (te vinden op www.acm.nl).

Bestaande beheersmaatregelen voor borging gelijk speelveld voldoen veelal
In de quick scan concludeert de ACM dat de bestaande (wettelijke) beheersmaatregelen om een gelijk speelveld bij regionale spooraanbestedingen te borgen veelal voldoen. Hoewel de ACM op een aantal onderwerpen suggesties doet voor aanvullende beheersmaatregelen, constateer ik dat er geen signalen zijn dat het gelijk speelveld bij regionale spooraanbestedingen onvoldoende geborgd wordt. Ook het aantal suggesties voor aanvullende beheersmaatregelen is relatief beperkt. Dat valt ook op te maken uit de overzichtstabel van risico's en beheersmaatregelen in de quick scan. Ik vind dit een belangrijke conclusie die ik onderstreep.

Sinds de onregelmatigheden in de Limburgse aanbesteding van sprinterdiensten in 2015 zijn de bevoegdheden van de ACM uitgebreid. Zo moet de ACM nu vooraf goedkeuring verlenen aan de tarieven en voorwaarden die exploitanten (zoals de NS en ProRail) voor diensten en dienstvoorzieningen aanhouden bij regionale spooraanbestedingen. Denk daarbij aan toegang tot stations en de voorzieningen daarvan, gebruik van treinwasinstallaties en pauzelocaties voor personeel op stations. Voor vervoerders is het van belang dat zij bij het opstellen van hun bieding duidelijkheid hebben over de condities waaronder zij toegang kunnen verkrijgen tot de dienst en dienstvoorzieningen die nodig zijn voor het exploiteren van treindiensten. De ex ante goedkeuring draagt bij aan een transparante en non-discriminatoire toegang tot diensten en dienstvoorzieningen. Daarmee zijn naar mijn mening belangrijke stappen gezet naar een (nog) betere borging van het gelijke speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer. Dat wordt ook bevestigd door belanghebbenden uit de sector.

In de quick scan hanteert de ACM het uitgangspunt dat een gelijk speelveld bij openbare aanbestedingen bestaat uit eerlijke kansen voor alle vervoerders om de concessie te winnen. Dit betekent niet dat de uitgangspositie voor elke aanbieder gelijk moet zijn. De uitgangsposities kunnen verschillen als één vervoerder bijvoorbeeld beschikt over bepaalde schaal- en/of netwerkvoordelen. Hiermee kan deze partij kostenvoordelen behalen waarvan de reiziger profiteert. Dat ziet ACM als gezonde concurrentie. Door efficiënter te werken, een hogere kwaliteit te leveren of te innoveren heeft iedere aanbieder een goede kans om een regionale spooraanbesteding te winnen.

Het kan niet volledig worden uitgesloten dat zich in de toekomst onregelmatigheden bij regionale spooraanbestedingen voordoen. Wel kan het gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen zo veel mogelijk wordt geborgd door wettelijke maatregelen waaraan partijen zich moeten houden (op basis van de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet) en het toezicht op de sector door de ACM (ook op basis van de Mededingingswet). Ook concessieverlenende overheden spelen een rol doordat zij in de aanbesteding zoveel mogelijk de juiste condities creëren en voorwaarden stellen om alle vervoerders een gelijke kans te geven een aanbesteding te winnen. Op basis van de Aanbestedingswet zijn ze daartoe verplicht.

Mogelijke risico's met impact op verstoring van gelijk speelveld
Voor drie onderwerpen constateert de ACM dat risico's op een verstoring van het gelijk speelveld bij regionale spooraanbestedingen een relatief grote impact kunnen hebben, te weten 1) ongeoorloofde kruissubsidiering, 2) de toegang tot tweedehands materieel en 3) de toegang tot (gebruikers)data. De ACM suggereert

om op deze onderwerpen aanvullende beheersmaatregelen te nemen. Daarop ga ik hieronder in.

Ongeoorloofde kruissubsidiëring en verlieslatende biedingen bij regionale spooraanbestedingen
Op verzoek van de VVD-fractie besteedt de ACM in de quick scan uitvoerig aandacht aan kruissubsidiëring in het kader van mogelijke verlieslatende biedingen bij aanbestedingen van regionale vervoerconcessies per spoor en waarbij sprake is van een economische machtspositie van een vervoerder.

Kruissubsidiering op zichzelf is toegestaan, en kan zelfs onderdeel zijn van een normale bedrijfsvoering. Er wordt gebruik gemaakt van kruissubsidiëring wanneer een product of dienst in de ene markt wordt aangeboden onder de kostprijs, en het verlies wordt afgedekt uit positieve kasstromen in een andere markt. Opbrengsten uit het ene organisatieonderdeel worden geïnvesteerd in innovatie of productontwikkeling in een ander deel van het bedrijf. Dit hoeft niet negatief uit te pakken voor de consument, bijvoorbeeld omdat daardoor meer financiële middelen beschikbaar komen voor innovatie of markttoetreding.

Kruissubsidiering kan ook een verstorend effect hebben op het gelijke speelveld en daarmee mogelijk ongeoorloofd zijn. Volgens de ACM is sprake van ongeoorloofde kruissubsidiëring wanneer een partij een economische machtspositie heeft, ofwel in staat is om zich onafhankelijk van concurrenten, leveranciers, afnemers en de consument te gedragen. In deze context kan kruissubsidiering een instrument zijn om toetreding tot de markt met de machtspositie te belemmeren of effectieve concurrentie op een aangrenzende, competitieve markt te beperken. Een partij met een economische machtspositie heeft namelijk de mogelijkheid en prikkel om tijdelijke verliezen te lijden op de ene markt, om de verliezen in andere markten of in de toekomst weer gecompenseerd te krijgen wanneer er sprake is van een lagere concurrentiedruk. De keerzijde is ook waar: wanneer een partij geen economische machtspositie heeft, wordt ervan uitgegaan dat er geen directe prikkel is om ongeoorloofde kruissubsidiering toe te passen door middel van bijvoorbeeld een verlieslatend bod bij een aanbesteding.

Relevant is daarom om te weten of er sprake is van een vervoerder met een economische machtspositie. Dit bepaalt het risico op een verstoring van het gelijke speelveld. De ACM concludeert dat op de markt(en) van regionale spoorconcessies geen sprake lijkt te zijn van een vervoerder met een economische machtspositie. In het Besluit Gedragingen van NS inzake openbaarvervoerconcessie Limburg heeft de ACM[4] voor het hoofdrailnet (HRN) geoordeeld dat de NS een economische machtspositie heeft die onder specifieke voorwaarden kan leiden tot een risico voor het gelijke speelveld bij regionale spooraanbestedingen. De NS heeft volgens de ACM een prikkel als bijvoorbeeld de uitkomst van een regionale aanbesteding mogelijke effecten heeft op de positie van de NS op het HRN. In de zaak Limburg stelt de ACM vast dat de NS bij de aanbesteding voor de regionale spoorconcessie in Limburg misbruik heeft gemaakt van haar economische machtspositie, en daarmee heeft de NS in strijd gehandeld met artikel 24 Mededingingswet. De ACM heeft de NS veroordeeld tot een boete, tegen welk besluit de NS in beroep is gegaan bij de rechter. De rechtbank

[4] Besluit Gedragingen van NS inzake openbaar-vervoerconcessie in Limburg (zaaknummer: 16.0691.31) van 29 juni 2017 (te vinden op www.acm.nl).

Rotterdam[5] heeft in deze zaak geoordeeld dat de ACM onvoldoende onderzoek heeft gedaan om buiten redelijke twijfel vast te kunnen stellen dat de NS een economische machtspositie heeft. De ACM heeft inmiddels hoger beroep aangetekend bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.[6] Totdat het CBB een uitspraak heeft gedaan, kan niet worden ingegaan op deze zaak. Zodra het CBB in hoger beroep uitspraak heeft gedaan in deze zaak, zal de minister van Financiën uw Kamer daarover informeren.

Om ongeoorloofde kruissubsidiëring (en verlieslatende biedingen) tegen te gaan concludeert de ACM dat de meest effectieve bestaande maatregel de Mededingingswet is. Ongeacht de lopende rechtszaak kan de ACM op basis van artikel 24 Mededingingswet (misbruik van economische machtspositie), als daar aanleiding voor is bij toekomstige regionale aanbestedingen, onderzoek doen naar mogelijk misbruik van een economische machtspositie door het doen van een verlieslatend bod.

In de quick scan gaat de ACM in op mogelijke aanvullende beheersmaatregelen om het risico op ongeoorloofde kruissubsidiering bij regionale spooraanbestedingen te voorkomen, zoals het verbod op het meebieden van de NS, een ex ante toets van het bod van de NS door een toezichthouder, en een gescheiden boekhouding. De ACM licht per maatregel uitvoerig toe of daarmee het risico op kruissubsidiëring kan worden voorkomen. De ACM komt echter tot de conclusie dat veel van de maatregelen niet passend zijn. Ook voor een gescheiden boekhouding komt de ACM tot de conclusie dat dit per saldo slechts een beperkte rol kan spelen in het adresseren van mogelijke ongeoorloofde kruissubsidie door de NS.

De minister van Financiën toetst in zijn rol als aandeelhouder alle aanbestedingen van de NS voor het verkrijgen of verlengen van een concessie boven de 100 miljoen euro. De ACM doet de suggestie die drempel te verlagen voor regionale concessies in Nederland, zodat alle aanbestedingen van de NS voor regionale concessies getoetst worden door de aandeelhouder. Uw Kamer heeft vragen gesteld over de gevolgen van de toets voor het gelijke speelveld. De minister van Financiën heeft mij toegezegd dat hij de wenselijkheid en consequenties van de suggestie van de ACM verder uitwerkt en uw Kamer daarover in het eerste kwartaal van 2020 zal berichten.

De ACM vindt wel dat er duidelijkheid moet komen over de toepasselijkheid van de PSO-verplichting om een gescheiden boekhouding voor het HRN te voeren. Elke onderneming is verplicht op basis van het ondernemingsrecht (boek 2 Burgerlijk Wetboek) een aparte boekhouding te voeren. De NS is verplicht voor elk van haar ondernemingen binnen de NV NS een gescheiden boekhouding te voeren (dat zijn o.a. NS Reizigers, NS Stations, NedTrain en Abellio). De NS is ook verplicht om een gescheiden boekhouding te voeren voor de HRN-vervoerconcessie op basis van de HRN-vervoerconcessie (artikel 21). Ook andere bedrijfsonderdelen van de NS worden op basis van overeenkomsten apart geadministreerd, zoals de kosten en opbrengsten van HSL-Zuid en de kosten en opbrengsten van de activiteiten die verband houden met de exploitatie van stations.

[5] Uitspraak van de Rechtbank Rotterdam, d.d. 27 juni 2019 (te vinden op www.rechtspraak.nl onder ECLI:NL:RBROT:2019:5089).
[6] Kamerstukken *II*, 2019/20, 29 984, nr. 865, d.d. 20 september 2019 en Kamerstukken *II,* 29 984, 2018/19, nr. 853, d.d. 5 juli 2019.

Sinds de onregelmatigheden bij de bieding van de NS op de openbaar vervoerconcessie in Limburg heeft de NS de nodige stappen gezet om het risicobeheer en compliance van de organisatie NS op orde te krijgen. Op basis van de conclusies van het onderzoek[7] dat de minister van Financiën en de raad van commissarissen van de NS hebben laten uitvoeren naar de governance, risk en compliance binnen de NS, heeft de NS een verbeterplan opgesteld. Met de implementatie van het verbeterplan heeft de NS niet alleen maatregelen genomen op het gebied van risicobeheersing, het bevorderen van gewenst gedrag en de correcte naleving van wet- en regelgeving binnen de NS, maar ook maatregelen om een cultuur van openheid, aanspreekbaarheid en voorbeeldgedrag op alle niveaus binnen de NS te bevorderen. De minister van Financiën heeft uw Kamer in 2017 geïnformeerd en aangegeven blijvende aandacht te besteden aan governance, risk en compliance binnen de NS.[8]

De NS heeft als houder van de onderhands gegunde HRN-concessie, als staatsdeelneming en als grootste vervoerder op het Nederlandse spoor een belangrijke publieke rol in de Nederlandse ov-sector. Vanuit die rol en het belang dat iedere vervoerder een gelijke kans heeft op het winnen van een (regionale) spooraanbesteding, verwacht ik van de NS dat zij een voorbeeldfunctie heeft en zich bij aanbestedingen in alle opzichten aan de geldende (mededingings)regels houdt.

Toegang tot tweedehands materieel
De ACM heeft signalen ontvangen dat regionale vervoerders knelpunten ervaren doordat de NS in staat zou zijn om treinen van het HRN in te zetten op regionale lijnen en doordat het voor de zittende vervoerder gemakkelijker is om in te schrijven omdat hij al beschikt over het benodigde materieel. De ACM constateert ook dat de markt voor tweedehands spoormaterieel (zeer) beperkt is vanwege de specifieke technische eisen die aan rijtuigen worden gesteld om in Nederland te kunnen rijden (o.a. door de tractie-energievoorziening en de veiligheidssystemen die worden gebruikt). Tweedehands materieel uit het buitenland is vanwege de hoge ombouwkosten veelal niet economisch rendabel.

Met het Vierde Spoorwegpakket is de PSO-verordening gewijzigd en hebben concessieverlenende overheden de verantwoordelijkheid om voorafgaand aan een spooraanbesteding te beoordelen of maatregelen genomen moeten worden om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel[9]. Die beoordeling moet openbaar gemaakt worden door de concessieverlenende overheid. Concessieverleners kunnen maatregelen treffen om de toegang tot materieel te realiseren door o.a.:

1. in de concessie-eisen af te dwingen dat alle vervoerders nieuwe(re) treinen moeten inzetten;
2. een uitgewerkte overnameverplichting aan te bieden tegen een door een onafhankelijke derde partij vastgestelde (marktconforme) prijs;
3. een overdrachtsplicht op te leggen voor de overdracht van treinen aan het einde van de concessieduur;
4. rollend materieel aan te schaffen en tegen marktprijs beschikbaar te stellen aan de concessiehouder.

[7] Kamerstukken *II*, 2015/16, 28 165, nr. 230, d.d. 15 januari 2016.
[8] Kamerstukken II, 2017/18, 28 165, nr. 273, d.d. 25 augustus 2017.
[9] Artikel 5bis van Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad.

5. samen te werken met andere concessieverleners om over een groter bestand aan rollend materieel te beschikken.

Daarnaast is in de Wp2000 een regime opgenomen om de overdracht van productiemiddelen waaronder rollend materieel te regelen[10].

De ACM komt tot de conclusie dat de (Europese) wetgeving voldoende basis biedt voor concessieverleners om de toegang van rollend materieel bij een spooraanbesteding te waarborgen, en daarmee te voorkomen dat een zittende vervoerder of de NS een groot concurrentievoordeel heeft omdat zij wel toegang hebben tot geschikt materieel. De ACM ziet wel een risico dat concessieverlenende overheden bij aankomende spooraanbestedingen verschillend omgaan met de beoordeling van de toegang tot het materieel. De ACM ziet daarom meerwaarde in een nadere uitwerking van deze beoordeling, bijvoorbeeld waar het gaat om de onderzoeksmethodiek, de beoordelingscriteria en de consultatiemomenten.

Ik deel de opvatting van de ACM dat het gelijke speelveld bij aanbestedingen onder druk kan staan als de toegang tot rollend materieel onvoldoende geborgd is. De provincies als verleners van spoorconcessies zijn ook het meeste gebaat bij een goede toegang tot rollend materieel omdat dit de concurrentiedruk (meer bieders) verhoogt en het financiële risico van een concessie (voor zowel de provincie als de vervoerder) vermindert. Met de decentralisatie van regionale spoordiensten is de bevoegdheid voor het aanbesteden van spoorconcessies verlegd naar de provincies. Zij hebben de verantwoordelijkheid om concessies – binnen het geldende wettelijke kader - naar eigen inzicht te ontwerpen en in de markt te plaatsen. De toegang tot rollend materieel is bij een regionale aanbesteding een wezenlijk onderdeel. Ik vind het van belang dat de provincies die bevoegdheid naar eigen inzicht kunnen blijven invullen. Maatregelen om de toegang tot rollend materieel te realiseren kunnen per provincie verschillen omdat ze de betaalbaarheid en het innovatievermogen van de dienstverlening kunnen raken alsook de risicoverdeling tussen concessieverlener en concessiehouder. Deze afweging kan de provincie als concessieverlener het beste maken.

Provincies geven in gesprekken aan dat zij veel tijd en werk steken om daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel te borgen waarbij zij vaak gebruik maken van een uitgewerkte overnameplicht of het stellen van hoge concessie-eisen aan het rollend materieel. Om te beoordelen welke maatregelen het beste ingezet kunnen worden voor de toegang tot rollend materieel, voeren concessieverleners geregeld overleg met elkaar. Daarbij passen ze actief lessen toe uit vorige aanbestedingen. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid ga ik samen met de betreffende provincies en vervoersregio's bezien hoe er gezamenlijke afspraken gemaakt kunnen worden over de beoordeling van de toegang tot rollend materieel zoals in de gewijzigde PSO-verordening is voorgeschreven.

Tot slot stelt de ACM voor om ook mogelijkheden te bieden voor een dwingende overnameplicht bij een eerste aanbesteding van gedecentraliseerde spoordiensten. Nu biedt de Wp2000 (artikel 43b, lid 7) daar geen ruimte voor omdat concessiehouders niet hoeven mee te werken aan een overnameplicht op een zojuist gedecentraliseerde lijn. Dit is destijds zo geregeld om voldoende waarborgen te bieden voor een nieuwe concessiehouder en is via een amendement in de Wp2000 opgenomen. Aangezien ik geen verdere signalen heb

[10] Artikel 43a-43c Wp2000.

ontvangen dat deze uitzondering tot problemen leidt, ben ik niet voornemens dit punt op korte termijn in een wetswijziging te adresseren. Bij een eventuele wetsherziening van de Wet personenvervoer 2000 kan te zijner tijd opnieuw de wenselijkheid van handhaving van deze bepaling beoordeeld worden.

Ongelijke toegang tot data
De ACM geeft aan dat een ongelijke informatiepositie van inschrijvende partijen bij een aanbesteding kan resulteren in een verstoring van een gelijk speelveld. Voor een inschrijving op een (regionale) aanbesteding dienen marktpartijen een goede inschatting te maken van de verwachte kosten en opbrengsten voor de exploitatie van treindiensten. Daarvoor moeten zij beschikken over historische reizigersdata om de benodigde capaciteit voor het vervoer van reizigers en de verwachte opbrengsten te berekenen. Volgens de concessieverleners en concessiehouders zijn dat in ieder geval de reizigersaantallen, de opbrengsten van de treindiensten en de informatie over het personeel dat overgaat naar de nieuwe concessiehouder.

Er is al een aantal maatregelen van kracht om de informatiepositie van vervoerders bij regionale aanbestedingen gelijk te trekken, maar de ACM stelt de vraag of deze maatregelen voldoende zijn. De PSO-verordening verplicht concessieverleners om informatie beschikbaar te stellen aan bieders wanneer deze essentieel is voor het uitbrengen van een bod. Daarnaast bestaan er afspraken tussen decentrale overheden, de NS en IenW over de gegevens die de NS beschikbaar stelt bij de decentralisatie van spoorlijnen. Eerdere aanbestedingen in het regionaal spoorvervoer tonen echter aan dat zittende concessiehouders de prikkel hebben om informatie achter te houden of de verstrekking daarvan te vertragen. Een zittende vervoerder heeft in deze situatie concurrentievoordeel, omdat concurrerende vervoerders meer risicomarge moeten inbouwen bij een zwakke informatiepositie.

Voor een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen vindt de ACM het belangrijk dat tenminste de OV-chipkaartdata van de drie meest recente jaren beschikbaar komt voor alle biedende vervoerders. Daarnaast is de ACM van mening dat concessieverleners minder afhankelijk moeten worden van vervoerders voor het verkrijgen van OV-chipkaartdata. De ACM stelt daarbij de vraag of de zelfregulering op basis van de informatiehuishouding voldoende waarborgen biedt voor een vlotte verstrekking van de bovengenoemde informatie. Mocht uit de evaluatie van de NOVB informatiehuishouding blijken dat er onvoldoende waarborgen zijn, adviseert de ACM om op grond van artikel 30c van de Wp2000 een wettelijke regeling te treffen waarin geregeld wordt dat de beheerder van de OV-chipkaartdata TLS verplicht is OV-chipkaartdata op verzoek aan concessieverleners te verstrekken.

In het AO Openbaar Vervoer en Taxi van 26 september jl. heb ik uw Kamer laten weten dat de evaluatie van de informatiehuishouding dit jaar wordt afgerond. In die evaluatie betrek ik ook de vraag welke OV-chipkaartdata noodzakelijk is voor een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen van personenvervoer, en in hoeverre deze informatie op dit moment beschikbaar komt. Ik ben voornemens uw Kamer begin 2020 over deze evaluatie te informeren. Dan ga ik ook in op de noodzaak van een wettelijke regeling voor de beschikbaarstelling van reizigersdata.

Uitgangspositie van de ACM
Meerdere fracties vragen naar de rol van de ACM en in hoeverre de ACM de reizigersbelangen voldoende betrekt. De ACM houdt als onafhankelijke toezichthouder toezicht op spoormarkt en zorgt ervoor dat het gelijk speelveld wordt geborgd waardoor vervoerders eerlijk met elkaar kunnen concurreren. Dat doet de ACM op basis van de Mededingingswet, de Spoorwegwet en de Wet Personenvervoer 2000. Ook reizigers zijn gebaat bij gelijke kansen voor vervoerders tijdens biedingen, omdat dit zal leiden tot de beste prijs-kwaliteitsverhouding bij de biedingen. Een concessieverlenende overheid heeft daarnaast alle instrumenten in handen om er voor te zorgen dat de concessie gericht is op het reizigersbelang. In het Programma van Eisen kunnen bijvoorbeeld kwaliteitseisen, inspanningsverplichtingen of minimumbedieningsniveau 's worden gesteld.

Vanwege haar kennis en expertise van de werking van de ov- en spoormarkt wordt de ACM met enige regelmaat geraadpleegd door partijen. Uw Kamer heeft de ACM bijvoorbeeld gevraagd om deze quick scan. Op verzoek van IenW neemt de ACM verder deel aan een aantal klankbordgroepen bij onderzoeken die nauw verband houden met de taken van ACM bij open toegang en monitoring.

Hoogachtend,

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN,

S. van Veldhoven - Van der Meer

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/20253

Datum 19 februari 2020
Betreft Rol van ACM in klankbordgroepen onderzoeken marktordening spoor

Geachte voorzitter,

De Vaste Kamercommissie van Infrastructuur en Waterstaat heeft mij bij brief[1] verzocht om de verschillende rollen van de ACM toe te lichten inzake de acht klankbordgroepen voor de spoorordening per 2024. In mijn reactie[2] op de *Update quickscan personenvervoer 2013, Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer* ben ik hier al kort op ingegaan. In deze brief licht ik de rol van ACM verder toe.

Op verzoek van IenW neemt de ACM deel aan twee klankbordgroepen bij onderzoeken die nauw verband houden met de taken van de ACM bij monitoring en open toegang. Het betreft het onderzoek naar de effecten van openbaar aanbesteden van het ov[3] en het onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang[4].

Voor het onderzoek over de effecten van openbaar aanbesteden is de ACM betrokken vanuit haar kennis en expertise met de monitoring van (regionale) OV- en spoormarkten. Deze kennis en expertise blijkt ook uit haar tweejaarlijkse spoormonitor en de monitoringstaken die de ACM in opdracht voor IenW uitvoert voor de Rail Market Monitoring Scheme[5].

Voor het onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang is de ACM betrokken omdat de ACM verantwoordelijk is voor de uitvoering van de uit Europese regelgeving voortvloeiende economische evenwichtstoets. Daarnaast was een van de doelen van dit onderzoek om mogelijke knelpunten voor toetreders tot de spoormarkt te identificeren. De ACM heeft hierop als toezichthouder op eerlijke concurrentieverhoudingen in de spoormarkt veel expertise. Vanuit die expertise is de ACM door uw Kamer gevraagd een update te maken van de quickscan over het gelijke speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer.

[1] Brief Tweede Kamer met kenmerk 29984-882/2020D02503, d.d. 2 januari 2020.
[2] Kamerstukken II, 2019/20, 29 984, nr. 881, d.d. 18 december 2020.
[3] Dit onderzoek ontvangt uw Kamer dit voorjaar bij de brief over het besluit over de marktordening op het spoor na 2024.
[4] Kamerstukken II, 2019/20, 29 984, nr. 882, d.d. 18 december 2020.
[5] www.ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market_monitoring_en.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/20253

Ik waardeer het dat de ACM als toezichthouder op de eerlijke concurrentieverhoudingen op uw of mijn verzoek haar kennis en expertise van de werking van de spoor- en ov-markt ter beschikking stelt en incidenteel hiervoor advies uitbrengt.

Hoogachtend,

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN,

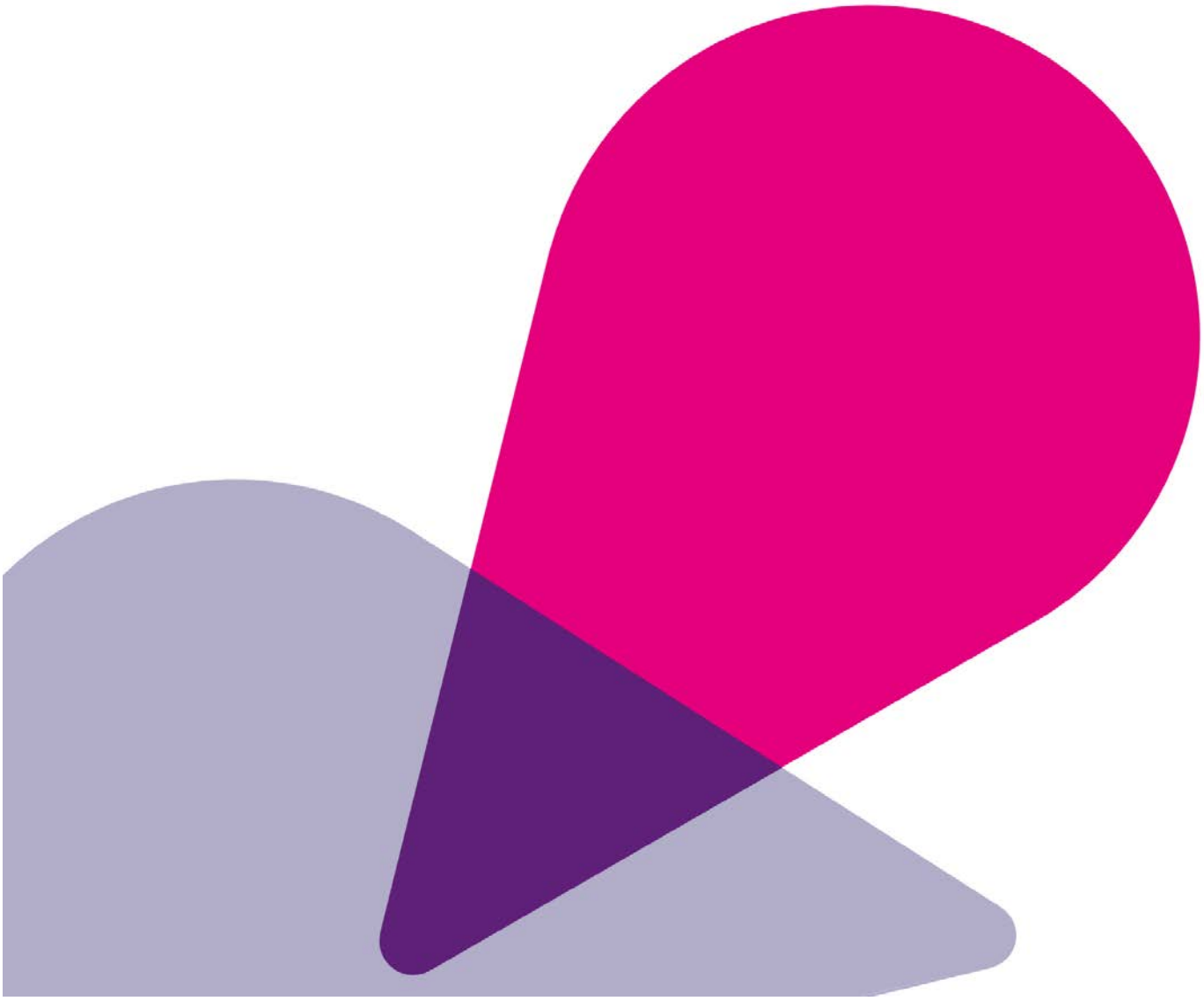
S. van Veldhoven - Van der Meer

Autoriteit
Consument & Markt

Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer

Update van de Quickscan personenvervoer 2013

Datum: 17 april 2019



Inhoud

1. Inleiding 4
1.1 Aanleiding en onderzoeksopdracht 4
1.2 Scope en werkwijze 5
1.3 Beoordelingskader 6

2. Kruissubsidiëring 10
2.1 Inleiding 10
2.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen 10
2.3 Beheersmaatregelen 14

3. Toegang tot de spoorinfrastructuur en mogelijkheid tot ontwerpen van een betere dienstregeling 21
3.1 Inleiding 21
3.2 Toegang tot de spoorinfrastructuur 21
3.3 Ontwerpen van een betere dienstregeling 24

4. Toegang tot diensten en dienstvoorzieningen 26
4.1 Inleiding 26
4.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen 26
4.3 Beheersmaatregelen 28

5. Ongelijke toegang tot data 30
5.1 Inleiding 30
5.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen 30
5.3 Beheersmaatregelen 32

6. Beschikbaarheid van treinmaterieel 34
6.1 Inleiding 34
6.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen 34
6.3 Beheersmaatregelen 37

7. Financiering van treinmaterieel 39
7.1 Inleiding 39
7.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen 39
7.3 Beheersmaatregelen 41

8. Doorrijden op het hoofdrailnet 42
8.1 Inleiding 42
8.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen 43
8.3 Beheersmaatregelen 45

9. ERTMS 46
9.1 Inleiding 46
9.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen 46
9.3 Beheersmaatregelen 47

10. Mogelijkheid aanbieden enkelvoudig in- en uitchecken 48
10.1 Inleiding 48
10.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen 48
10.3 Beheersmaatregelen 48

11. Strategische grond- en vastgoedposities 50
11.1 Inleiding 50
11.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen 50
11.3 Beheersmaatregelen 51

Bijlage 1: overzicht geraadpleegde partijen

Bijlage 2: overzichtstabel risico's en beheersmaatregelen

Bijlage 3: overzicht decentrale concessies en vervoerders

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksopdracht

De huidige marktordening in de spoorsector is gebaseerd op een concessiestelsel, waarbij een vervoerder in het concessiegebied het alleenrecht krijgt om openbaar vervoersdiensten aan te bieden. Het hoofdrailnet (hierna: HRN) is tot 2025 onderhands gegund aan N.V. Nederlandse Spoorwegen (hierna: NS) en de decentrale spoorlijnen worden openbaar aanbesteed. Dit betekent dat NS kan meebieden op regionale lijnen, maar regionale vervoerders (zoals Arriva, Keolis en Connexxion) omgekeerd niet op het hoofdrailnet.

Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket[1] wordt het '*recht op open toegang*' voor binnenlands personenvervoer geïntroduceerd. Dankzij dit recht krijgen vervoerders de mogelijkheid om met ingang van het dienstregelingsjaar 2021 binnenlands personenvervoer per trein uit te voeren zonder dat zij beschikken over een concessie. Voor het hoofdrailnet is gebruik gemaakt van een overgangsmaatregel, waardoor de regionale vervoerders en eventuele nieuwe toetreders tot 2025 nog geen recht op open toegang hebben tot het HRN.

Onregelmatigheden aanbesteding Limburg
In 2015 besloot NS vanwege geconstateerde onregelmatigheden bij de aanbesteding van de Limburg-concessie om in de periode 2016-2019 niet meer mee te dingen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer. Recentelijk heeft NS laten weten weer mee te willen bieden op de regionale lijnen. Door regionale vervoerders is de zorg geuit dat in geval van deelname van NS aan dergelijke aanbestedingen, er vanwege haar beschermde positie op het HRN geen sprake is van een gelijk speelveld.

Verzoek IenW aan ACM naar aanleiding van Motie-Ziengs
Op 6 maart 2018 heeft de Tweede Kamer een motie van het Kamerlid Ziengs aangenomen[2] waarbij de regering wordt verzocht een update uit te voeren van de *Quickscan personenvervoer 2013* (hierna: Quickscan). [3]

Naar aanleiding van deze motie heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna; ACM) op 4 juni 2018 van de staatssecretaris van IenW het verzoek ontvangen om een update van de Quickscan uit te voeren.[4] In de brief vraagt de Staatssecretaris de ACM om de update van de Quickscan uit te breiden met *"alle facetten die van belang zijn voor een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen, zoals de reizigersopbrengsten of voordelen uit exploitatie van het hoofdrailnet en materieel die doorwerken in de regio."*

De ACM is specifiek gevraagd aandacht te besteden aan de risico's die zijn opgetreden in het kader van een gelijk speelveld en die kunnen optreden maar zich (nog) niet hebben voorgedaan. Ook is de ACM verzocht aan te geven in hoeverre ingezette beheersmaatregelen, zoals het ex ante toezicht bij diensten en voorzieningen, de risico's in voldoende mate ondervangen.

[1] Met de invoering van het Vierde Spoorwegpakket worden de spoormarkten verder opengesteld voor concurrentie. Ten behoeve hiervan zijn de Spoorwegwet en de Wet personenvoer 2000 gewijzigd.
[2] Motie Ziengs, 6 maart 2018, 29 984, nr. 759.
[3] www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12277/Quickscan-personenvervoer-per-spoor-2013
[4] Brief staatssecretaris Van Veldhoven van 4 juni 2018, kenmerk IenW/BSK-2018/106138.

1.2 Scope en werkwijze

Scope
In de Quickscan heeft de ACM een analyse uitgevoerd naar de knelpunten die regionale vervoerders ervaren bij het krijgen van toegang tot diensten en voorzieningen van NS. De analyse heeft ertoe geleid dat de ACM in 2015 de bevoegdheid heeft gekregen om ex ante toezicht te houden op de tarieven en voorwaarden van exploitanten van dienstvoorzieningen bij regionale aanbestedingen.[5] Dit moet bijdragen aan een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen.

In deze update van de Quickscan heeft de ACM bekeken of spoorvervoerders nog (steeds) knelpunten ervaren bij het verkrijgen van toegang tot diensten en voorzieningen. Daarnaast heeft de ACM – zoals verzocht – met deze update van de Quickscan tevens naar andere facetten gekeken die van belang zijn voor een gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen.

De ACM benadrukt dat zij met het uitvoeren van de (update) van de Quickscan geen uitvoering geeft aan een wettelijke taak, maar op verzoek van de staatssecretaris van IenW een inventarisatie maakt van risico's op een verstoring van een gelijk speelveld en inzicht biedt – op grond van haar mededingingsexpertise en toezichtservaring uit de praktijk – in de mate waarin de huidige beheersmaatregelen toereikend zijn om deze risico's te ondervangen. Voor een aantal risico's benoemt de ACM mogelijkheden om de huidige beheersmaatregelen aan te vullen en/of te versterken. Voor deze update van de Quickscan heeft de ACM zich gebaseerd op de huidige marktordening en eerdere besluiten van de ACM waarin (relevante) markten zijn afgebakend.

Deze update van de Quickscan betreft een kwalititatieve inschatting van mogelijke problemen en heeft daarom niet het karakter van een marktanalysebesluit waaruit rechten en/of verplichtingen voor bepaalde partijen volgen.

Conform de onderzoeksopdracht heeft de update van de Quickscan van de ACM betrekking op aanbestedingen van regionale *spoor*concessies en is geen onderzoek gedaan naar risico's op een verstoring van een gelijk speelveld bij aanbesteding van andere vervoermodaliteiten zoals bus, tram en metro. Daarbij merkt de ACM op dat in de praktijk er sprake is van multimodale concessies en dat de gesignaleerde risico's op een verstoring van het gelijke speelveld zich mogelijk ook kunnen voordoen bij aanbestedingen van andere vervoerconcessies, bijvoorbeeld busconcessies.

Werkwijze
In de zomer van 2018 heeft de ACM in het kader van de Spoormonitor aan een groot aantal partijen in de spoorsector vragenlijsten toegestuurd en interviews afgenomen. Daarbij is deze partijen specifiek gevraagd naar bestaande en mogelijke toekomstige risico's op verstoring van het gelijke speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer.

Dit heeft geresulteerd in een *longlist* met issues die in de gesprekken zijn genoemd. Voor elk van deze issues heeft de ACM een inschatting gemaakt van de mogelijke impact van deze risico's op het gelijke speelveld. Op basis hiervan zijn tien risico's geïdentificeerd die in deze update van de Quickscan nader zijn geanalyseerd.[6] Voor elk van deze tien risico's is nader onderzoek gedaan om te bepalen of de huidige beheersmaatregelen voldoende zijn. Hiervoor is gericht informatie opgevraagd bij diverse partijen en zijn aanvullende gesprekken gevoerd.

[5] De ex ante bevoegdheid heeft betrekking op de categorie 2a, f en i dienstvoorzieningen uit Bijlage II van richtlijn 2012/34/EU. Dit betreffen voornamelijk dienstvoorzieningen van NS en ProRail.
[6] Vrijwel alle issues uit de longlist houden verband met de 10 geïndentificeerde risico's die in deze update van de quickscan zijn geanalyseerd.

Op basis van deze informatie is een conceptrapport opgesteld. Dit conceptrapport is voor een toets op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de NS, de regionale vervoerders, de decentrale concessieverleners (Provincies), ProRail en de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN). In bijlage 1 is een totaaloverzicht opgenomen van de bij deze update van de Quickscan betrokken partijen.

1.3 Beoordelingskader

Begripsbepaling gelijk speelveld
Bij een 'gelijk speelveld' krijgt elke vervoerder een eerlijke kans om een spoorconcessie te winnen. Dat betekent niet dat de uitgangspositie voor elke aanbieder gelijk moet zijn. De uitgangsposities kunnen verschillen, bijvoorbeeld als één vervoerder beschikt over bepaalde schaal- en/of netwerkvoordelen. Hiermee kan deze partij kostenvoordelen behalen waarvan de reiziger profiteert. Dat beschouwt de ACM als gezonde concurrentie. Door efficiënter te werken, een hogere kwaliteit te leveren of te innoveren heeft iedere aanbieder een kans om een spoorconcessie te winnen, op basis van eigen verdienste.

In de eerste plaats dient de concessieverlener in overeenstemming met het aanbestedingsrecht te voorzien in een gelijk speelveld. Een aanbestedende dienst moet de inschrijvers in gelijke mate op een eerlijke manier in staat stellen om een concurrerende inschrijving te doen. Het aanbestedingsrecht ziet erop dat de procedure voldoet aan het gelijkheidsbeginsel, het transparantiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

Met deze spelregels zouden aanbestedingen eerlijk moeten verlopen. Maar ook al is dat het geval, dan nog kan er sprake zijn van een verstoring van het gelijke speelveld. Er kunnen namelijk specifieke redenen zijn waarom niet alle vervoerders in staat zijn een concurrerende inschrijving te doen.

Verstoring van het gelijke speelveld door het uitoefenen van marktmacht
De eerste oorzaak van een verstoring van het gelijke speelveld is dat een marktpartij in staat is marktmacht uit te oefenen, dat kan resulteren in uitbuitings- of uitsluitingsgedrag. Dit stond ook centraal in de analyse van de Quickscan personenvervoer 2013 (zie onderstaand kader).

Quickscan personenvervoer 2013
In de Quickscan 2013[7] is uiteengezet dat partijen met een economische machtspositie zich onafhankelijk van concurrenten en afnemers kunnen gedragen. In markten die een monopoliestructuur hebben als gevolg van exclusieve of bijzondere rechten is het belangrijk om deze historische context in ogenschouw te nemen bij de analyse van marktmacht. In een concurrerende markt kan een onderneming door beter, efficiënter of slimmer te zijn dan haar concurrentie uiteindelijk een economische machtspositie opbouwen. In markten die voorheen werden gekenmerkt door overheidsmonopolies, en waarin marktwerking wordt geïntroduceerd, heeft de voormalig monopolist vaak nog een economische machtspositie. Die positie is niet het gevolg van beter slimmer of efficiënter opereren door de onderneming zelf, maar het gevolg van verkregen exclusieve of bijzondere rechten.

Netwerksectoren worden gekenmerkt door infrastructuren met hoge verzonken kosten, schaal- en synergievoordelen en netwerkexternaliteiten. Deze kenmerken kunnen ervoor zorgen dat bepaalde faciliteiten zoals het spoornetwerk moeilijk rendabel te repliceren zijn. Een onderneming die als enige beschikt of de controle heeft over een faciliteit die essentieel is voor het aanbieden van diensten beschikt al snel over een economische machtspositie indien deze faciliteit moeilijk te repliceren is.[8]

[7] Quickscan personenvervoer per spoor 2013, p. 19.
[8] Idem, p. 20.

Het eigendom van niet of moeilijk te repliceren faciliteiten kan op verschillende manieren mededingingsbeperkend worden ingezet door de onderneming die over deze faciliteit beschikt. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen uitsluitings- en uitbuitingsgedrag of een combinatie hiervan. Bij uitsluiting versterkt de onderneming haar eigen positie door die van haar concurrenten op een oneigenlijke manier te verzwakken of toetreding te bemoeilijken. Een voorbeeld is leveringsweigering en het hanteren van roofprijzen. Bij uitbuiting gebruikt de onderneming zijn economische machtspositie om voordelen te behalen die hij in normale marktomstandigheden niet blijvend zou kunnen behalen. Een voorbeeld is het opleggen van onbillijke prijzen of andere onbillijke voorwaarden.

Daar waar NS beschikt over faciliteiten die voor de alternatieve spoorvervoerders essentieel zijn bij het doen van een concurrerende bieding conform de aanbestedingseisen heeft NS de mogelijkheid om de kosten en het kwaliteitsniveau van haar concurrenten te beïnvloeden.[9].

Als een voormalige monopolist (incumbent) beschikt over een economische machtspositie, dan kunnen er aanvullende regels nodig zijn om te zorgen dat er effectieve concurrentie kan ontstaan. Symmetrische regels (die voor iedereen gelijk zijn) hebben daarbij de voorkeur, maar bij marktfalen kan er een noodzaak zijn voor (tijdelijke) asymmetrische regels om het speelveld te effenen.[10]

Verstoring van het gelijke speelveld door specifieke oorzaken
Er kunnen ook andere specifieke oorzaken zijn voor een verstoring van een gelijk speelveld die niet uitsluitend gerelateerd zijn aan het uitoefenen van marktmacht door een marktpartij.

De ACM is in 2018 op verzoek van de Tweede Kamer in een technische briefing[11] onder andere ingegaan op hoe zij aankijkt tegen het begrip gelijk speelveld bij aanbestedingen. In deze briefing zijn door de ACM drie relevante randvoorwaarden benoemd, namelijk:

- het beperken van de risico's van discriminatoire bevoordeling;
- het toepassen van symmetrische regels, zodat dezelfde niet-discriminerende regels van toepassing zijn voor alle bedrijven; en
- het borgen van gelijke toegang tot relevante informatie.

Dit standpunt van de ACM sluit aan bij eerdere opvattingen van het Centraal Planbureau (CPB) hierover. Voor een goed begrip hiervan zijn deze in het onderstaande kader samengevat.

CPB: belang symmetrische regels voor gelijk speelveld
Het CPB[12] publiceerde in 2003 een rapport waar zij ingaat op de verschillende definities van een gelijk speelveld. Het CPB maakt een onderscheid tussen een gelijk speelveld met betrekking tot regels en een gelijk speelveld met betrekking tot uitkomst.

Een speelveld is gelijk in termen van regels wanneer de regels symmetrisch zijn: dezelfde niet-discriminerende regels zijn van toepassing voor alle (verschillende) bedrijven in een markt. Ofwel alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Bedrijven hebben een gelijk speelveld in termen van uitkomst wanneer ze dezelfde kenmerken bezitten (bijvoorbeeld dezelfde productiekosten en strategische mogelijkheden) en de regels symmetrisch zijn. Alle bedrijven hebben dan een gelijke verwachte winst. Wanneer bedrijven niet dezelfde kenmerken bezitten, kan de overheid een gelijk speelveld in termen van uitkomst creëren door het bedrijf met een concurrentienadeel te compenseren (bijvoorbeeld via subsidies).[13]

[9] Idem, p. 21.

[10] www.cpb.nl/publicatie/gelijke-regels-gelijke-kansen-het-begrip-gelijk-speelveld-verduidelijkt
[11] Technische briefing van 22 februari 2018 https://www.acm.nl/nl/publicaties/spreektekst-henk-don-technische-briefing-spoorordening-tweede-kamer
[12] CPB Document, Equal rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field, no. 34, October 2003.
[13] Idem, p. 7-8.

Het CPB concludeerde dat een gelijk speelveld met betrekking tot regels over het algemeen wenselijk is en leidt tot welvaartsoptimalisatie. Het houdt in dat voor alle marktpartijen symmetrische regels gelden en deze regels voor alle partijen op een eenduidige manier worden gehanteerd. Hierbij wordt met regels alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, dus niet alleen wetten, maar bijvoorbeeld ook subsidies.[14] Op deze manier kunnen ondernemingen binnen de markt onder dezelfde voorwaarden concurreren. Wanneer een bedrijf een concurrentievoordeel behaalt onder dezelfde voorwaarden, betekent dit dat het efficiënter of innovatiever is dan zijn concurrenten.

Een gelijk speelveld met betrekking tot uitkomst zal in de meeste gevallen niet ten goede komen van de welvaart. Over het algemeen zijn verschillen tussen bedrijven juist gunstig voor welvaart: de aanwezige productiemiddelen worden zo efficiënt mogelijk gebruikt indien bedrijven hun comparatieve voordelen kunnen benutten om consumenten aan te trekken (statische efficiëntie).[15] Statische efficiëntie kan toenemen indien ongelijke kenmerken van bedrijven die tot marktfalen leiden, worden gecorrigeerd. De overheid kan concurrentie bevorderen door via beleidsmaatregelen zulke verstorende ongelijkheden tussen bedrijven te effenen.[16]

Beoordeling risico's op verstoring van het gelijke speelveld

Om de risico's op verstoring van het gelijke speelveld te kunnen beoordelen, heeft de ACM in eerste instantie bekeken of de ervaren knelpunten kunnen resulteren in een significant concurrentievoordeel voor een vervoerder (of nadeel voor een andere vervoerder) bij de aanbesteding van een regionale concessie. Dit concurrentievoordeel zou tot uitdrukking moeten komen in de mogelijkheid om een beter bod uit te brengen ten opzichte van andere vervoerders. Daarbij is tevens de *mate van waarschijnlijkheid* beoordeeld dat dit concurrentievoordeel in de praktijk behaald kan worden. Ter illustratie: een vervoerder kan mogelijk een concurrentievoordeel behalen omdat hij beschikt over tweedehands materieel, maar als concessieverleners bij een aanbesteding de eis opnemen dat er gereden moet worden met nieuwe treinen, dan is het minder waarschijnlijk dat een vervoerder met tweedehands materieel daadwerkelijk een beter bod kan uitbrengen.

Dat een partij beschikt over een concurrentievoordeel wil echter nog niet zeggen dat er sprake is van een verstoring van het gelijke speelveld. Een vervoerder kan immers efficiënter of innovatiever zijn dan haar concurrenten. Daarom is voor elk van de onderzochte risico's bekeken wat de *oorzaak* is van het concurrentievoordeel en of dit samenhangt met de hiervoor genoemde oorzaken van een verstoring van het gelijke speelveld. In lijn met het voorgaande heeft de ACM de risico's op verstoring van het gelijke speelveld beoordeeld aan de hand van de volgende vragen:

1. Leidt een risico tot een significant concurrentievoordeel bij aanbesteding van regionale concessies? Zo ja, dan vraag 2.
2. Voldoet het risico aan één van de vereisten voor verstoring van het gelijke speelveld:
    a. Is er een risico dat een vervoerder door het uitoefenen van marktmacht de concurrentie bij een regionale aanbesteding kan beperken?
    b. Is er sprake van, of een risico op, discriminatoire bevoordeling?
    c. Is er sprake van asymmetrische regels?
    d. Is er sprake van, of een risico op, ongelijke toegang tot relevante data voor vervoerders?

[14] Idem, p. 7-8.
[15] Idem, p. 9.
[16] Idem, p. 9.

Leeswijzer

De hoofdstukken 2 t/m 12 bevatten de inhoudelijke analyse van de ACM van de tien onderzochte risico's op een verstoring van het gelijke speelveld. Waar mogelijk en relevant is daarbij onderscheid gemaakt tussen risico's die reeds zijn opgetreden en toekomstige risico's. Elk hoofdstuk bevat een overzicht van de bestaande beheersmaatregelen om de geschetste risico's te ondervangen en mogelijke aanvullende beheersmaatregelen. Bijlage 2 bevat een totaaloverzicht van de geïdentificeerde risico's, de bestaande beheersmaatregelen en mogelijke aanvullende beheersmaatregelen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de concessiegebieden.

2. Kruissubsidiëring

2.1 Inleiding

FMN ziet kruissubsidiëring als de grootste bedreiging voor een gelijk speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer.[17] FMN stelt daarbij dat NS de mogelijkheid en prikkel heeft om de prijzen van de diensten die in concurrentie (bij aanbesteding) verworven worden, te subsidiëren met inkomsten uit andere activiteiten, zoals de exploitatie van het HRN, vastgoed en de exploitatie van stations. Volgens FMN is er geen enkele regulatoire of boekhoudkundige beperking, zodat er geschoven kan worden met geld:

(i) tussen investeringen en kosten enerzijds, en baten anderzijds;
(ii) tussen IC-opbrengsten en sprinterdiensten;
(iii) tussen HRN en regionale (aanbestede) lijnen, of tussen HSL en HRN, of tussen HSL en regionale (aanbestede lijnen);
(iv) tussen activiteiten in het binnen- en buitenland;
(v) tussen vastgoed en personenvervoer;
(vi) tussen retail en personenvervoer;
(vii) tussen subsidies die NS voor specifieke lijnen en diensten ontvangt, en de exploitatie van andere personenvervoersdiensten; en
(viii) tussen dienstverlening aan andere vervoerders (bv. reizigersinformatiediensten of beschikbaarstelling van stationsvoorzieningen) en het personenvervoer.[18]

Ter onderbouwing van deze stellingname verwijst FMN naar de jaarcijfers van NS en de rendementen die gemaakt worden, het boetebesluit van de ACM over de aanbesteding in Limburg of de uitspraken van NS over de overwinsten van de IC-diensten die compenseren voor de volgens NS verlieslatende sprinterdiensten.

In dit hoofdstuk analyseren we de mogelijkheid en prikkels voor NS en andere vervoerders om te kruissubsidiëren en in welke situatie kruissubsidiëring het gelijke speelveld kan verstoren.

2.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

Voordat we ingaan op de risico's van kruissubsidiëring bij aanbestedingen, geven we eerst een nadere invulling van het begrip kruissubsidiëring.

Definitie kruissubsidie in relatie tot aanbestedingen spoorvervoer
Een gebruikelijke definitie van kruissubsidie is gedrag van een onderneming waarbij een product of dienst onder de *incrementele*[19] kosten wordt aangeboden (doelkant van kruissubsidie) en het verlies wordt gedekt uit de positieve kasstromen in een andere markt (bronkant van kruissubsidie).[20] [21] [22]

[17] FMN, aandachtspunten Spoormonitor 2018, d.d. 5 september 2018.
[18] Idem.
[19] De incrementele kosten (van een product of dienst) zijn de extra kosten die door dat product of die dienst worden veroorzaakt. De incrementele kosten van een concessie: totale kosten van de onderneming bij het winnen van de concessie minus de totale kosten van de onderneming bij het niet winnen van de concessie.
[20] Cross-Subsidy: Pricing below incremental costs in one market and covering those losses out of the positive cash flows from another market. Journalists sometimes label differential mark-ups above incremental costs as involving cross-subsidies, but such price differentiation may reflect demand elasticities, such that both customer types are contributing to covering joint costs. Bron: Body of Knowledge on Infrastructure Regulation (http://regulationbodyofknowledge.org/glossary/c/cross-subsidy/).
[21] Besluit van de Europese Commissie in case COMP/35.141 — Deutsche Post AG van 20 maart 2001: "*From an economic point of view, cross-subsidisation occurs where the earnings from a given service do not suffice to cover the incremental costs of providing that service*."

In de context van de aanbesteding van regionale concessies is sprake van kruissubsidiëring (aan de doelkant) indien voor alle activiteiten en over de gehele duur van de concessie de verwachte (incrementele) kosten (inclusief de kosten voor het aantrekken van kapitaal) hoger zijn dan de verwachte opbrengsten, bestaande uit de som van reizigersopbrengsten en subsidie. In die situatie is het verwachte interne rendement (ofwel '*internal rate of return*', 'IRR') lager dan de vermogenskostenvoet[23] (ofwel '*weighted average cost of capital*', 'WACC'). Dit wordt hierna aangeduid als een verlieslatend bod.

Het is van belang dat het interne rendement wordt berekend met een realistische schatting en toerekening van kosten en opbrengsten. Er kan ook sprake zijn van kruissubsidie indien het rendement aan de doelkant voldoende hoog lijkt maar de kosten te laag zijn geschat of de opbrengsten te hoog. Evenzo is van belang dat er sprake is van realistische interne prijzen (transferprijzen) voor diensten die intern worden geleverd aan het bedrijfsonderdeel aan de doelkant van kruissubsidie. Te lage transferprijzen (lager dan marktconforme prijzen) zijn de facto te laag vastgestelde kosten en kunnen ook resulteren in kruissubsidie. In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van een rendement dat is berekend bij een reële schatting en toerekening van kosten en opbrengsten en een reële transferprijs. Bij een eventuele toets op kruissubsidie moet dat echter wel worden geverifieerd.

Het voorgaande betekent dat gekruissubsidieerde activiteiten (doelkant) verlieslatend worden aangeboden ofwel dat het verwachte rendement van die activiteiten onder het normrendement ligt. Het is dus niet zo dat er bij kruissubsidiëring sprake is van een in de boekhouding expliciet zichtbare overheveling van winsten van de ene naar de andere activiteit. Die overheveling van winst is impliciet in de zin dat op bepaalde activiteiten winst wordt gemaakt (bronkant kruissubsidie) en op andere activiteiten verlies (doelkant kruissubsidie).

Om een inschatting te maken van de risico's op verstoring van het gelijke speelveld door kruissubsidiëring gaan we achtereenvolgens in op de volgende vragen:

- Wanneer is kruissubsidie een verstoring van het gelijke speelveld?
- Is er een risico op kruissubsidie die het gelijke speelveld verstoort en zo ja in welke situatie?
- Zijn er aanwijzingen voor reeds opgetreden kruissubsidie of verlieslatende biedingen?

Wanneer is kruissubsidie een verstoring van het gelijke speelveld?
Kruissubsidie is geen probleem indien er sprake is van een goede marktwerking (effectieve concurrentie). Er is geen probleem als een bakker verliesgevend krentenbollen verkoopt en dat verlies goed maakt met de winst op brood. Ook is er geen probleem indien een krant nieuwe abonnees werft met lage prijzen voor de eerste maanden van een abonnement en die goedmaakt met de hogere definitieve abonnementsprijs. Marktpartijen kunnen prikkels hebben om bepaalde producten (of gebruikersgroepen) onder de kostprijs aan te bieden en het verlies goed te maken uit andere producten (of gebruikersgroepen) of uit een latere hogere prijs van hetzelfde product. Bij een goede marktwerking kunnen alle aanbieders dergelijke prijzen hanteren en is er geen verstoring van het gelijke speelveld.

Kruissubsidie resulteert pas in een verstoring van het gelijke speelveld indien de kruissubsidie wordt toegepast door een partij met een economische machtspositie. De effectieve concurrentie op een bepaalde

[22] Soms wordt aan de doelkant een ruimere definitie van kruissubsidie gehanteerd waarbij al bij prijzen onder de integrale kosten sprake kan zijn van kruissubsidie. Bij integrale kosten wordt een proportioneel deel van de gemeenschappelijke kosten van verschillende activiteiten toegerekend. Bij incrementele kosten is dat niet het geval. Aan de bronkant wordt soms een engere definitie gehanteerd door daar uit te gaan van de zogenoemde *stand-alone* kosten, die boven de integrale kosten liggen. Zie bijvoorbeeld Besluit van de Europese Commissie in case COMP/35.141 — Deutsche Post AG van 20 maart 2001: "*There is another service or bundle of services the earnings from which exceed the stand-alone costs. The service for which revenue exceeds stand-alone cost is the source of the cross-subsidy and the service in which revenue does not cover the incremental costs is its destination*." Voor dit advies is het verder niet relevant of van de enge dan wel ruime definitie wordt uitgegaan.
[23] Vereiste rendement om kapitaal aan te trekken.

markt wordt daarmee beperkt, bijvoorbeeld met verlieslatende biedingen. Het doel van een verlieslatend bod aan de doelkant kan bijvoorbeeld zijn om toetreding aan de bronkant van de kruissubsidie te voorkomen.[24] In dergelijke situaties kan een partij met een economische machtspositie het verlies elders en/of in de toekomst compenseren, bijvoorbeeld door prijzen in de afwezigheid van voldoende concurrentiedruk elders te verhogen, terwijl zijn concurrenten zonder die economische machtspositie daartoe niet in staat zijn. Dat laatste geeft een verstoring van het gelijke speelveld.

In termen van het voorbeeld van de bakker zou het gelijke speelveld worden verstoord indien een bakker met een economische machtspositie op brood verliesgevend krentenbollen aanbiedt en daarmee (potentiële) voordelen behaalt op de markt voor brood, bijvoorbeeld doordat toetreding op de markt voor brood wordt voorkomen of de kans daarop wordt verlaagd.

Risico op kruissubsidie die het gelijke speelveld verstoort
Gelet op het voorgaande gaat de ACM daarom eerst in op de vraag op welke markten mogelijk sprake kan zijn van een economische machtspositie. Hierbij baseert de ACM – zoals toegelicht in paragraaf 1.2 – op bestaande onderzoeken en besluiten, de ACM heeft in het kader van dit advies niet in formele zin een marktanalyse verricht.

FMN geeft aan dat er sprake is van één markt voor personenspoorvervoer in Nederland en dat NS daarop evident een economische machtspositie heeft. FMN stelt dat ook indien sprake is van aparte regionale markten, NS op die regionale markten beschikt over een economische machtspositie omdat NS in staat is de macht uit het hoofdrailnet (hierna: HRN) over te hevelen naar de regionale markten.

Uit de marktafbakening in het besluit NS-Limburg[25] blijkt dat er sprake is van een relevante markt voor de exploitatie van de HRN-concessie. Op die markt heeft NS een machtspositie.[26]

Het is vooralsnog aannemelijk dat in de komende jaren op de aan te besteden regionale concessies geen sprake is van economische machtsposities – noch van NS noch van andere partijen – in een situatie dat NS kan meebieden. Arriva heeft op het totaal van de regionale concessies een marktaandeel van ca. 85% gemeten in treinkilometers.[27] Dat is weliswaar een hoog marktaandeel, maar het gaat hier om aanbestedingsmarkten (biedmarkten) waar marktaandeel minder belangrijk is. Belangrijker is het aantal biedende partijen in een aanbesteding en de concurrentiekracht daarvan. In de situatie dat NS kan meebieden, zal Arriva in ieder geval moeten concurreren met een potentieel bod van NS. Daarnaast zijn er nog (potentiële) biedingen van bijvoorbeeld Connexxion, QBuzz en Keolis. Dat maakt een economische machtspositie van Arriva vooralsnog niet aannemelijk. Het grote marktaandeel van Arriva op regionale concessies, betekent naar het oordeel van de ACM wel dat de (potentiële) concurrentiedruk van NS belangrijk is. De ACM komt hier op terug bij de bespreking van de mogelijke extra beheersmaatregel die een verbod inhoudt op meebieden van NS (zie paragraaf 2.3.2).

Samenvattend lijkt op de markt(en) van de regionale concessies op voorhand geen sprake van een economische machtspositie van vervoerders.[28] De ACM onderschrijft dan ook niet de stelling van FMN dat

[24] Een ander doel kan zijn om een economische machtspositie te verkrijgen aan de doelkant van kruissubsidie.
[25] Boetebesluit ACM Limburg, d.d. 22 mei 2017, www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/17379_besluit-boete-ns-voor-misbruik-machtspositie-bij-limburgse-aanbesteding-29-06-2017.pdf. Dit besluit staat nog niet in rechte vast, omdat NS tegen dit besluit in beroep is gegaan.
[26] De bron van die machtspositie is dat het HRN (tot nog toe) steeds onderhands aan de NS wordt gegund en dus niet in concurrentie met andere partijen is verworven, Dat maakt de HRN concessie fundamenteel anders dan regionale concessies die wel via een aanbesteding worden verworven.
[27] ACM, spoormonitor 2018. www.acm.nl/nl/publicaties/acm-spoormonitor-2018.
[28] Ook is niet duidelijk via welk mechanisme een economische machtspositie op de markt(en) van regionale concessies kan worden verkregen door de aanwending van een economische machtspositie op een aanpalende markt.

sprake is van dominantie van NS op regionale markten. De ACM acht het wel een reële mogelijkheid dat NS haar economische machtspositie op het HRN behoudt.[29]

Naar het oordeel van de ACM is er in de context van aanbestedingen van spoorconcessies een risico op speelveld verstorende kruissubsidie door NS in de situatie waarin sprake is van een economische machtspositie van NS en er prikkels bestaan voor NS in een aanbesteding een concurrent uit te sluiten. Een dergelijke prikkel bestaat bijvoorbeeld indien de uitkomst van een regionale aanbesteding potentiële positieve effecten heeft op de positie van NS op het HRN. Het winnen van een regionale aanbesteding kan bijvoorbeeld als gevolg hebben dat concurrentie op het HRN wordt voorkomen of beperkt. De prikkel tot het doen van een verlieslatend bod bestaat er dan uit dat een verlies op de regionale concessie wordt gecompenseerd met het voorkomen of verminderen van (of beperken van de kans op) concurrentie op (delen van) het HRN. In een dergelijk geval wordt het gelijke speelveld verstoord.

De ACM is van oordeel dat bij aanbesteding van regionale concessies voor spoorvervoer sprake kan zijn van mededingingsbeperkende prikkels voor NS. Het is echter ook mogelijk dat deze prikkels (bij bepaalde aanbestedingen) niet aanwezig zijn. Op voorhand kan de ACM niet aangeven bij welke aanbestedingen dergelijke prikkels aanwezig zijn: dit moet van geval tot geval (per aanbesteding) worden beoordeeld. Hieruit volgt dat de ACM rekening moet houden met beide situaties.

De ACM acht het niet aannemelijk dat er bij andere partijen dan NS dergelijke prikkels bestaan op basis van een eventuele machtspositie buiten Nederland. Zo is niet duidelijk hoe partijen met een verlieslatend bod in een regionale concessie een eventuele machtspositie in het buitenland zouden kunnen verstevigen of daar een potentieel positief effect kunnen doen ontstaan.[30] In een dergelijke situatie wordt het verlies niet elders gecompenseerd en ontbreekt een prikkel voor kruissubsidie. Omdat voor andere partijen dan NS een machtspositie in Nederland of prikkels in relatie met een machtspositie buiten Nederland, niet aannemelijk zijn, concludeert de ACM dat een risico op ongeoorloofde kruissubsidie in relatie tot een machtspositie door andere partijen dan NS niet aannemelijk is.

Indien er in de situatie zonder een economische machtspositie (of prikkels die voortvloeien uit een dergelijke positie) toch sprake is van een verlieslatend bod (en mogelijk kruissubsidie[31]) van NS of andere vervoerders op een regionale concessie, dan resulteren die naar het oordeel van de ACM niet in een verstoring van het gelijke speelveld. Partijen die zonder een economische machtspositie om welke reden dan ook kiezen voor een verlieslatend bod, hebben in dat geval immers geen mededingingsbeperkend concurrentievoordeel ten opzichte van andere bieders. Indien bijvoorbeeld een buitenlandse partij er voor kiest een verlieslatend bod op een regionale concessie te doen en daarmee de Nederlandse reiziger en/of belastingbetaler te subsidiëren, dan heeft dat naar verwachting een positief effect op de welvaart in Nederland.

Aanwijzingen voor reeds opgetreden kruissubsidie
In het kader van deze update van de Quickscan heeft de ACM geen boekhoudkundige controles uitgevoerd bij NS om te controleren of er in de praktijk sprake is van kruissubsidiëring.

[29] Mogelijk neemt de omvang van het HRN af, indien delen daarvan worden aanbesteed, maar een machtspositie op het resterende deel van het HRN blijft mogelijk.
[30] Zoals opgemerkt in voetnoot 28 is andersom niet duidelijk via welk mechanisme een eventuele economische machtspositie buiten Nederland zou kunnen worden aangewend om een economische machtspositie te verkrijgen op de markt(en) van regionale concessies in Nederland. De hiervoor noodzakelijke relatie tussen de markten in Nederland en het buitenland is op voorhand niet duidelijk.
[31] Een verlieslatend bod betekent niet per se dat sprake is van kruissubsidie. Bij kruissubsidie wordt het verlies aan de doelkant gecompenseerd vanuit winsten aan de bronkant. Voor een verlieslatend bod c.q. roofgedrag, is dat laatste niet noodzakelijk. Dat een verlieslatend bod zonder compensatie vanuit winsten aan de bronkant ook misbruik van machtspositie kan opleveren in de vorm van roofgedrag, volgt uit de NS zaak [Boetebesluit ACM Limburg, d.d. 22 mei 2017, www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/17379_besluit-boete-ns-voor-misbruik-machtspositie-bij-limburgse-aanbesteding-29-06-2017.pdf].

Relevant in dit kader is een rapport van Deloitte dat in 2014 kruissubsidie onderzocht binnen de NS groep.[32] Dit rapport concludeert, kortweg, dat er geen indicaties zijn voor het optreden van kruissubsidiëring tussen NS en haar dochterondernemingen Abellio en QBuzz. In dit rapport worden echter geen binnenlandse spoorconcessies getoetst, omdat die toen nog niet door NS werden geëxploiteerd (onderzocht werden busconcessies en spoorconcessies in het buitenland). Bovendien heeft Deloitte alleen onderzoek gedaan naar de interne verrekenprijzen, andere mogelijke bronnen van kruissubsidiëring (zoals het doen van een verlieslatend bod bij een regionale aanbesteding, waardoor bij een normrendement op concernniveau het rendement bij andere activiteiten binnen het concern hoger moet zijn), zijn niet onderzocht. De ACM ziet daarom in de bevindingen in dit rapport geen aanleiding om de eerdere conclusie omtrent het in bepaalde gevallen bestaande risico op kruissubsidie door NS te herzien.

Aanwijzingen voor reeds opgetreden verlieslatende biedingen
Uit de zaak NS-Limburg blijkt dat sprake was van een verlieslatend bod door NS in het kader van de regionale aanbesteding in Limburg. Uit een analyse van het bewijs bleek dat NS de Limburgse concessie wilde winnen om te voorkomen dat een concurrent in Limburg kon laten zien dat samenloop tussen intercity's van NS en stoptreinen van de regionale concessiehouder op hetzelfde traject succesvol kan zijn. In Limburg ontstond deze samenloop doordat de Limburgse concessie twee stoptreindiensten omvat, die voordien onderdeel waren van de HRN-concessie. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ('IenM', tegenwoordig Infrastructuur en Waterstaat) wilde tijdens de zogenoemde '*mid-term review*' van de HRN-concessie in 2019 onderzoeken, mede op basis van ervaringen met deze samenloop, of ook andere HRN-treinverbindingen voor decentralisatie in aanmerking komen. De Limburgse concessie was daarmee een *pilot* voor decentralisatie. NS wilde, door zelf de Limburgse concessie uit te voeren, de kans verkleinen dat haar positie op het HRN onder druk zou komen te staan en concurrenten konden gaan meedingen naar (delen van) het HRN. Doel hiervan was niet de overheveling van een economische machtspositie van de ene markt (HRN) naar de andere markt (de regionale aanbesteding), maar het behoud van een economische machtspositie op de markt voor (het uitoefenen van) het exploitatierecht van de HRN-concessie. De ACM heeft geconcludeerd dat dit gedrag kwalificeert als misbruik van een economische machtspositie (meer specifiek: als het hanteren van roofprijzen) en heeft de NS daarvoor een boete opgelegd. Dit besluit staat nog niet in rechte vast omdat NS tegen dit besluit in beroep is gegaan.

Mogelijke toekomstige risico's
De ACM acht het risico aanwezig dat NS bij toekomstige aanbestedingen van regionaal spoorvervoer ook een prikkel heeft om concurrenten uit te sluiten met verlieslatende biedingen om haar machtspositie te beschermen. Daarmee zou het gelijke speelveld worden verstoord. Op voorhand is niet aan te geven bij welke aanbestedingen dit het geval zal zijn. Bij een decentralisatie van regionale lijnen uit het hoofdrailnet (zoals is overeengekomen in het regeerakkoord Rutte-III) ziet de ACM een risico dat NS wil voorkomen dat haar positie op het hoofdrailnet verder onder druk komt te staan.

2.3 Beheersmaatregelen

Deze paragraaf behandelt de beheersmaatregelen die kruissubsidie adresseren. De ACM concludeerde eerder dat er een risico is op ongeoorloofde kruissubsidie door NS en op voorhand geen risico is op ongeoorloofde kruissubsidie door andere partijen. De ACM concentreert zich in deze paragraaf daarom op beheersmaatregelen gericht op NS.

2.3.1 Bestaande beheersmaatregelen

De Mededingingswet
In de aanwezigheid van een economische machtspositie kan kruissubsidie (aan de doelkant) worden geadresseerd met de Mededingingswet, die misbruik van een onderneming met een economische machtspositie verbiedt. Voor het voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidie is daarbij het roofprijzenkader

[32] Deloitte, Adviesopdracht onderzoek kruissubsidie NS Groep NV, 27 juli 2014.

van de Mededingingswet relevant. Dat kader adresseert ongeoorloofde verlieslatende biedingen en daarmee ook ongeoorloofde kruissubsidie aan de doelkant.

In de afwezigheid van een economische machtspositie is het roofprijzenkader van de Mededingingswet niet van toepassing. De ACM concludeerde echter eerder dat in die situatie er geen prikkel is voor kruissubsidie. Indien er in die situatie toch sprake is van kruissubsidie, dan resulteert dat niet in een verstoring van het gelijke speelveld.

Relevant is dat deze beheersmaatregel ex post werkt. Er wordt ingegrepen naar aanleiding van gedrag dat reeds heeft plaatsgevonden, zijnde in dit geval een bieding waarin sprake is van roofprijzen. Dit heeft in beginsel geen effect op de gunning van een regionale concessie. Die gunning zal immers vrij snel na de bieding plaatsvinden, terwijl een onderzoek naar roofprijzen gewoonlijk een langere tijd vergt. Bij het nemen van een besluit van de ACM, zal naar verwachting de concessie al gegund zijn en niet meer kunnen worden teruggedraaid. Overigens gaat ondanks dat de Mededingingswet een ex post instrument is, van de mogelijke inzet wel een ex ante (afschrikwekkende) werking uit.

Gescheiden boekhouding - algemeen
Een gescheiden boekhouding betekent dat de financiële gegevens (bijvoorbeeld kosten, opbrengsten en balansgegevens) van een bedrijfsonderdeel of activiteit apart kunnen worden geïdentificeerd. Een gescheiden boekhouding kan een rol spelen bij het adresseren van kruissubsidie. De functie van de gescheiden boekhouding in relatie tot kruissubsidie is dat het gerealiseerde rendement op de betreffende activiteit betrouwbaar – dat wil zeggen met een juiste toerekening van kosten en opbrengsten en de juiste transferprijzen – kan worden bepaald.

Een gescheiden boekhouding kan een rol spelen aan zowel de kant van de mogelijke bron als het mogelijke doel van kruissubsidie. Voor de activiteiten die een mogelijke bron zijn van kruissubsidie, kan een gescheiden boekhouding worden gebruikt om te voorkomen dat het behaalde rendement te hoog wordt.Daarmee kan de bron voor kruissubsidie worden weggenomen. Een activiteit die de mogelijke bron is van kruissubsidie is de exploitatie van het (onderhands gegunde) HRN. Een te hoog rendement op die activiteiten kan daar worden voorkomen door de vergoeding die de concessiehouder betaalt aan de concessieverlener, voldoende hoog te maken.[33] Een gescheiden boekhouding voor het HRN kan dan worden gebruikt om die vergoeding vast te stellen en eventueel bij te stellen.[34] Daarmee kan de bron van kruissubsidie worden weggenomen.

Voor de activiteiten die een mogelijk doel zijn van kruissubsidie, kan een gescheiden boekhouding worden gebruikt om te voorkomen dat het behaalde rendement te laag wordt. Een gescheiden boekhouding kan hier echter slechts een beperkte rol spelen. De belangrijkste beperking van een gescheiden boekhouding bij het voorkomen van kruissubsidie aan de doelkant, is dat het slechts *achteraf* de *daadwerkelijk gerealiseerde* kosten, opbrengsten en rendementen zichtbaar maakt. Bij kruissubsidie in aanbestedingen voor spoorvervoer gaat het echter om het *vooraf verwachte* rendement bij een reële *verwachting* van kosten en opbrengsten. Het uiteindelijk *gerealiseerde* rendement kan altijd hoger of lager uitvallen dan die verwachting: er kan sprake zijn van meevallers of tegenvallers. In het geval in een individuele concessie een te laag rendement is behaald betekent dan ook niet automatisch dat sprake is geweest van kruissubsidie.

Indirect kan een aandeelhouder, bij NS de Nederlandse Staat (ministerie van Financiën) kruissubsidie adresseren door met de gescheiden boekhouding de gerealiseerde rendementen op aanbestede concessies te bewaken. Indien blijkt dat het *gerealiseerde* rendement voor *verschillende* concessies

[33] De PSO-verordening, die hierna wordt behandeld, heeft mede dit oogmerk.
[34] De concessievergoeding voor het HRN (2015-2015) is vastgesteld op 80 miljoen per jaar (artikel 66 HRN-concessie) en kan op basis van een evaluatie in 2019 worden bijgesteld (artikel 27.4 HRN-concessie).

gemiddeld lager is dan het normrendement, dan is dat naar het oordeel van de ACM een signaal voor de aandeelhouder om meer behoudende biedingen van NS te eisen.

Op NS rusten verschillende verplichtingen om gescheiden boekhoudingen bij te houden. Die worden hierna besproken.

Gescheiden boekhouding - Wp2000 en concessievoorwaarden HRN
Artikel 32 van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) verplicht de concessieverlener om aan een concessie voor spoorvervoer voorschriften te verbinden ten aanzien van het opstellen van een financiële verantwoording van het uitvoeren van de concessie. Deze verantwoording moet worden gescheiden van die voor andere activiteiten, dit betekent dat er een gescheiden boekhouding moet worden gevoerd. Die plicht is door de concessieverlener van het HRN (het ministerie van I&W) vertaald in artikel 21 van de HRN-concessie.[35] NS zelf geeft aan dat zij een gescheiden boekhouding voor de HRN-concessie voert.

Artikel 32 van de Wp2000 betekent dat ook voor alle regionale concessies gescheiden boekhoudingen moeten worden bijgehouden. Dit geldt dus niet alleen voor NS, maar ook voor andere partijen die een concessie in aanbestedingen hebben verworven. Niet in alle gevallen vertalen de concessieverleners (Provincies) deze bepaling echter naar een daadwerkelijke verplichting in de concessie. Voor de regionale concessie Alphen-Gouda die is aanbesteed en wordt geëxploiteerd door NS, is de verplichting bijvoorbeeld niet in de concessievoorwaarden opgenomen. NS geeft wel aan op vrijwillige basis een gescheiden boekhouding te voeren voor deze concessie.

Gescheiden boekhouding - PSO-verordening
EU-verordening nr. 1370/2007 (hierna: PSO-verordening) vermeldt, in de bijlage daarbij, dat zij onder meer als doel heeft om kruissubsidies te vermijden.[36] De bijlage van deze verordening bevat ook een aantal regels betreffende de toerekening van kosten binnen een gescheiden boekhouding.

Artikel 6 van de PSO-verordening bepaalt dat ongeacht de gunningswijze van een concessie ('openbaredienstcontract') elke compensatie[37] voor een concessie moet voldoen aan de eis dat er geen sprake mag zijn van overcompensatie. Lid twee van de bijlage bepaalt dat de compensatie (subsidie) voor een concessie niet hoger mag zijn dan wat noodzakelijk is voor het dekken van het saldo van kosten (inclusief een redelijke winst gelijk aan de gebruikelijke kosten voor kapitaal) en opbrengsten.[38] Omgekeerd geformuleerd impliceert dit dat een vergoeding die een concessiehouder betaalt aan een concessieverlener, voldoende hoog zou moeten zijn zodat een winst hoger dan een redelijke winst wordt voorkomen. Deze bepaling adresseert daarmee kruissubsidie aan de bronkant.

Op basis van de PSO-verordening lijkt ook NS verplicht om een gescheiden boekhouding te voeren voor de HRN-concessie. Dit is echter niet volledig duidelijk. Zo geeft de minister van Financiën aan dat voor deze gescheiden boekhoudingsverplichting is vereist dat de concessiehouder een financiële compensatie ontvangt en dat voor het HRN dit niet het geval is.[39] De tekst van de verordening vereist echter niet dat sprake moet zijn van een *financiële* compensatie. Artikel 2.g. van de verordening definieert „compensatie voor openbaredienstverlening" als: "elk, met name financieel [onderstreping ACM], voordeel dat direct of indirect door een bevoegde instantie uit overheidsmiddelen wordt verleend tijdens of in verband met de periode waarin een openbaredienstverplichting worden vervuld". "Met name" impliceert dat de compensatie ook een andere aard kan hebben. In het handboek Spoorwegwegrecht wordt ook aangegeven dat hier "*niet van belang [is] of sprake is van subsidieverlening of, zoals in Nederland met de aan NS verleende concessie voor het HRN het geval is, de concessiehouder een bedrag moet betalen aan de*

[35] De ACM houdt geen toezicht op de naleving van artikel 21 van de HRN-concessie en artikel 32 van de Wp2000.
[36] Zie randnummer 5 van deze bijlage.
[37] Compensatie van een concessieverlener aan een concessiehouder.
[38] Ofwel compensatie ≤ kosten (inclusief een redelijke winst gelijk aan de gebruikelijke kosten voor kapitaal) *minus* opbrengsten.
[39] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 165, nr. 160, Deelnemingenbeleid Rijksoverheid,16 april 2013.

concessieverlener voor het recht om het openbaar vervoer te mogen verrichten. Voor de toepassing van de PSO-verordening is uitsluitend het exclusieve karakter van de concessie bepalend."[40]

Naar het oordeel van de ACM is het gewenst de onduidelijkheid of deze verplichting van toepassing is op de HRN-concessie weg te nemen.

Gescheiden boekhouding - andere wettelijke bepalingen
Naast de voorgaande wettelijke bepalingen, rust op basis van artikel 2:10 van het Burgerlijk Wetboek op NS de verplichting om voor elke juridische vennootschap binnen de NS-groep een gescheiden boekhouding te voeren (zoals NS Reizigers, Nedtrain, NS Stations, NS Vastgoed, etc.[41]).[42] Daarnaast geldt voor bepaalde concessies een gescheiden boekhoudingsverplichting op basis van artikel 25b van de Mededingingswet.

Toets door de aandeelhouder
De aandeelhouder van NS, het Ministerie van Financiën, heeft voor investeringen boven een drempelwaarde een goedkeuringsrecht. Dit is vastgelegd in de Nota Deelnemingenbeleid.[43] De drempelwaarde voor NS is vastgelegd in haar statuten. Voor NS is de drempelwaarde bij investeringen voor concessies in Nederland € 100 miljoen.[44] De criteria voor de beoordeling van de investeringsvoorstellen zijn uitgewerkt in de Nota Deelnemingenbeleid. Een belangrijk criterium in relatie tot kruissubsidie is dat de investering een verwachte positieve netto contante waarde heeft, ofwel dat de investering voldoende verwacht rendement moet opleveren.[45] Deze toets van de aandeelhouder adresseert mede het risico van kruissubsidie aan de doelkant. Deze toets, die plaatsvindt voordat NS een investering doet, sluit het risico op kruissubsidie echter niet geheel uit, vooral gelet op de informatieasymmetrie (bijvoorbeeld ten aanzien van de prognoses waarop een business case is gebaseerd) tussen aandeelhouder en onderneming.

2.3.2 Aanvullende beheersmaatregelen

Zoals uit de vorige paragraaf is af te leiden, is er in de wet- en regelgeving al een aantal zaken geregeld om daarmee risico's op kruissubsidiëring te beperken. In deze paragraaf behandelt de ACM de mogelijke aanvullende beheersmaatregelen om kruissubsidie te adresseren en hun voordelen en nadelen.

Verbod op meebieden van NS
Een structurele oplossing die kruissubsidie met volledige zekerheid voorkomt, is een verbod voor NS, en onderdelen van NS, om mee te bieden op spoorvervoerconcessies die worden aanbesteed. Dit is de beheersmaatregel die geldt voor de gemeentelijke vervoerbedrijven in de grote steden waarbij het stadsvervoer (bus, tram, metro) onderhands is gegund: deze gemeentelijke vervoersbedrijven mogen niet meebieden op concessies die worden aanbesteed.[46] FMN noemt dit als haar geprefereerde maatregel. Een voordeel van deze beheersmaatregel is zijn effectiviteit: verstorende kruissubsidie wordt met zekerheid voorkomen. Een groot nadeel is dat dit de concurrentie van NS in regionale aanbestedingen wegneemt. Zoals eerder vermeld (zie paragraaf 2.2), acht de ACM de (potentiële) concurrentiedruk van NS belangrijk. Momenteel zijn er naast NS vier andere exploitanten van openbaar spoorvervoer (Arriva, Connexxion, Keolis en Qbuzz), maar deze vervoerders schrijven niet in op elke regionale aanbesteding.[47] Een minimum

[40] Handboek Spoorwegrecht, Adriaan Hagdorn, Viola Sütö, Andres Wedzinga, 2017, p. 390.
[41] De volledige juridische structuur van NS is weergeven op p. 230 van het jaarverslag van NS 2017.
[42] Deze bepaling kent echter – anders dan de concessievoorwaarden voor het HRN en de PSO-verordening – geen mechanisme om hoge rendementen aan de bronkant van kruissubsidie te voorkomen en adresseert daarmee niet het risico op ongeoorloofde kruissubsidie.
[43] Ministerie van Financiën, Nota deelnemingenbeleid, 18 oktober 2013, p. 54-57.
[44] Ministerie van Financiën, Jaarverslag staatsdeelnemingen 2017, p. 85.
[45] Ministerie van Financiën, Nota deelnemingenbeleid, 18 oktober 2013, p. 55-56: *De investering heeft een positieve netto contante waarde. De investering moet voldoende rendement opleveren. Om te bepalen of dit het geval is zal van de investering de netto contante waarde berekend worden met een marktconforme discontovoet*." En "*Acceptabele onderbouwing van de discontovoet gegeven het risicoprofiel van de investering. De discontovoet moet het risicoprofiel van specifieke investering (en financieringsmix daarvan) weerspiegelen, niet bijv. het risicoprofiel van het gehele bedrijf of dat van de staat*."
[46] Artikel 63a jo. artikel 62 van de Wp2000.
[47] Zo was Arriva de enige bieder op de concessie voor de Noordelijke nevenlijnen van 2020-2035.

van drie bieders is wenselijk.[48] Als NS niet mee kan bieden, dan is er naar het oordeel van de ACM een groter risico dat dit minimum bij toekomstige aanbestedingen niet wordt gehaald. Anderzijds zou kunnen worden gesteld dat deelname van NS andere partijen kan weerhouden van een bod omdat deze partijen anticiperen op een verlieslatend bod van NS en daarmee te kleine winkans van hun eigen bod. Naar het oordeel van de ACM zou dat een risico zijn indien er geen beheersmaatregelen tegen verlieslatende biedingen van NS zouden zijn. Er zijn echter wel beheersmaatregelen zoals de Mededingingswet (die ook ex ante een afschrikwekkende werking heeft), een gescheiden boekhouding en de ex ante toets van biedingen van NS door haar aandeelhouder, de Nederlandse Staat. Die beheersmaatregelen verlagen de kans op een verlieslatend bod zodanig dat de ACM het niet waarschijnlijk acht dat andere aanbieders niet zouden bieden door het risico op verlieslatende biedingen van de NS. Gelet op het belang van de concurrentiedruk van NS, acht de ACM een verbod op meebieden van NS niet passend. Dat geldt te meer daar het risico op verstorende kruissubsidie afhankelijk is van de omstandigheden van de aanbesteding en op voorhand niet is aan te geven voor welke aanbestedingen van regionale concessies er een risico op kruissubsidie is.

Separate bedrijfsonderdelen van NS die meedoen aan aanbestedingen
Deze beheersmaatregel behelst de verplichting dat NS alleen aan aanbestedingen mee mag doen via een separaat bedrijfsonderdeel. Naar het oordeel van de ACM voegt deze maatregel slechts weinig toe aan de verplichting om een gescheiden boekhouding te voeren. Nadeel is dat het beperkingen stelt aan de interne bedrijfsvoering. Gelet op de geringe toegevoegde waarde acht de ACM een dergelijke aanvullende verplichting niet passend. Uit de zaak NS-Limburg – waar NS meebood via het separate bedrijfsonderdeel Abellio – blijkt ook dat dit geen garantie is om een ongeoorloofd verlieslatend bod te voorkomen.

Ex ante toets van bod NS door toezichthouder
Deze beheersmaatregel behelst dat een toezichthouder beoordeelt of een eventueel bod van NS op een regionale concessie verlieslatend is. Dit betekent dat NS haar bod en *business case* naar de toezichthouder stuurt. Die *business case* bevat de verwachte opbrengsten, de verwachte kosten en het verwachte interne rendement over de hele lengte van de concessieperiode. Een toezichthouder moet vervolgens toetsen of de *business case* reëel is wat betreft de schatting van opbrengsten en kosten en moet beoordelen of het interne rendement voldoende hoog is. Deze toets is vergelijkbaar met de toets die plaatsvindt indien op basis van de Mededingingswet de *business case* ex post op roofprijzen wordt getoetst. Een dergelijke beoordeling die resulteert in een besluit, vergt een aanzienlijke doorlooptijd. Gunning aan NS kan bij deze maatregel pas plaatsvinden na een dergelijk besluit en een eventuele voorlopige voorziening tegen dit besluit. FMN noemt een dergelijke ex ante toets als beheersmaatregel. Voordeel van deze maatregel is dat de toets plaatsvindt vóór de gunning en daarmee (na het eerder genoemde verbod op meebieden) de beste garantie geeft dat geen concessies worden verleend waarin sprake is van een verlieslatend bod. Nadelen zijn ten eerste de hoge administratieve lasten[49] voor NS en de toezichthouder van de toets en van de beroepsprocedures die in veel gevallen na een toets en besluit zullen volgen. Een tweede nadeel is de vereiste langere tijd tussen biedingen en de uiteindelijke verlening van de concessie. Immers, indien de concessieverlener concludeert dat NS de aanbesteding wint, dient met de gunning te worden gewacht tot het besluit van de toezichthouder en een uitspraak van de rechter bij een daarop volgende voorlopige voorziening. Gelet op de nadelen, acht de ACM deze beheersmaatregel niet passend. Dat geldt te meer daar het risico op ongeoorloofde kruissubsidie afhankelijk is van de omstandigheden van de aanbesteding en op voorhand niet is aan te geven voor welke aanbestedingen van regionale concessies er een risico op ongeoorloofde kruissubsidie is.

[48] House of Commons Transport Committee, Rail franchising, Ninth Report of Session 2016–17, randnummer 20: "*Franchising* [het verlenen van concessies] *is also contingent upon an adequate level of market interest for franchise competitions. The general consensus is that a minimum of three bidders is preferable.*"
[49] De beoordeling is vergelijkbaar met de toets van de business case en het verwachte rendement op basis van de Mededingingswet op roofprijzen. Het verschil is dat deze laatste toets alleen ex post plaatsvindt indien daar een aanleiding voor is. In het geval van ex ante toezicht zou ieder bod van NS op deze wijze moeten worden getoetst.

Amendement Ziengs
Kamerlid Ziengs heeft tijdens de kamerbehandeling van het implementatiewetsvoorstel Vierde Spoorwegpakket een amendement voorgesteld om NS te verplichten een gescheiden boekhouding te voeren.[50] Dat amendement is verworpen door de Tweede Kamer. Een dergelijke verplichting rust echter al op NS via de concessievoorwaarden. Een aanvullende wettelijke normstelling is naar het oordeel van de ACM niet nodig.

Gescheiden boekhouding met controle op rendementsnorm aan doelkant
Een mogelijke extra beheersmaatregel is dat een toezichthouder ex post op basis van de gescheiden boekhouding toetst of NS op de door haar gewonnen aanbestede concessie een voldoende hoog rendement heeft behaald. De ACM is echter van oordeel dat dit geen zinvolle toets is. Om te toetsen of sprake is van een verlieslatend bod is immers relevant of ten tijde van de bieding op basis van de *verwachte* opbrengsten en *verwachte* kosten sprake is van een voldoende hoog *verwacht* rendement. Het uiteindelijk *gerealiseerde* rendement kan hoger en lager uitvallen dan die verwachting: er kan sprake zijn van meevallers of tegenvallers. Een in een individuele concessie behaald te laag rendement betekent dan ook niet automatisch dat sprake is geweest van een verlieslatend bod. Naar het oordeel van de ACM is dit daarom geen geschikte beheersmaatregel.

Toets aandeelhouder op alle biedingen van NS (ook bij investeringen van minder dan € 100 miljoen)
De toets van de aandeelhouder van NS bij investeringen in Nederland van meer dan € 100 miljoen, heeft als beperking dat niet alle biedingen van NS op concessies worden getoetst. Een mogelijke extra beheersmaatregel zou kunnen zijn om wel alle Nederlandse biedingen te toetsen. Indien de staat het van belang acht kruissubsidie te voorkomen, dan ligt het voor de hand dat zij daar ook in haar rol als aandeelhouder zoveel mogelijk aan bij draagt.

Conclusie
De meest effectieve bestaande beheersmaatregel tegen ongeoorloofde verlieslatende biedingen (waaronder ongeoorloofde kruissubsidie) is de Mededingingswet en specifiek het kader in die wet wat betreft roofprijzen.

Daarnaast kunnen gescheiden boekhoudingen een beperkte rol spelen bij het voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidie. Aan de bronkant van kruissubsidie door de juiste vast- en bijstelling van de concessievergoeding voor het HRN. Die beheersmaatregel adresseert niet de mogelijke kruissubsidie vanuit niet-vervoersactiviteiten zoals de exploitatie van stations. Mede om die reden is het met gescheiden boekhouding adresseren van kruissubsidie aan de bronkant moeilijk en is het adresseren van kruissubsidie aan de doelkant belangrijker. Wel acht de ACM het gewenst dat de onduidelijkheid over de toepasselijkheid van de verplichting voor het voeren van een gescheiden boekhouding voor het HRN op basis van de PSO-verordening wordt weggenomen.

Aan de doelkant kan een gescheiden boekhouding een beperkte rol spelen in combinatie met sturing door het Ministerie van Financiën als aandeelhouder. Indien blijkt dat het *gerealiseerde* rendement voor *verschillende* concessies *gemiddeld* lager is dan het normrendement, dan kan dat een signaal zijn om meer behoudende biedingen van NS te verlangen. De ACM vindt het daarom belangrijk dat de Nederlandse Staat in haar rol van aandeelhouder van NS op de hiervoor beschreven zaken stuurt om te zorgen dat NS een voldoende hoog rendement haalt op regionale concessies zodat eventuele ongeoorloofde kruissubsidie wordt voorkomen. Echter, ook met die sturing is de ACM van oordeel dat gescheiden boekhoudingen per saldo slechts een beperkte rol kunnen spelen in het adresseren van mogelijke ongeoorloofde kruissubsidie door NS.

De toets van de aandeelhouder van NS bij investeringen van meer dan € 100 miljoen, waarbij mede wordt gekeken of het verwachte rendement van een concessie in Nederland voldoende hoog is, adresseert mede

[50] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018–2019, 34 914, nr. 9, 3 oktober 2018.

het risico op ongeoorloofde kruissubsidie aan de doelkant. De ACM geeft in overweging dat de aandeelhouder van NS deze toets uitvoert bij alle biedingen van NS op regionale concessies in Nederland, ook indien de investeringen minder dan € 100 miljoen bedragen.

3. Toegang tot de spoorinfrastructuur en mogelijkheid tot ontwerpen van een betere dienstregeling

3.1 Inleiding

Voor het verzorgen van passagiersvervoerdiensten dienen vervoerbedrijven adequate toegang tot het spoor zelf te hebben. ProRail verdeelt de schaarse capaciteit op het Nederlandse spoor in een jaarlijks terugkerend verdeelproces. De verdeling van de capaciteit gebeurt aan de hand van verdeelregels die, met name, zijn opgenomen in het *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur.* Daarin is aan een aanzienlijk deel van het vervoer dat NS verricht, nationaal en stadsgewestelijk openbaar vervoer, hogere prioriteit toegekend bij de toekenning van spoorcapaciteit dan aan het type vervoer dat de regionale vervoerders in de regel verzorgen, streekgewestelijk openbaar vervoer.

Volgens een aantal regionale vervoerders beschikt met name NS (het NS-concern) daardoor over strategische voordelen ten opzichte van hen, waar het gaat om capaciteitsverdeling. NS zou daar ook gebruik van maken. Het gaat met name om de mogelijkheid om strategische capaciteitsclaims in te dienen op samenloopbaanvakken, waar het hoofdrailnet grenst aan regionale concessiegebieden. Daardoor zou de exploitant van een regionale concessie in de regio een minder goede aansluiting kunnen bieden, of minder goed aanvullend of aansluitend vervoer kunnen bieden, dan NS dat zou kunnen.

Tevens zou NS in staat zijn een betere dienstregeling te ontwerpen dan overige regionale vervoerders. Ook dit hangt samen met de hogere prioriteit van een groot deel van het type vervoer dat NS verzorgt op het hoofdrailnet. De feitelijk intensievere betrokkenheid van NS en de betere kennis over de dienstregeling in de eerste fase van de capaciteitsverdeling (de Basis Uur Patroon of BUP-fase) zou maken dat NS een betere uitgangspositie heeft bij het uitbrengen van een bod op een aanbesteding van een regionale vervoerconcessie. Door FMN is in dit verband het volgende gesteld in haar bijdrage in 2018 aan de door de ACM uitgevoerde Spoormonitor:

> *"Los van het BUP-proces vraagt ook het voordeel dat NS heeft doordat zij de dienstregeling voor het HRN kan inkleuren, aandacht. De praktijk is immers dat NS zichzelf betere aansluitingen kan gunnen dan zij de regiovervoerders aanbiedt. Regiovervoerders zijn afhankelijk van de aansluitingen en tijden van NS, terwijl NS regio- en HRN-vervoer in eigen huis kan regelen en afstemmen. Ingeval van concurrentie heeft NS dus zowel de mogelijkheid als de prikkel om niet de voor de reiziger of concurrentie in de markt beste dienstregeling neer te zetten, wanneer dat haar strategisch belang (lees: zorgen voor goede aansluitingen met het regionaal vervoer) benadeelt. Terwijl zij die prikkel juist wel heeft als zij de aanbesteding zelf wil winnen. Juist nu bij aanbestedingen punten toekomen aan (bv.) aansluitingen op het HRN, is de garantie op non-discriminatie op dit punt van belang, evenals het toezicht daarop."*

Aan de hand van het bovenstaande citaat heeft de ACM gekeken naar mogelijke specifieke voordelen die NS zou genieten vanwege het ontwerp van de dienstregeling (zie paragraaf 3.3).

3.2 Toegang tot de spoorinfrastructuur

3.2.1 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

De risico's op verstoring van het gelijke speelveld bij aanbesteding van regionale vervoerconcessies zijn in de regel klein als het gaat om risico's die voortvloeien uit de capaciteitsverdeling, omdat concessiegebieden elkaar voor het overgrote deel niet overlappen, waardoor iedere vervoerder voor het grootste deel van de spoorcapaciteit niet afhankelijk is van capaciteitsbeslag dat wordt gelegd door een (potentieel) concurrerende spoorvervoerder.

Er zijn enkele mogelijkheden tot strategisch gedrag rond de capaciteitsverdeling denkbaar, die het gelijke speelveld bij aanbestedingen van regionale concessies voor openbaar passagiersvervoer per spoor kunnen verstoren. Ten eerste gaat het om strategisch gedrag op samenloopbaanvakken, stukken spoor waarvan meerdere passagiersvervoerders gebruikmaken. Het kan gaan om technische samenloop, waarbij treinen rijden over hetzelfde spoor maar de vervoerdiensten die zij verrichten niet concurreren. Het kan ook gaan om daadwerkelijke samenloop, waarbij treinen van verschillende aanbieders rijden over hetzelfde spoor en vervoerdiensten daadwerkelijke of potentiële alternatieven vormen voor de reiziger. Door de tijdligging van treinpaden te verleggen of de frequentie van het aantal ritten te verhogen, kan een vervoerder op een samenloopbaanvak een capaciteitsconflict in het leven roepen.

Ten tweede gaat het bij problematiek rond capaciteitsverdeling om capaciteit op sporen die leiden naar dienstvoorzieningen of die een bijzonder doel hebben. Vervoerders die toegang moeten hebben tot dienstvoorzieningen, moeten ook over de aansluitende capaciteit kunnen beschikken op de sporen die leiden naar die dienstvoorzieningen, met een tijdligging die efficiënte benutting van de dienst of voorziening mogelijk maakt. Strategisch gedrag[51] kan er op deze stukken spoor toe leiden dat vervoerders geen of suboptimale toegang hebben tot de dienstvoorziening of dienst.

Opgetreden risico's
De ACM is bekend met een incident op het traject Wierden-Enschede, waar sprake is van samenloop tussen treinen van NS en Keolis. Op 16 juni 2015 is de concessie ZwenZwoka (Zwolle-Enschede / Zwolle-Kampen) gegund aan Syntus (tegenwoordig: Keolis). Vanaf 10 december 2017 (dienstregelingsjaar 2018) mocht Keolis de gegunde concessie uitvoeren.

Keolis is na de gunning begonnen met voorbereidingen voor de exploitatie van de nieuwe concessie. Nadat Keolis bleek te hebben gewonnen, wees NS erop dat hier sprake is van een uitbreiding van samenloop op het HRN. Op grond van de HRN-concessie is deze uitbreiding enkel onder bepaalde voorwaarden toegestaan, te weten:[52]

(i) De uitbreiding houdt per saldo een substantiële verbetering in voor de totale groep reizigers;
(ii) De verzochte uitbreiding staat het continueren van de bestaande dienstverlening door NS niet in de weg;
(iii) De NS wordt niet belemmerd in het nakomen van de verplichtingen van de HRN-Concessie;
(iv) de verzochte uitbreiding levert geen substantieel financieel nadeel op voor NS.

NS maakte bezwaar bij de provincie tegen de concessieverlening aan Keolis[53]. Wel werkte NS in de eerste fase van de capaciteitsverdeling (de BUP-fase) mee aan het zoeken naar een conflictvrije oplossing voor de samenloop van de treinen. Deze oplossing werd gevonden met Keolis en ProRail. Echter, NS gaf aan vast te houden aan haar oude dienstregeling (die zou conflicteren met de treinen van Keolis), omdat NS nog geen duidelijkheid had of met de uitbreiding van de samenloop voldaan zou worden aan de eisen van de HRN-concessie. Zo had NS nog geen duidelijkheid of en op welke wijze ze voor de samenloop financieel zou worden gecompenseerd.[54] Uiteindelijk is er tussen Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de provincie Overijssel een akkoord bereikt over de financiële compensatie, waarna NS alsnog een capaciteitsaanvraag heeft ingediend die niet conflicteerde met de aanvraag van Keolis. Vanwege deze gang van zaken, verkeerde Keolis lange tijd in onzekerheid of ze tijdig met de intercity's zou kunnen rijden tussen Zwolle en Enschede en NS of vanwege de uitbreiding van de samenloop de oude dienstregeling aangepast moest worden.

[51] Strategisch gedrag kan bijvoorbeeld bestaan uit het claimen van opstelsporen voor het parkeren van dagelijks te gebruiken materieel op sporen die leiden naar onderhoudswerkplaatsen. Opstelcapaciteit voor dagelijks te gebruiken materieel heeft voorrgang bij toekenning van capaciteit, op grond van paragraaf 4.9 van de Netverklaing.
[52] Zie artikel 2, derde en vijfde lid, van de Concessie Hoofdrailnet 2015-2025 over toentertijd voorziene samenloop en voorwaarden voor uitbreiding hiervan.

[53] www.tubantia.nl/overig/provincie-overijssel-bezorgd-om-bezwaar-ns-over-aanbesteding-syntus~af916987

[54] www.ovpro.nl/trein/2017/02/06/ns-eist-compensatie-voor-extra-trein-van-syntus

Daarnaast zijn bij de ACM enkele voorbeelden aangedragen door vervoerders waarbij zij in onzekerheid verkeerden of ze konden beschikken over de benodigde capaciteit op bijzondere typen sporen zoals opstelsporen, sporen in de buurt van onderhoudswerkplaatsen en onderhoudssporen. Ten eerste wijst FMN in algemene zin op de positie van NS en NS-dochter NedTrain in verband met lokale verkeersleiding op emplacementen en rangeer- en opstelsporen en 'aanlandcapaciteit' op stations. De capaciteit is op zulke plekken vaak schaars. NS of NedTrain is daar volgens FMN in staat om strategische reserveringen te plegen of om sporen bezet te houden. Sinds 2018 voert ProRail de lokale verkeersleiding op emplacementen weer zelf uit.

Een ander voorbeeld heeft wederom betrekking op de ZwenZwoka-concessie. Keolis heeft voor deze concessie het onderhoud van de treinen uitbesteed aan Stadler. Omdat NS en Stadler geen overeenstemming konden bereiken over het (gedeeld) gebruik van de bestaande onderhoudswerkplaats in Hengelo heeft Stadler besloten een nieuwe onderhoudswerkplaats te bouwen. Voor deze nieuwe werkplaats had Stadler sporen nodig op het emplacement Hengelo. De sporen op dit emplacement waren echter al verdeeld in het formele capaciteitsverdelingsproces, waardoor Stadler afhankelijk was van de vrijwillige medewerking van de spoorwegondernemingen aan wie de capaciteit was toebedeeld. ProRail stelde voor dat de werkplaats op de sporen 337 en 336 kon worden gebouwd. Spoor 337 was echter al in gebruik als ATB-herstelspoor[55] door NedTrain. Volgens Stadler maakte NedTrain slechts incidenteel gebruik maakt van het ATB-herstelspoor en kon NedTrain uitwijken naar een andere locatie. Vanwege de bezwaren van NedTrain voor gebruik van spoor 337 heeft ProRail een alternatieve oplossing voorgesteld om de werkplaats op de sporen 336 en 335 te bouwen. Stadler is hiermee akkoord gegaan, maar achteraf bleek dat de bouw van de werkplaats op deze sporen aanzienlijk duurder was. Uiteindelijk heeft NedTrain Stadler compensatie betaald.

3.2.2 Bestaande beheersmaatregelen toegang tot spoorinfrastructuur

De capaciteit op het spoor wordt verdeeld door een onafhankelijke beheerder. ProRail heeft als neutrale spelverdeler er geen belang bij om de ene vervoerder boven de andere vervoerder te bevoordelen in het verdeelproces. Ook zijn de spelregels voor capaciteitsverdeling vastgelegd in Nederlandse en Europese wet- en regelgeving en de Netverklaring, waardoor de verdeelregels transparant zijn. Tot slot zijn er procedures op grond waarvan vervoerders hun recht kunnen halen, in geval de verdeelregels niet correct worden toegepast. Er bestaat een geschilprocedure bij ProRail, een gang naar de ACM is mogelijk, maar ook die naar de burgerlijke rechter.

Voor wat betreft de hiervóór gesignaleerde problematiek over strategische capaciteitsclaims op samenloopbaanvakken, zijn er geen specifieke maatregelen voorhanden tegen zulke claims. In principe is het rechtmatig om op een samenloopbaanvak een capaciteitsaanvraag in te dienen die concurreert met de capaciteitsaanvraag van een andere spoorvervoerder.

Ten aanzien van toegang tot bijzondere sporen, zoals sporen op opstelterreinen, geldt dat de problematiek lijkt voort te komen uit onduidelijkheid over toepasselijke wet- en regelgeving. Op basis van de oude regelgeving rond verdeling van capaciteit op sporen rond opstelsporen en dienstvoorzieningen was niet altijd helder hoe capaciteit verdeeld werd en op basis van welke criteria. Ook was niet altijd duidelijk welk feitelijk gebruik van sporen nu conform verdeling plaatsvindt of niet, ook omdat soms lokale partijen daar zeggenschap over hadden. Inmiddels heeft ProRail voor verdeling van capaciteit op sporen die niet behoren tot de hoofdspoorweginfrastructuur aparte verdeelregels opgenomen in de netverklaring.

[55] Automatische TreinBeïnvloeding: systeem grijpt in wanneer een trein te hard of door een rood sein rijdt. Wanneer er zich een storing aan het ATB voordoet, moet een trein meteen naar het dichtstbijzijnde ATB-herstelspoor rijden.

3.2.3 Aanvullende beheersmaatregelen toegang tot spoorinfrastructuur

In het algemeen volstaat het huidige wettelijke kader met betrekking tot capaciteitsverdeling voor het verkrijgen van spoorcapaciteit die benodigd is voor het uitvoeren van een regionale concessie.

Uit de eerder genoemde voorbeelden blijkt dat zich problemen kunnen voordoen op samenloopbaanvakken en/of sporen die nodig zijn voor de realisatie van en toegang tot dienstvoorzieningen. Hierdoor kunnen vervoerders bij aanbestedingen in grotere onzekerheid verkeren over de vraag of ze kunnen beschikken over de benodigde capaciteit. ProRail beschikt momenteel niet over de doorzettingsmacht om ingediende aanvragen te wijzigen om de bestaande capaciteit optimaal te benutten. De ACM wijst op de aanbevelingen die door onderzoeksbureau Andersson Elfers Felix (AEF) zijn gedaan bij de evaluatie van het *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur* in 2018.[56] AEF concludeert dat de huidige coördinerende rol van ProRail bij de verdeling van capaciteit haar te weinig bevoegdheid geeft om de capaciteitsverdeling te optimaliseren. De aanbeveling is om ProRail de bevoegdheid te geven een grotere (regie-)rol te nemen bij de verdeling van de capaciteit, zodat de bestaande capaciteit optimaal kan worden benut.

Daarnaast is te overwegen om capaciteit op grond van een zogenoemde kaderovereenkomst een status te geven in het *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur* en partijen op grond daarvan langjarig capaciteitsbeslag te kunnen laten leggen op het spoor. Bijkomend voordeel is dat investeren in capaciteitsvergroting daarmee effectiever wordt. Tot slot wordt op dit moment in Europees verband gewerkt aan de zogenoemde 'Time Table Redesign,' waarbij capaciteit op langjarige basis kan worden ingepland. Bij goede verankering van een dergelijk verdeelproces voor de lange termijn in Nederlandse wet- en regelgeving, zou dit een oplossing kunnen bieden voor het beslechten van capaciteitsclaims met een langdurig karakter, zoals conflicten tussen claims voor capaciteit voor naburige concessies.

3.3 Ontwerpen van een betere dienstregeling

3.3.1 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

Indien NS inderdaad de mogelijkheid heeft zodanige invloed uit te oefenen op de dienstregeling dat zij zich hierdoor een betere aansluiting kan gunnen dan dat zij regiovervoerders aanbiedt, zou dit leiden tot een uniek voordeel voor NS. De theorie dat NS over deze mogelijkheid beschikt vindt zijn oorsprong in het feit dat NS invloed kan uitoefenen op de tijdliggingen van de dienstregeling op het gehele HRN, en zodoende betere aansluitingen op knooppunten kan realiseren. NS plant namelijk zelf de dienstregeling van de treinen op het HRN. Daarom heeft zij als enige inzicht in de door haar gewenste wijzigingen voor de treinen op het HRN voor de komende jaren, welke mogelijk van belang kunnen zijn voor de aansluiting op de exploitatie van regionale lijnen.

Risico's die zijn opgetreden

In de praktijk heeft geen enkele concessieverlener aangegeven dat een dergelijk risico zich materialiseert. Wel is duidelijk dat NS mogelijk over een informatievoorsprong beschikt voor toekomstige dienstregelingen vanuit haar positie op het HRN. Met deze extra informatie kan zij mogelijk scherper/realistischer inschrijven.

3.3.2 Bestaande beheersmaatregelen

Voor 2013 deed NS de uitvoering van de knooppuntplanning (op stations) voor de overige vervoerders. Door het overhevelen van de lokale planningstaken van NS naar ProRail is het verdeelproces in de afgelopen jaren voor de vervoerders transparanter en eerlijker geworden.

Bij een aanbesteding dienen alle partijen over gelijke informatie te beschikken. Vooral sinds de perikelen rond de aanbesteding van het openbaar vervoer in Limburg zijn ook de provincies hier attent op. In het gesprek met de provincie Gelderland werd bijvoorbeeld aangegeven dat de provincie voornemens is zélf

[56] www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/27/evaluatie-besluit-capaciteitsverdeling-hoofdspoorweginfrastructuur

alle informatie te verzamelen, om deze vervolgens bij de aanbesteding aan alle partijen beschikbaar te maken. Gezien de exclusieve positie van NS op het HRN, zal de situatie dat zij invloed kan uitoefenen op de dienstregeling op het HRN, en daarmee invloed kan uitoefenen op aangrenzend vervoer in regionale concessiegebieden, voorlopig niet wijzigen. Van belang hierbij is wel dat een nieuwe dienstregeling voor advies voorgelegd moet worden aan consumentenorganisaties, waardoor deze gaandeweg nog kan veranderen . Het advies van de consumentenorganisaties biedt – hoewel dit niet bindend is - ook een check op de kwaliteit van de dienstregeling.

3.3.3 Aanvullende beheersmaatregelen

NS beschikt, voortkomende uit haar positie op het HRN, over een voorsprong met betrekking tot geplande veranderingen in de dienstregeling op het HRN omdat zij aan de basis staat van de planning van de dienstregeling van het HRN met alle aansluitingen op knooppunten. Het is echter – zoals eerder door ACM vastgesteld – de vraag of deze voorsprong ook daadwerkelijk tot een nadeel heeft geleid voor regionale vervoerders. Het mogelijke risico dat door FMN is aangedragen lijkt in theorie wel aanwezig, maar wordt niet herkend door concessieverleners. De concessieverleners kunnen het gelijke speelveld waarborgen door aan te geven van welke dienstregeling inschrijvers dienen uit te gaan bij een aanbesteding.

4. Toegang tot diensten en dienstvoorzieningen

4.1 Inleiding

Naast toegang tot het spoor zelf, hebben passagiersvervoerders ook toegang nodig tot spoorgebonden diensten en 'dienstvoorzieningen'. Het gaat om allerlei bijkomende infrastructurele voorzieningen en diensten om passagiers vervoer per spoor te kunnen aanbieden. Daarbij gaat het in de eerste plaats om adequate toegang tot stations en voorzieningen daarvan. Maar bijvoorbeeld ook om opstelcapaciteit voor treinmaterieel (parkeerruimte), treinwasinstallaties, onderhoudswerkplaatsen, installaties voor treinvoorverwarming, pauzelocaties voor personeel op stations, reisinformatie en voorzieningen voor weergave daarvan, watertoevoer en fecaliënafvoer.

De twee grootste exploitanten van dienstvoorzieningen (c.q. aanbieders van diensten) zijn ProRail en NS. ProRail is bijvoorbeeld exploitant van dienstvoorzieningen zoals opstelsporen en deels van stations. Daarnaast zijn de NS-onderdelen NSReizigers, NedTrain en NS Stations belangrijke exploitant van onder meer reisinformatie, treinonderhoudswerkplaatsen en voorzieningen op stations. Maar ook andere passagiersvervoerders beschikken soms zelf over bepaalde dienstvoorzieningen, zoals een werkplaats voor het onderhoud aan treinen.

Ten aanzien van de dienstvoorzieningen is in de Quickscan uit 2013[57] uitgebreid stil gestaan bij de knelpunten die vervoerders ervaren bij het verkrijgen van toegang en het afnemen van bepaalde diensten. Uit de gesprekken die ACM voor dit advies heeft gevoerd, blijkt dat vervoerders op dit onderdeel nog knelpunten ervaren. Daarbij wordt met name gewezen op de structurele voordelen die NS ontleent aan haar strategische positie op stations, opstelterreinen, treinonderhoudsvoorzieningen en met betrekking tot reis- en reizigersinformatie.

4.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

In de Quickscan 2013 is het belang benadrukt van tijdige, transparante en non-discriminatoire toegang tot diensten en dienstvoorzieningen, om de markt voor personenvervoer goed te laten functioneren.[58] Duidelijkheid over het verkrijgen van toegang tot diensten en voorzieningen is noodzakelijk voor een vervoerder om toe te treden tot de markt (een concessiegebied). Zonder duidelijk en tijdig aanbod kunnen toetredende vervoerders immers niet een goede (kosten-) schatting maken voor het opstellen van een offerte om mee te dingen naar regionale concessies. Zulke onzekerheid werkt concurrentieverstorend op het moment dat een aanbesteding gaande is, indien concurrerende partijen wél zekerheid kunnen bieden aan de concessiegever. Met betrekking tot de prijs moet worden opgemerkt dat het bij veel diensten en dienstvoorzieningen gaat om relatief geringe bedragen, maar dat er vaak veel verschillende zaken nodig zijn voor het succesvol exploiteren van een treinconcessie. Het totaalbedrag dat daarmee gemoeid is, is vooral van belang op het moment van aanbesteding.

Daar waar met name NS beschikt over diensten en dienstvoorzieningen die voor concurrerende spoorvervoerders essentieel zijn bij het doen van een concurrerende bieding conform de aanbestedingseisen, heeft zij ook met name de mogelijkheid en de prikkel om de kosten en het kwaliteitsniveau van (diensten afgenomen door) haar concurrenten te beïnvloeden. Het feit dat concessies over een langere tijd worden gegund, maakt het belang van zekerheid vooraf over de prijzen en toegangsvoorwaarden voor het gebruik van deze faciliteiten alleen maar groter. Ook na gunning van een concessie kan manipulatie met kwaliteit, prijzen en voorwaarden immers leiden tot een ongelijk speelveld,

[57] www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12277/Quickscan-personenvervoer-per-spoor-2013.
[58] Idem, paragraaf 2.1.

dat mogelijk impact heeft op een zittende concessiehouder, zoals verlies van een concessie of afname van de prikkel om aan andere of volgende aanbestedingen mee te doen.

Opgetreden risico's
In het onderzoek naar de gedragingen van NS bij de aanbesteding van de Limburg-concessie constateerde de ACM dat NS zich had gedragen in strijd met artikel 71 van de Spoorwegwet. Het ging daarbij over onder andere de toegang tot pauzelocaties voor personeel op stations, ruimte voor servicepunten op stations, reisinformatie en OV-chipkaartvoorzieningen (bijvoorbeeld toegangspoortjes).

Naast deze problematiek deden zich, in de context van aanbesteding van concessies, ook problemen voor met toegang tot dienstvoorzieningen na de aanbesteding van de ZwenZwoka concessie. In paragraaf 3.2.1 is reeds aangegeven dat NS en Stadler geen overeenstemming konden bereiken over het gebruik van de bestaande onderhoudswerkplaats in Hengelo. Ook geven enkele vervoerders aan dat zij op het moment van aanbesteding geen duidelijkheid kunnen geven over de permanente beschikbaarheid van voorzieningen voor het dagelijks onderhoud (schoonmaak, watervoorziening, fecaliënafvoer) gedurende de hele looptijd van de concessie. Zij wijzen er op dat NS die zekerheid wél kan bieden tijdens aanbestedingsprocedures.

Voorts geven bijna alle regionale vervoerders aan dat zij knelpunten ervaren rond toegang tot voorzieningen op en rond stations en dat dit tot onzekerheid leidt tijdens het aanbestedingsproces[59] of tijdens de looptijd van de concessie. De problematiek varieert van perikelen rond toegang tot wachtruimtes voor personeel, de mogelijkheid voor het plaatsen van informatiebalies, parkeerplekken voor personeel en de mogelijkheid om aan branding (plaatsen van logo's) en commerciële exploitatie van stations te doen. Daarnaast wijzen regionale vervoerders op onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen NS en ProRail op stations en onduidelijkheid over het totaaloverzicht wat de mogelijkheden op stations zijn en wie daarvoor benaderd kan worden.

Tenslotte geven bijna alle regionale vervoerders aan dat zij problemen ervaren met toegang tot reisinformatie[60] van andere vervoerders en correcte verspreiding van hun eigen reisinformatie. Specifiek wordt gewezen op correcte informatie over aansluitende treinen en (correcte weergave van) informatie over omreismogelijkheden bij verstoringen. Daarnaast wijzen zij op een voortdurende prikkel bij NS om op dit punt strategisch gedrag te vertonen en de mogelijkheid daartoe. Correctheid van reisinformatie en toegang tot reisinformatie van andere vervoerders is essentieel om een vervoerconcessie naar behoren uit te kunnen voeren. In het bijzonder geven enkele vervoerders aan dat het kunnen plaatsen van tijdelijke informatiebalies of bewegwijzering op stations in geval van geplande of ongeplande buitendienststellingen van het spoor problematisch is.

Mogelijke toekomstige risico's
Regionale personenvervoerders hebben in antwoord op vragen van de ACM aangegeven dat te verwachten is dat knelpunten zich zullen blijven voordoen. Met betrekking tot toegang tot diensten en dienstvoorzieningen merken regionale vervoerders op, dat de regulering daarvan inmiddels beter is. De

[59] De onzekerheid tijdens het aanbestedingsproces vormde aanleiding voor Veolia om bij de ACM (op grond van artikel 71 van de Spoorwegwet) een klacht in te dienen over toegang tot diensten en dienstvoorzieningen tijdens de aanbesteding van de concessie voor het openbaar vervoer in Limburg voor de periode 2016-2031. Besluit van de ACM van 6 maart 2015, zaaknummer 14.0983.53, kenmerk ACM/DTVP/2015/201308.

[60] Het is hier, gezien de aard van de problematiek, beter om te spreken van "informatie voor reizigers" in brede zin. Het gaat om:
- statische reisinformatie, de reguliere dienstregeling van de betreffende vervoerder en informatie over de reguliere dienstregeling van vervoerders die aansluitend vervoer verzorgen;
- dynamische reisinformatie, actuele reisinformatie, waaronder reisinformatie bij verstoringen van de dienstregeling en actuele reisinformatie over aansluitend vervoer door andere vervoerders;
- informatie op stations, zoals het aanbrengen van logo's van vervoerders, bewegwijzering naar treinsporen en OV-chipppaaltjes en ruimte voor reisinformatiebalies voor permanent en tijdelijk (bij verstoringen) gebruik;
- toegang tot elektronische systemen voor verspreiding van reisinformatie (LCD- schermen, websites, apps), en de apparatuur om de informatie inzichtelijk te maken voor reizigers en anderen.

toepassing van de ex ante goedkeuringsbevoegdheid[61] door de ACM bij aanbestedingen heeft naar de mening van concessieverleners en vervoerders de transparantie vergroot. Er is vooraf meer helderheid over de tarieven en voorwaarden van het gebruik van deze dienstvoorzieningen.

Dit neemt volgens vervoerders echter niet weg, mede gezien de ervaringen uit het verleden, dat NS in de praktijk nog strategisch gedrag kan vertonen (ook na de aanbesteding), zodat de problematiek rond toegang tot het spoor en tot diensten en dienstvoorzieningen zich zal blijven voordoen. Bovendien is de ex ante goedkeuring beperkt tot een aantal dienstvoorzieningen, bedoeld in bijlage II, punt 2, onderdelen a, f en i, van Richtlijn 2012/34/EU, en vallen bijvoorbeeld bepaalde technische voorzieningen hier niet onder.

4.3 Beheersmaatregelen

4.3.1 Bestaande beheersmaatregelen toegang tot dienstvoorzieningen

De meest specifieke beheersmaatregel die eerlijke toegang tot diensten en dienstvoorzieningen regelt in het kader van aanbestedingen van concessie voor openbaar passagiersvervoer per spoor, wordt gevormd door de artikelen 68a-68c van de Spoorwegwet. Die schrijven voor dat exploitanten van bepaalde soorten diensten en dienstvoorzieningen voorafgaand aan een aanbesteding van een regionale vervoerconcessie, een referentieaanbod voor diensten en dienstvoorzieningen moeten doen. Dat aanbod moet vooraf worden goedgekeurd door de ACM.

Daarnaast bestaan er nog diverse regelingen met betrekking tot het verkrijgen van toegang tot spoorse diensten en dienstvoorzieningen en over transparantie met betrekking tot het aanbod daarvan. Allereerst geven de artikelen 12 tot en met 19 van het *"Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte"*[62], regels omtrent de transparantie van het aanbod van diensten en dienstvoorzieningen. Ook regelen zij een recht op toegang en de voorwaarden daarvoor, de procedure voor een verzoek om toegang, en worden hier eisen gesteld aan de hoogte en totstandkoming van tarieven.

Specifiek met betrekking tot diensten op en rond stations bevat artikel 18 van het genoemde Besluit de plicht voor de exploitant daarvan (in de regel NS en ProRail), om een stationsportfolio op te stellen, met daarin informatie over diensten op en rond stations. Indien de genoemde regels niet worden nagekomen door een aanbieder van een dienst of exploitant van een dienstvoorziening, dan kan een aanvrager bij de ACM een klachtprocedure starten op grond van artikel 71 van de Spoorwegwet. Een gang naar de burgerlijke rechter om rechten op toegang (en transparantie over het aanbod) af te dwingen, is ook mogelijk.

Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten[63] (hierna: de Uitvoeringsverordening dienstvoorzieningen), regelt ook de transparantie van het aanbod van diensten en dienstvoorzieningen, een procedure voor toegang en de afhandeling van conflicten daarbij en een procedure voor het verkrijgen van toegang tot in onbruik geraakte dienstvoorzieningen. De procedure is niet gekoppeld aan toegang in verband met het uitvoeren van een vervoerconcessie; een verzoek om toegang op basis van de *Uitvoeringsverordening* kan op ieder moment worden gedaan.

[61] De ACM heeft op basis van art. 68 Spoorwegwet de bevoegdheid om voorafgaand aan een aanbesteding goedkeuring te verlenen aan de tarieven en voorwaarden van een aantal dienstvoorzieningen, waaronder passagiersstations, was- en tankinstallaties.
[62] Besluit van 21 november 2015, houdende regels met betrekking tot de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op het gebied van spoor en houdende wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32) (Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte), Stb. 2015, nr. 461. Grondslag voor het besluit vormen de artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet.
[63] Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 van de Commissie van 22 november 2017 betreffende de toegang tot dienstvoorzieningen en spoorgebonden diensten, *PbEU* 2017, L 307/1.

Daarnaast kunnen ook decentrale (aanbestedende) overheden diensten en dienstvoorzieningen afnemen ('voorinkopen') bij aanbieders en deze onderdeel laten uitmaken van de aanbesteding. Dit voorkomt dat, in gevallen waar dienstaanbieders en exploitanten ook meedingen naar concessies, zij een voorsprong hebben op andere vervoerders. Toegang tot de diensten of dienstvoorzieningen wordt op die manier onderdeel van de aanbesteding, en garandeert een gelijk speelveld.

4.3.2 Aanvullende beheersmaatregelen toegang tot dienstvoorzieningen

Het bestaande wettelijke kader draagt bij aan een transparante en non-discriminatoire toegang tot diensten en dienstvoorzieningen en daarmee aan het gelijke speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer. De ervaren knelpunten van vervoerders laten echter zien dat NS in mindere mate in onzekerheid verkeert over de toegangsmogelijkheden en de geboden kwaliteit van de dienstverlening dan regionale vervoerders. De grootste knelpunten worden daarbij ervaren met de dienstvoorzieningen en diensten op en rond stations. Met de ex ante goedkeuring van de tarieven en voorwaarden van stationsvoorzieningen kan de ACM het gelijke speelveld bij regionale aanbestedingen bewaken.[64]

Wel ziet de ACM mogelijkheden voor vereenvoudigingen in het bestaande wettelijke kader. Zo bevat het huidige kader enkele doublures wat betreft verplichtingen omtrent de transparantie van het aanbod van diensten en dienstvoorzieningen. Het *"Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte"* bevat zowel algemene transparantieverplichtingen als een bijzondere, de stationsportfolio. In aanvulling daarop dienen exploitanten en dienstaanbieders op grond van de *Uitvoeringsverordening dienstvoorzieningen* ook inzichtelijk te maken wat hun voorwaarden en tarieven zijn. Verder dient de spoorbeheerder (ProRail) te verwijzen naar de tarieven en voorwaarden van diensten en dienstvoorzieningen in de jaarlijks te verschijnen netverklaring. Wellicht is het hier mogelijk om de bestaande regelgeving over toegang tot diensten en dienstvoorzieningen te 'ontdubbelen', bijvoorbeeld door de eis tot het opstellen van het stationsportfolio te laten vervallen.

[64] Gedragstoezicht zal echter niet op voorhand alle vormen van benadeling kunnen voorkomen. In de reactie die de ACM gaf op het rapport "Kiezen voor een goed spoor", gaf de ACM aan dat het afsplitsen van decentrale en/of samenloopstations een structurele oplossing is om prikkels tot benadeling van concurrenten weg te nemen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 984, nr 713, bijlage. Reactie ACM op p. 95-97.

5. Ongelijke toegang tot data

5.1 Inleiding

Voor de inschrijving op een regionale aanbesteding dienen marktpartijen een goede inschatting te kunnen maken van de verwachte kosten en opbrengsten voor de exploitatie van treindiensten. Daarvoor dienen zij bijvoorbeeld te kunnen beschikken over historische reizigersdata om de benodigde capaciteit voor het vervoeren van reizigers en de verwachte opbrengsten te berekenen.

De ACM heeft aan concessieverleners (Provincies) en concessiehouders (spoorvervoerders) gevraagd welke informatie essentieel is voor het kunnen uitbrengen van een goed bod. In antwoord op de vragen van de ACM geven zij aan dat de volgende informatie noodzakelijk is:

- reizigersaantallen, OV-chipkaart herkomst-bestemmingsgegevens over de laatste drie jaar;
- opbrengsten van de treindiensten in de laatste drie jaar;
- informatie over personeel dat overgaat naar nieuwe concessiehouder.

Vooral het belang van gedetailleerde informatie over reizigersaantallen in de vorm van geanonimiseerde of gepseudonimiseerde OV-chipkaart herkomst-bestemmingsgegevens over de laatste drie jaar wordt benadrukt. Het gaat dan om een database waarin alle treinreizen[65] op de relevante trajecten zijn opgenomen met begin- en eindstation, tijdstip en het type tarief (1^{e} of 2^{e} klas, studenten-OV of niet, etc.) (hierna: OV-chipkaartdata). Op basis van dit meest gedetailleerde informatieniveau over reizigersaantallen hebben bieders een precies beeld van de recente reizigersstromen en de variatie daarin over tijdstippen van de dag en dagen van het jaar. Bij een aantal recente aanbestedingen[66] is deze OV-chipkaartdata (voor de laatste drie jaar) beschikbaar gesteld aan de bieders.

5.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

Een ongelijke informatiepositie van inschrijvende partijen bij een aanbesteding van regionaal spoorvervoer kan resulteren in een verstoring van een gelijk speelveld. Zo beschikken zittende concessiehouders doorgaans over meer en accuratere informatie dan andere partijen. Doordat andere partijen minder (accurate) informatie hebben, kunnen zij een minder goede inschatting maken van de verwachte kosten en opbrengsten (omdat zij bijvoorbeeld niet kunnen inschatten wat de reizigersaantallen zullen zijn en hoeveel materieel er nodig is). Voldoende, tijdige en betrouwbare informatie is belangrijk voor het opstellen van een goede business case. Indien inschrijvers niet over bepaalde informatie kunnen beschikken worden zij geconfronteerd met meer onzekerheden; de prognose die ze maken kent dan een grotere bandbreedte aan mogelijke uitkomsten. De werkelijke uitkomst kan aanzienlijk hoger of lager zijn. Hoe kleiner de onzekerheid, des te scherper het bod kan zijn. Indien niet alle vervoerders beschikken over dezelfde informatie die essentieel is voor het inschatten van kosten en opbrengsten, dan verstoort dit het gelijke speelveld.

De essentiële informatie over reizigersaantallen en opbrengsten is in beginsel in bezit van de zittende concessiehouder. [67] Deze heeft een prikkel om de informatie niet te verstrekken omdat hij daarmee een concurrentievoordeel behaalt. De grotere onzekerheid bij andere bieders resulteert immers in minder scherpe biedingen van andere bieders. Daarom is de ACM van oordeel dat gebrek aan toegang tot essentiële data het gelijke speelveld bij regionale aanbestedingen kan verstoren.

[65] Bij multimodale concessies zijn mogelijk ook gegevens over bus-, metro en tramreizen nodig.
[66] Dit gedlt in ieder geval voor de concessies Alphen-Gouda en Zwolle-Enschede, Zwolle-Kampen.
[67] OV-chipkaartdata is aanwezig bij TransLink, de beheerder van OV-chipdata.

Opgetreden problemen met toegang tot data
Bij de aanbesteding van de concessie voor openbaar trein- en busvervoer in 2014 door de Provincie Limburg is gebleken dat NS haar dochter Abellio een oneigenlijke kennisvoorsprong verschafte, door:

- op oneigenlijke wijze bedrijfsvertrouwelijke informatie van Veolia, die de lopende concessie in Limburg exploiteerde, te verkrijgen (onder meer via de toenmalige concessiedirecteur van Veolia) en deze informatie te gebruiken om haar eigen bod te verbeteren;
- relevante informatie betreffende het HRN, die op dat moment nog niet beschikbaar was voor de andere inschrijvers, te verstrekken aan haar dochter Abellio; en
- vertrouwelijke informatie betreffende de verzoeken van andere inschrijvers om toegang tot materieel en voorzieningen die zij nodig hadden van andere NS-dochters, door te spelen aan Abellio. Abellio kon deze informatie gebruiken bij het bepalen van haar eigen bod, en heeft dit ook gedaan.[68]

Gebleken is dat NS op discriminatoire wijze informatie met betrekking tot de reizigersopbrengsten verstrekte aan het biedingsteam van Abellio Nederland.[69] Daardoor had Abellio Nederland een kennisvoorsprong. De overige inschrijvers hadden slechts beschikking over onduidelijke en ongevalideerde bronnen over de reizigersopbrengsten. Deze onduidelijkheid is pas in een laat stadium en bovendien slechts deels weggenomen.[70]

Ten aanzien van de relevante informatie betreffende het hoofdrailnet was van belang dat in Limburg twee nieuwe lijnen uit het HRN werden gedecentraliseerd.[71] Daardoor waren alle inschrijvers afhankelijk van NS voor de informatie over reizigersopbrengsten op die lijnen. Tevens zouden grote wijzigingen in de dienstregeling op het HRN worden doorgevoerd. Uit het onderzoek naar de aanbesteding in Limburg is gebleken dat NS informatie over de toekomstige HRN-dienstregeling heeft gedeeld met Abellio, terwijl deze informatie niet met andere vervoerders is gedeeld.[72] Deze kennisvoorsprong heeft overigens niet geresulteerd in een concurrentievoordeel voor NS.[73]

Uit de Limburg-zaak blijkt dat een vervoerder om strategische redenen informatie kan achterhouden voor de concessieverlener, ook als deze daarom vraagt.

Mogelijke toekomstige risico's
Ook voor toekomstige aanbestedingen signaleert de ACM dat er een risico is dat concessiehouders om strategische redenen informatie zullen achterhouden of het verstrekken van deze informatie zullen vertragen. Ook zal specifieke aandacht moeten worden besteed aan de beschikbaarheid van informatie bij de verdere decentralisatie van lijnen uit het HRN, die is overeengekomen in het regeerakkoord.[74]

[68] Boetebesluit ACM Limburg, 29 juni 2017, samenvatting, p. 7.
[69] Idem, rnr 839.
[70] Idem, rnr 839.
[71] Dit betreft de lijnen Roermond-Maastricht en Sittard-Heerlen.
[72] Boetebesluit ACM Limburg, 29 juni 2017, rnr 797 t/m 814.
[73] Idem, rnr 813.
[74] Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst, 10 oktober 2017: "Om tot een regionaal geïntegreerd aanbod van trein, tram/metro en bus te komen worden meer sprinterdiensten op het hoofdrailnet toegevoegd aan regionale OV-concessies. We richten ons daarbij op één of meer van de lijnen Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda (in combinatie met de Merwede-Lingelijn). NS mag net als alle andere marktpartijen aan deze regionale concessies meedoen."

5.3 Beheersmaatregelen

5.3.1 Bestaande beheersmaatregelen

Mededingingswet

De Mededingingswet adresseert risico's op discriminatoire informatieverstrekking door ondernemingen die beschikken over een economische machtspositie. ACM kan achteraf ingrijpen indien bijvoorbeeld is gebleken dat informatie alleen is gedeeld met het eigen dochterbedrijf en niet met andere marktpartijen. Met de Mededingingswet kan niet worden voorkomen dat er sprake is van een ongelijke informatiepositie bij de start van een aanbesteding.

Wel bestaan er andere maatregelen die bij zouden moeten dragen aan een gelijke informatiepositie van vervoerders bij regionale aanbestedingen van treinconcessies.

Informatieprofiel

Zo zijn er in 2003 afspraken gemaakt tussen decentrale overheden, NS en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM, tegenwoordig Infrastructuur en Waterstaat) over de gegevens die NS beschikbaar moet stellen bij decentralisatie van spoorlijnen.[75] Dit overeengekomen informatieprofiel is gebruikt voor de twee te decentraliseren stoptreindiensten in Limburg.[76] Dit informatieprofiel heeft echter niet kunnen verhinderen dat NS bij de aanbesteding in Limburg op discriminatoire wijze informatie heeft verstrekt aan het biedingsteam van Abellio Nederland.[77]

PSO-verordening

Voorts bevat de PSO-verordening een wettelijke basis voor het verstrekken van informatie bij aanbestedingen. De PSO-verordening maakt duidelijk dat het de taak is van de concessieverlener om te zorgen dat alle bieders beschikken over de informatie die essentieel is voor het uitbrengen van een bod. Zo dienen op basis van artikel 4, achtste lid, van de PSO-verordening de concessievoorwaarden te vereisen dat concessiehouders informatie moeten verstrekken aan concessieverleners die essentieel is voor de gunning van concessies voor openbaar vervoer. Voor de verbetering en standaardisering van de informatieuitwisseling tussen concessieverleners en vervoerders is door het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) het Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV) opgesteld.[78] Het MIPOV wordt bij aanbestedingen gebruikt als basis voor de eisen die de concessieverlener stelt aan de informatielevering door de concessiehouder.

Nationale Data Openbaar Vervoer

Tenslotte is er de databank van Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV). De databank van NDOV is één centrale databank voor actuele en statische reisinformatie over het openbaar vervoer in Nederland. Dit omvat onder meer geplande dienstregelingen, actuele reisinformatie (vertragingen, uitgevallen ritten, etc.) en tariefinformatie over bussen, trams, metro's, treinen en overig openbaar vervoer. Vervoerbedrijven stellen hun ruwe data beschikbaar in het NDOV waar iedereen deze gegevens kan gebruiken. Het doel van NDOV is het beschikbaar stellen van ruwe reisinformatie ten behoeve van reisinformatiediensten, zoals reisplanners en apps met actuele reisinformatie.

5.3.2 Aanvullende beheersmaatregelen

Evenals concessieverleners en vervoerders, acht de ACM het van groot belang dat bij regionale aanbestedingen OV-chipkaartdata van het betreffende concessiegebied van de drie meest recente jaren beschikbaar is voor alle bieders. Die informatie wordt door concessieverleners bij een aantal recente aanbestedingen ook al verstrekt. De ACM acht het belangrijk dat concessieverleners die informatie

[75] Brief staatssecretaris van IenM, 10-02-2014, TK 29984, nr. 463.
[76] Verslag van een schriftelijk overleg, TK 29984, nr. 473.
[77] Boetebesluit ACM Limburg, 29-06-2017, rnr 839.
[78] KpVV (2008). Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV) . Rotterdam: Kennisplatform Verkeer en Vervoer en KpVV. (2011). Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV): Technische uitwerking MIPOV 2008 m.b.t. OV-chipkaart.

makkelijk en zonder juridische procedures van de beheerder van die OV-chipkaartdata kan verkrijgen. Dit betekent dat concessieverleners minder afhankelijk zouden moeten zijn van vervoerders voor het verkrijgen van OV-chipkaartdata.

Een mogelijke wettelijke basis hiervoor is het nog niet in werking getreden artikel 30c van de Wp2000. Dit artikel luidt: "*Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het beschikbaar stellen, door concessiehouders, aanbieders van elektronische vervoerbewijzen en de in artikel 30a, eerste lid, onderdeel a, bedoelde instellingen, van geanonimiseerde en niet tot personen herleidbare gegevens over de, uit het gebruik van vervoerbewijzen af te leiden, reizigersstromen*."
Op basis van dit artikel zou in een algemene maatregel van bestuur kunnen worden geregeld dat de gepseudonimiseerde of geanonimiseerde OV-chipkaartdata van een bepaald concessiegebied van de laatste drie jaar op verzoek aan concessieverleners moet worden verstrekt.[79]

De ACM beveelt aan om bij deze evaluatie tevens te onderzoeken of de zelfregulering op basis van de informatiehuishouding voldoende waarborgen biedt voor tijdige beschikbaarheid van de OV-chipkaartdata bij overheden. Mocht dat niet het geval zijn, dan beveelt de ACM aan om artikel 30c van de Wp2000 in werking te laten treden en in een aan dat artikel gekoppelde algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de beheerder van de OV-chipkaartdata verplicht is deze data (van het betreffende concessiegebied van de drie meest recente jaren) op verzoek aan concessieverleners te verstrekken.

[79] In augustus 2018 heeft de ACM voor de ontwikkeling van de markt voor de mobiliteitsdiensten het belang van gelijke beschikbaarheid van OV-chipkaartdata benadrukt. Daarbij heeft de ACM aanbevolen om de huidige zelfregulering op basis van de *informatiehuishouding* in 2019 te evalueren – en mocht uit de evaluatie blijken dat dit nodig is – reeds nadere voorbereidingen te treffen om artikel 30c van de Wp2000 in werking te laten treden om daarmee toegang tot gebruiksdata te kunnen afdwingen. Zie verder: www.acm.nl/nl/publicaties/advies-regulering-ov-betaalmarkt.

6. Beschikbaarheid van treinmaterieel

6.1 Inleiding

Het Nederlandse spoornet heeft enkele technische eigenschappen die het vrijwel uniek maken in Europa. Dit heeft onder anderen te maken met de tractie-energievoorziening. Het Nederlandse spoor werkt op 1,5 kV gelijkspanning, met enkele lijnen zoals de HSL en de Betuwelijn op 25 kV wisselspanning.[80] 1,5 kV is tamelijk zeldzaam in Europa.[81] Daarnaast wordt er op het Nederlandse spoor gebruikgemaakt van de veiligheidssystemen ATB-EG en ATB-NG. Dit is een Nederlands treinbeveiligingssysteem, waar het materieel mee moet kunnen werken.

Hierdoor is de markt voor spoormaterieel sterk gelimiteerd, aangezien aankoop van (tweedehands) materieel vanuit het buitenland door de hoge ombouwkosten economisch niet haalbaar is. De vraag naar materieel voor op het Nederlandse spoor is derhalve gelimiteerd tot nieuwe treinen, of tweedehands treinen welke reeds voldoen aan de Nederlandse eisen.

Vanuit de markt heeft de ACM signalen ontvangen dat regionale vervoerders als knelpunt ervaren dat NS in staat zou zijn rijtuigen die zijn aangeschaft voor inzet op het HRN eventueel (later) ook in te zetten op regionale lijnen. Ook is het vanwege het gebrek aan tweedehands materieel makkelijker voor een zittende vervoerder om in te schrijven op een opvolgende aanbesteding; zij heeft immers het materieel al beschikbaar.[82] Daarnaast heeft noch NS, noch een eventuele andere zittende vervoerder in algemene zin een verplichting om rijtuigen die uit haar actieve dienstregeling stromen te koop aan te bieden. Een dergelijke verplichting kan wel voortkomen uit de concessie, dan wel uit andere afspraken tussen de concessiehouder en de concessieverlener.

6.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

Met betrekking tot materieel heeft NS – zoals door Europe Economics geformuleerd – een *incumbency advantage*.[83] Zij heeft door haar grote positie op het Nederlandse spoornet een schaalvoordeel wat betreft materieel, en kan dit schaalvoordeel mogelijk deels overhevelen naar nieuwe concessies.

Het schaalvoordeel van NS is substantieel op het gebied van rollend materieel in Nederland . Uit publieke bronnen blijkt dat – ondanks het feit dat er op dit moment 19 gedecentraliseerde passagiersconcessies onder verantwoordelijkheid van een regionale overheid zijn aanbesteed – de NS over aanzienlijk meer materieel beschikt dan alle decentrale vervoerders tezamen. [84] [85]

Daarnaast bestaat er geen formele scheiding tussen rollend materieel bestemd voor het HRN en materieel bestemd voor regionale concessies binnen NS. Het staat NS – wanneer de concessievoorwaarden hier niet aan in de weg staan – vrij materieel dat op het HRN heeft gereden – eventueel na aanpassingen – in te zetten op regionale concessies. Als NS vanuit haar beschermde positie op het onderhands gegunde HRN de beschikking heeft over treinen, die ingezet (kunnen) worden bij regionale concessies, terwijl andere vervoerders niet of moeilijk kunnen beschikken over tweedehands materieel, dan ontstaat er een groot

[80] Zie Netverklaring 2019 bijlage 17.
[81] Zie bijv. https://nl.wikipedia.org/wiki/Stroomvoorziening_van_spoorwegen#/media/File:Europe_rail_electrification.png.
[82] Dit is uiteraard niet het geval wanneer de opvolgende aanbesteding nieuw materieel eist.
[83] www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/15195/Extern-onderzoek-naar-dominante-posities-op-de-spoormarkt, par. 3.2.3 e.v.
[84] Zie PDF Reizigersvervoerders & Concessies van ProRail, 9 december 2018.
[85] De Regionale vervoerders hebben samen zo'n 200 treinen, zie hierover o.a. www.arriva.nl, het jaarverslag kwaliteit Keolis, jaarverslag kwaliteit Connexxion; De NS beschikt volgens haar webpagina over bijna 3000 rijtuigen. Tijdschrift "Op de Rails" heeft in haar uitgave 2019-2 een overzicht gepubliceerd van alle materieel per vervoerder.

concurrentievoordeel voor NS die haar oorsprong vindt in de beschermde positie op het HRN. In deze situatie kan er naar de mening van de ACM sprake zijn van een verstoring van het gelijke speelveld.

Ook kan er sprake zijn van een verstoring van het gelijke speelveld indien – bij gebrek aan mogelijkheden tot aanschaf nieuw/tweedehands materieel – inzet van de treinen van de zittende vervoerder nodig is om een concurrerend bod te kunnen uitbrengen en er geen goede regeling is getroffen voor de overname en/of lease van dit materieel.

Om deze risico's beter te kunnen inschatten heeft de ACM de volgende zaken onderzocht:

- De aanwezige drempels voor vervoerders om materieel te kopen of te leasen voor de exploitatie van de concessie;
- De eisen die concessieverleners stellen aan materieel. Hierbij is bijvoorbeeld de vraag of concessieverleners eisen dat gebruik wordt gemaakt van nieuw materieel, of dat inzet van tweedehands materieel mogelijk is. In dat laatste geval is relevant of er een overnameregeling is getroffen voor het materieel van de zittende vervoerder.
- De mate van waarschijnlijkheid dat NS daadwerkelijk HRN treinen gaat inzetten voor de exploitatie van regionale concessies.

Drempels verwerving materieel
In haar gesprekken heeft de ACM voorbeelden gezien van aanbestedingen waarbij vervoerders afzagen van het indienen van een bod met als hoofdreden het ontbreken van realistische mogelijkheden om materieel aan te schaffen. Dit werpt een grote drempel op voor nieuwe vervoerders om toe te treden op regionale lijnen. Hiervoor merkten we al op dat de markt voor tweedehands spoormaterieel sterk gelimiteerd is. Vervoerders geven in gesprekken aan dat de aankoop van tweedehands materieel vanuit het buitenland door de hoge ombouwkosten economisch niet haalbaar is.

Een praktijkvoorbeeld van een dergelijke drempel is het baanvak Nijmegen-Roermond. Hier is elektrificatie van het traject gaande. Tot afronding van dit project is het echter noodzakelijk, dat de concessiehouder voor (tijdelijke) dieseltreinen zorgt. In het programma van eisen is bovendien vastgesteld dat deze treinen niet van een eerder bouwjaar mogen zijn dan 2000. Vanwege deze eisen – in combinatie met het ontbreken van een overnameregeling voor de voorheen rijdende dieseltreinen – wordt het bijzonder moeilijk voor nieuwe toetreders om in te schrijven, omdat zij waarschijnlijk niet aan de gestelde materieeleisen kunnen voldoen.

Eisen van concessieverleners aan materieel

Aanbesteding	Eisen materieel	Overnameverplichting	Overdrachtsplicht	Vindplaats
Limburg	Enkel treinen gebouwd in of na 2014.	Verplichting tot het leasen van alle Elektrische Treinstellen die zijn verworven ten behoeve van de vorige concessie Zuid-Limburg	Verplichting tot overdracht treinen na einde concessie.	Programma van eisen D4
Noordelijke Nevenlijnen	Keuze nieuwe of bestaande treinen, zolang ze voldoen aan het bestek, en niet ouder zijn dan 30 jaar.	Mogelijke overname huidige treinen. Opdrachtgevers 'onderzoeken' of de eigenaar van de bestaande treinen 'bereid is' deze over te dragen.	Mogelijk verplicht overnameaanbod. De concessieverlener behoudt zich het recht voor om de Concessiehouder te verplichten (een deel van) de treinstellen ter overname aan te bieden.	Programma van eisen F
Merwedelinge-lijn	Keuze nieuwe of bestaande treinen, zolang ze voldoen aan het bestek, en niet ouder zijn dan 30 jaar.	Verplichting om 10 bestaande treinen over te nemen, met vastgestelde procedure.	In beginsel overdrachtsplicht, indien ten minste 23 maanden voor het eindmoment van de concessie aan de concessiehouder medegedeeld.	Programma van eisen 4.5 & 5.1
ZwenZwoKa	Enkel treinen gebouwd in of na 2016.	Geen.	Geen.	Programma van eisen C.4

Bij enkele regionale concessies die recent zijn aanbesteed, is de verplichting opgenomen om (relatief) nieuw materieel aan te schaffen. Bij de aanbesteding van de Noordelijke Nevenlijnen was ook gebruik van bestaand materieel – op dat moment in de handen van Arriva – toegestaan. Naar de mening van enkele vervoerders was er vanwege het ontbreken van leasetarieven en/of overnamecondities onvoldoende informatie beschikbaar om een offerte in te dienen op basis van het gebruik van bestaand materieel.

Inzet van HRN-treinen op regionale lijnen

In de praktijk is het volgens NS niet eenduidig dat (reserve)treinen die op het HRN worden ingezet, zomaar op regionale lijnen zouden kunnen worden ingezet. Bestekken kennen vaak specifieke eisen aan materieel, en concessies kunnen daarom mogelijk enkel gereden worden met specifiek op de betreffende concessie toegespitst materieel.

NS heeft aangekondigd haar materieel op het HRN te vernieuwen, door vernieuwing van 30% van het materieelpark.[86] Dit zou impliceren dat wanneer er een tweedehands markt zou bestaan, er een grote instroom van tweedehands treinstellen zou kunnen ontstaan. De mogelijkheid tweedehands treinen aan te schaffen, zou het voor vervoerders makkelijker moeten maken toe te treden op de spoorwegmarkt. Daarnaast geeft NS aan dat zij enkel een strategische reserve aanhoudt, welke nodig is om schommelingen en verstoringen op te vangen. Deze strategische reserve is – naar mening van NS – niet voldoende om een concessie erbij te rijden, nog daargelaten de technische aanpassingen.

[86] Strategie NS 2016-2019; www.ns.nl/binaries/_ht_1533650898622/content/assets/ns-nl/over-ons/samenvatting-strategie-ns-2016-2019.pdf

Mogelijke toekomstige risico's
De ACM verwacht dat bij toekomstige aanbestedingen, evenals bij eerdere aanbestedingen, door concessieverleners de mogelijkheid wordt geboden om in te schrijven met tweedehands materieel. Daarbij hebben de zittende vervoerders mogelijk een groot concurrentievoordeel als er geen overgangsregeling wordt getroffen. Daarnaast kan bij decentralisatie van nieuwe lijnen een ongelijk speelveld ontstaan, waarbij vervoerders aanzienlijk moeilijker geschikt materieel kunnen verkrijgen dan NS die reeds beschikt over geschikte treinen voor het rijden op het hoofdrailnet.

6.3 Beheersmaatregelen

6.3.1 Bestaande beheersmaatregelen

Wp2000
De Wp2000 kent een regime met betrekking tot overdracht van rechten en verplichtingen ten aanzien van productiemiddelen, waaronder ook het rollend materieel. Aan de hand van artikelen 43a t/m 43c moet een (voormalige) concessiehouder alle rechten en verplichtingen – inclusief de bijhorende bedrijfsinformatie – overdragen aan de nieuwe concessiehouder.[87] Indien gebruik wordt gemaakt van dit overdrachtsregime stelt de concessieverlener de betaling van de waarde van deze voornoemde rechten en plichten aan de (voormalige) concessiehouder zeker.[88] Daartegenover staat dat de concessieverlener op haar beurt van de nieuwe concessiehouder een zekerheid kan verlangen alvorens de concessie te gunnen.[89] De werking van artikel 43a van de Wp2000, en derhalve de overdrachtsplicht tussen concessiehouders, kan in zijn geheel worden uitgesloten door de concessieverlener.[90]

PSO-verordening
Met de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket zijn er nieuwe bepalingen in de PSO-verordening opgenomen die de beschikbaarheid van geschikt treinmaterieel moeten waarborgen. Hierbij wordt nadrukkelijk de verantwoordelijkheid gelegd bij de concessieverleners om te beoordelen of er maatregelen moeten worden genomen om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel.[91] In tegenstelling tot het bovengenoemde regime van de Wp2000 moet deze beoordeling verplicht worden uitgevoerd, en kan de werking van de PSO-verordening niet worden uitgesloten in de concessie. Het beoordelingsverslag moet publiekelijk beschikbaar zijn. Daarnaast kan de bevoegde instantie maatregelen treffen om te zorgen dat partijen non-discriminatoire toegang tot het materieel hebben.[92] Als de noodzaak hiertoe blijkt, dan kan de concessieverlener besluiten om dergelijke maatregelen te treffen. De verordening geeft hiervan voorbeelden. Zo kan de bevoegde instantie:

- rollend materieel aanschaffen en dit tegen marktprijs aan concessiehouders ter beschikking stellen;
- garanties verstrekken voor de financiering van rollend materieel;
- in de concessie toezeggen dat rollend materieel aan het einde van de concessie tegen marktprijs door de concessieverlener wordt overgenomen; en
- samenwerken met andere concessieverleners om over een groter bestand aan rollend materieel te beschikken.

[87] Artikel 43b lid 7 Wp2000 vormt een uitzondering hierop voor de eerste aanbesteding op een gedecentraliseerde lijn na de inwerkingtreding van dit artikel.
[88] Artikel 43a lid 4, Wp2000.
[89] Artike 43a lid 6, Wp2000.
[90] Artikel 43c lid 2, Wp2000.
[91] Artikel 5bis van Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad.
[92] Aan de hand van artikel 5bis van de PSO-verordening is in de Wp2000 de passage opgenomen, dat het regime van artikel 43a t/m 43c van de Wp2000 pas kan worden gebruikt wanneer uit de beoordeling aan de hand van de PSO-verordening is gebleken dat aanvullende maatregelen passend zijn om non-discriminatoire toegang te waarborgen. Dit is vastgelegd in artikel 43d van de Wp2000.

De concessieverlener dient in de aanbestedingsdocumenten alle beschikbare informatie op te nemen over de onderhoudskosten en de fysieke toestand van het materieel als dit ter beschikking wordt gesteld. Er is geen specifieke toezichthouder aangewezen voor de naleving van deze bepalingen uit de Wp2000 of de PSO-verordening met betrekking tot regionale concessies.[93] Dit betekent dat vervoerders naar de rechter moeten stappen als ze van mening zijn dat de verplichtingen door de concessieverleners en/of concessiehouder niet op een juiste wijze worden nageleefd.

Verschillende concessieverleners hebben aangegeven dat in de huidige concessie is opgenomen dat bij overgang van de concessie naar een andere vervoerder, er een verplichting is het materieel over te dragen tegen een door een onafhankelijke derde partij vastgestelde (marktconforme) prijs. Er kunnen mogelijk nog bijkomende eisen gesteld worden, waaronder bijvoorbeeld zou kunnen vallen het moderniseren (*refurbishen*) van de treinstellen, of het inbouwen van voorzieningen zoals USB-laadvoorzieningen of toiletten. Op deze wijze wordt er een gelijk speelveld gecreëerd voor alle inschrijvende vervoerders.

Hierbij is echter van belang dat er een goede controle plaatsvindt op het materieel, en er een realistische en marktconforme overdrachtsprijs wordt vastgesteld. Bij afwezigheid van deze garanties, kan een overnameplicht juist een afschrikwekkend effect hebben. Tijdens de marktgesprekken is ook een voorbeeld genoemd waarbij juist de overnameplicht een partij had belemmerd: vanwege de slechte staat van het materieel en de hoge (vaststaande) overnameprijs welke hier tegenover stond. In dit geval was het materieel – naar mening van de afhakende vervoerder – in dusdanig slechte staat, dat het onmogelijk was een sluitende *business case* te bouwen met daarin de onkosten voor het opknappen van de (dure) treinen.

6.3.2 Aanvullende beheersmaatregelen

De bepalingen uit de Wp2000 en de gewijzigde PSO-verordening bevatten in essentie voldoende basis om te voorkomen dat NS of een zittende vervoerder een groot concurrentievoordeel heeft omdat zij toegang hebben tot geschikt materieel waarover andere vervoerders niet kunnen beschikken.

De maatregel van een overnameplicht kan bij uitstek geschikt zijn om het speelveld gelijk te trekken. Te overwegen is daarom de uitzondering in de Wp2000 te schrappen (art. 43b, zevende lid), zodat de overnameplicht ook van toepassing kan zijn bij een eerste aanbesteding van een gedecentraliseerde lijn. Op basis van de PSO-verordening kan een concessieverlener beoordelen of het wenselijk is om een overnameverplichting op te nemen. Daarbij is van belang dat bij een overnameplicht bij de start van de aanbesteding betrouwbare informatie beschikbaar is over de staat van het materieel.[94]

Daarnaast geeft de PSO-verordening een breed scala aan andere maatregelen die de concessieverlener kan treffen, zoals een garantie dat de treinen aan het einde van de concessie – desnoods door haarzelf – worden overgenomen. Op deze wijze wordt ook de investering in nieuw materieel minder ingrijpend voor nieuwe toetreders, omdat zij zekerheid hebben dat wanneer zij de concessie zouden kwijtraken, zij in ieder geval een marktconforme prijs ontvangen voor hun materieel.

Omdat de PSO-verordening rechtstreekse werking heeft, zijn de nieuwe bepalingen over rollend materieel niet geïmplementeerd. Dit brengt het risico met zich mee dat concessieverleners op een zeer verschillende wijze invulling geven aan hun verplichting om bij aanbestedingen te beoordelen of er maatregelen nodig zijn om een non-discriminatoire toegang tot materieel te waarborgen. Naar de mening van de ACM is het wenselijk dat deze verplichting nader wordt uitgewerkt zodat duidelijk wordt op welke wijze deze beoordeling uitgevoerd dient te worden. Denk daarbij aan de onderzoeksmethodiek, de beoordelingscriteria en de consultatie van belanghebbenden. Ook is het te overwegen om het beoordelingsverslag te laten goedkeuren door een externe toezichthouder, die inzicht heeft in de onderzoeken en rapportages die ten grondslag liggen aan de beoordeling.

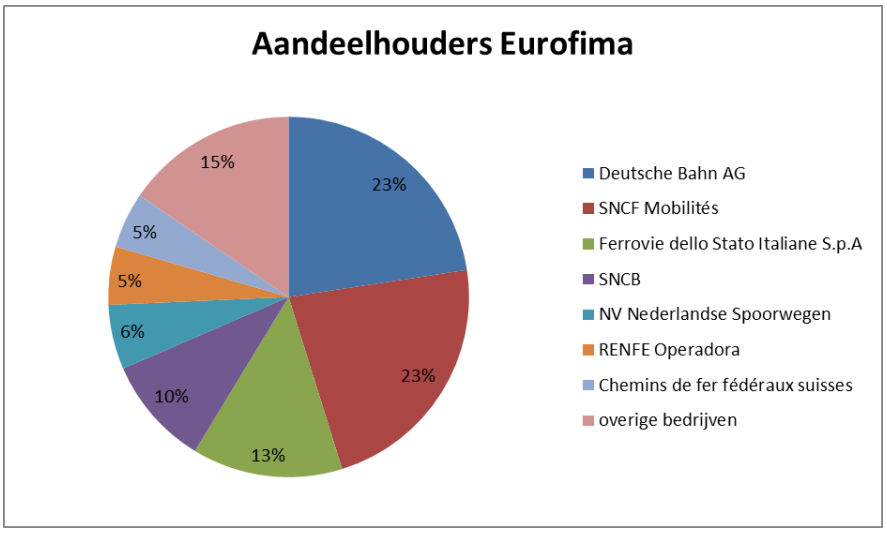
[93] Voor concessies welke door onze minister zijn verleend is er wel een toezichthouder vastgesteld, zie hierover art. 2 Besluit aanwijzing toezichthouders spoorwegen.
[94] Dit betekent natuurlijk niet dat een overnameplicht *altijd* opgenomen moet worden. Het belang van modernisering van het materieel dient meegewogen te worden.

7. Financiering van treinmaterieel

7.1 Inleiding

Vervoerders maken gebruik van verschillende financieringsconstructies voor het kopen of leasen van treinen. In het kader van dit advies heeft de ACM twee constructies nader bekeken om te beoordelen of deze contructies van invloed kunnen zijn op het gelijke speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer. Het gaat hier om financiering via Eurofima AG, een supranationale organisatie gevestigd in Zwitserland, en de buitenlandse belastingconstructies voor de koop en lease van treinmaterieel.

Eurofima
Eurofima AG is een financieringsbedrijf voor rollend materieel. Nationale spoorwegondernemingen van de Europese lidstaten hebben aandelen in Eurofima. Het kapitaal dat is gestort in Eurofima wordt vervolgens gebruikt voor de financiering van rollend materieel. Hierbij staat de Staat garant voor de schuldverplichtingen aan Eurofima van haar nationale spoorwegondernemingen. Doordat de ministeries van de deelnemende landen garant staan voor de aflossing en rentebetaling loopt Eurofima een relatief laag risico op deze lening. Dit kan leiden tot gunstige voorwaarden bij het aangaan van de lening voor rollend materieel voor de aandeelhouders van Eurofima.



7.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

Het is mogelijk dat partijen een beter bod kunnen doen op een concessie, omdat zij lagere financieringskosten hebben door een voordeel dat andere partijen niet hebben kunnen verkrijgen. Bijvoorbeeld omdat de Nederlandse Staat alleen garanties heeft verstrekt aan een specifieke spoorwegonderneming. Dit kan leiden tot een verstoring van het gelijke speelveld.

Eurofima
Onderstaande figuur geeft een overzicht van welke partijen in welke mate gebruik maken van financiering via Eurofima.

(amounts in CHF '000) Principal at December 31, 2016

Member State	Railway	CHF	%
Germany[1]	DB AG	214 500	1.6%
France[1]	SNCF	712 299	5.4%
Italy	FS	2 160 199	16.3%
Belgium	SNCB	2 409 298	18.2%
Netherlands	NS	63 492	0.5%
Spain	RENFE	1 866 259	14.1%
Switzerland	SBB	2 700 850	20.4%
Serbia	ŽS	52 000	0.4%
Luxembourg	CFL	85 800	0.6%
Austria	ÖBB	2 051 809	15.5%
Portugal	CP	268 125	2.0%
Greece	OSE	337 838[2]	2.5%
Czech Republic	?D	32 175	0.2%
Hungary	MÁV	37 538	0.3%
Slovakia	ŽSSK	50 093	0.4%
Croatia	HŽ	16 088	0.1%
Slovenia	SŽ	111 657	0.8%
Bulgaria	BDZ	21 450	0.2%
Montenegro	ŽPCG	14 500[3]	0.1%
Denmark	DSB	56 105	0.4%
Total principal		**13 262 074**	100.0%
Difference to book value		1 115 416	
Total book value		**14 377 491**	

Van de spoorwegondernemingen die in Nederland actief zijn is alleen Connexxion – en diens moederbedrijf Transdev – geen aandeelhouder van Eurofima. Uit het overzicht blijkt dat de overige spoorwegondernemingen die in Nederland actief zijn zoals NS, Deutsche Bahn (met dochter Arriva) en SNCF (met dochter Keolis) beperkt gebruik maken van de diensten van Eurofima.

Op dit moment schat de ACM het risico laag in dat de garantstellingen van overheden voor de leningen die spoorwegondernemingen bij Eurofima aangaan, zullen resulteren in een verstoring van het gelijke speelveld bij regionale aanbestedingen. In de eerste plaats kunnen vrijwel alle spoorwegondernemingen – direct of via hun moederbedrijven – gebruikmaken van de diensten van Eurofima. In de tweede plaats wordt momenteel weinig gebruikgemaakt van Eurofima, wat een indicatie is dat op de vrije kapitaalmarkt ook gunstige financieringscondities te verkrijgen zijn. Dit zou in de toekomst wel kunnen veranderen, bijvoorbeeld bij een stijging van de rente, of omdat niet gebruik kan worden gemaakt van de 'Ierse route' (zie hieronder).

Belastingsconstructies
Bij de inschrijving van NS op de aanbesteding in Limburg heeft NS gebruikt gemaakt van de zogenaamde 'Ierse route'. Daarbij werden de treinen gekocht door de Ierse dochter NS Financial Services (NSFSC) en vervolgens geleased aan de dochtermaatschappij Abellio. Hiermee werden fiscale voordelen behaald. Ook andere vervoerders zouden gebruikmaken van dergelijke constructies om belastingvoordelen te halen, zodat er lager kan worden ingeschreven voor een concessie.[95] De aandeelhouder van NS, de Minister van Financiën, acht het gebruik van buitenlandse leaseconstructies onwenselijk en heeft daarom met NS de volgende afspraken gemaakt over de afbouw van de activiteiten van NSFSC:

[95] Brief Minister van Financiën aan Tweede Kamer van 23 april 2015, deelnemingenbeleid, TK 28165, nr. 185.

I. Alle nieuw te bestellen treinen voor de nieuwe Hoofd Rail Net concessie (HRN) worden met ingang van het nieuwe HRN (2015) vanuit Nederland aangeschaft. Ook zullen nieuwe treinen voor aanbestedingen voor decentrale lijnen in Nederland die NS vanaf 2015 indient, vanuit Nederland worden aangeschaft.

II. NS bouwt de leases via NSFSC van het bestaande materieel op het HRN in Nederland af tijdens het verloop van de concessieperiode tot 2024. Aan het einde van de concessieperiode bevindt circa 90% van het materieelbestand zich dan in Nederland.

III. Voor buitenlandse activiteiten is het uitgangspunt dat belasting daar betaald wordt waar de concessie zich bevindt. Ik heb met NS afgesproken dat NS zich actief zal inzetten voor de toepassing van dit uitgangspunt door concessieverleners in het buitenland. NS zal dit uitgangspunt in acht nemen waar het door concessieverleners wordt meegenomen als onderdeel van de aanbesteding. In die situaties wordt niet langer materieel vanuit Ierland aangeschaft voor buitenlandse concessies.[96]

NS maakt per begin 2018 geen gebruik meer van deze constructie voor haar treinen op het hoofdrailnet. NS FSC heeft alle treinen en bijbehorende lease-contracten verkocht aan het in Nederland gevestigde NS Lease BV.[97] In de beantwoording op vragen van de ACM geeft NS aan dat ook de huidige treinstellen die worden ingezet op lopende regionale concessies zijn overgedragen aan NS Lease B.V.

De ACM heeft geen volledig beeld van de mogelijkheden en beperkingen van andere vervoerders om in de toekomst gebruik te maken van buitenlandse leaseconstructies. Uit de brief van de Minister van Financiën van 23 april 2015 kan opgemaakt worden dat die mogelijkheden er zijn.

7.3 Beheersmaatregelen

De Europese staatssteunregels leggen beperkingen op aan lidstaten om hun staatsbedrijven te ondersteunen met het bieden van garanties of belastingvoordelen die kunnen resulteren in oneerlijke concurrentie. De Europese Commissie toetst de afgelopen jaren strenger op belastingconstructies van ondernemingen die hun activiteiten uitvoeren in het thuisland, maar in een ander land zijn gevestigd om belastingvoordelen te behalen. Mogelijk vallen de garanties voor Eurofima of het gebruik van de Ierse route voor het leasen van treinen onder de uitzonderingsbepalingen. Dat heeft de ACM in het kader van deze update van de Quickscan niet onderzocht. De ACM signaleert dat vervoerders gebruik kunnen maken van buitenlandse leaseconstructies – zoals de 'Ierse route' – om belastingvoordelen te behalen, maar dat NS daar geen gebruik meer van maakt. Dit zou kunnen resulteren in een concurrentienadeel voor NS. Omdat dit een eigen keuze is van (de aandeelhouder van) NS, is hierbij geen sprake van een verstoring van het gelijke speelveld.

[96] Idem.
[97] Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2018/02/25/lease-ns-treinen-via-fiscaal-gunstige-ierse-route-beeindigd-a1593601

8. Doorrijden op het hoofdrailnet

8.1 Inleiding

Op basis van artikel 19 van de huidige Wp2000 mag een vervoerder in Nederland openbaar personenvervoer (per trein) alleen op basis van een concessie uitvoeren. Een vervoerconcessie geeft een vervoerder het exclusieve recht om op een bepaald traject gedurende een bepaalde periode van maximum 15 jaar volgens een dienstregeling openbaar vervoer per trein te verrichten. De concessie voor het HRN is onderhands gegund aan NS en loopt tot 2025.

Voor regionale concessiehouders kan het interessant zijn om door te kunnen rijden op het HRN. Als regionale vervoerders zouden willen doorrijden op het HRN is er sprake van samenloop. Dit is de situatie waarbij twee of meer spoorvervoerders, waaronder NS, het recht hebben om de markt tussen dezelfde aan het HRN gelegen stations te bedienen. Uitbreiding van samenloop op het HRN door frequentieverhoging op bestaande samenlooptrajecten is uitsluitend mogelijk wanneer er overeenstemming bestaat tussen NS en de betrokken vervoerder én de wederzijdse concessieverleners én als wordt voldaan aan een aantal voorwaarden[98] die zijn opgenomen onder artikel 2, vijfde lid, van de HRN-vervoerconcessie. De minister van I&W beslist in het geval er tussen NS en de betrokken vervoerder geen overeenstemming wordt bereikt. NS heeft soms ook recht op een compensatie van gederfde inkomsten.

Door regionale vervoerders is de zorg geuit dat vanwege deze situatie de NS een concurrentievoordeel heeft bij regionale aanbestedingen omdat NS een regionale trein wel kan laten doorrijden op het HRN (of omgekeerd), terwijl de mogelijkheden voor andere regionale vervoerders beperkt zijn. Regionale vervoerders wijzen er op dat het recht op *open toegang* (zie onderstaand kader) geen uitkomst biedt, omdat er voor het HRN een uitzondering is gemaakt tot 2025.

Recht op open toegang

Met de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket[99] is er sinds 1 januari 2019 een recht op *open toegang* ontstaan vanaf dienstregeling 2021. Hiermee krijgen vervoerders de mogelijkheid om binnenlands personenvervoer per trein uit te voeren zonder dat zij beschikken over een concessie.[100] Dit betekent dat een vervoerder met een concessie moet dulden dat op zijn exclusieve recht om vervoerdiensten te exploiteren op een bepaald traject, een inbreuk kan worden gepleegd in het geval een andere vervoerder toegang wordt verleend tot de infrastructuur om binnenlands personenvervoer uit te voeren. Het recht op toegang tot de spoorweginfrastructuur doet geen afbreuk aan de mogelijkheid om concessies voor openbaar personenvervoer per trein te blijven gunnen.

Het recht op open toegang kan beperkt worden in het geval dat het economisch evenwicht van de bestaande concessie in gevaar komt. Om dit te bepalen, dient een objectieve economische evenwichtstoets te worden uitgevoerd. ACM zal deze economische evenwichtstoets uitvoeren.[101] Momenteel doet het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nader onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang.

[98] Afspraak gemaakt tussen ministerie van I&W en de NS. Voorwaarden voor samenloop: “als de verzochte uitbreiding (i) per saldo een substantiële verbetering inhoudt voor de totale groep reizigers, (ii) het continueren van de bestaande dienstverlening door NS niet in de weg staat, (iii) NS niet belemmert in het nakomen van de verplichtingen van deze concessie en (iv) geen substantieel financieel nadeel voor NS oplevert. Indien de betrokken vervoerders en decentrale overheden in onderling overleg geen overeenstemming bereiken over het al dan niet uitbreiden van de samenloop als bedoeld in de eerste zin, beslist de concessieverlener, na afstemming met de betrokken decentrale concessieverlener(s).”

[99] Het Vierde Spoorwegpakket bestaat uit diverse Europese richtlijnen en verordeningen met als doel het wegnemen van barrières die de eenwording van de Europese spoorwegruimte in de weg staan.

[100] Momenteel is dit recht beperkt tot internationale personenvervoerdiensten per trein.

[101] Memorie van Toelichting, wetsvoorstel ter implementatie van het Vierde Spoorwegpakket, TK 2017-2018, 34914, nr. 3.

Voor het HRN is gebruik gemaakt van een overgangsregeling, waardoor er tot het einde van de hoofdrailnetconcessie in 2025 geen open toegang op de lijnen van het HRN wordt toegestaan. Voor de regionale spoorlijnen is er geen overgangsregeling van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat regionale vervoerders, NS en eventuele nieuwe toetreders vanaf dienstregelingsjaar 2021 wel een recht op open toegang hebben op de regionale lijnen, maar dat omgekeerd regionale vervoerders (en eventuele nieuwe toetreders) geen recht op open toegang hebben voor het HRN tot 2025.

8.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

Hieronder beschrijven we drie situaties en analyseren we in hoeverre de bestaande regels met betrekking tot samenloop en open toegang invloed hebben op het gelijke speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer.

1. NS biedt bij een regionale aanbesteding aan om de regionale treinen door te laten rijden over het HRN naar een nabij gelegen station.
2. NS laat een trein van het HRN (bijvoorbeeld een sprinter) doorrijden naar een regionaal station (op basis van open toegang).
3. Als een vervoerder een regionale concessie wint, dan moet hij ermee rekening houden dat een andere vervoerder gebruik kan maken van het recht op open toegang om een trein te laten rijden binnen het regionale concessiegebied, of van het ene regionale concessiegebied naar een ander regionaal concessiegebied. Dit geldt voor alle vervoerders en resulteert als zodanig niet in een verstoring van het gelijke speelveld. Op deze situatie gaan we hieronder niet nader in.

Ad 1) regionale trein door laten rijden op het HRN
Als alleen NS bij een regionale aanbesteding zou kunnen aanbieden om de regionale treinen door te laten rijden over het HRN naar een nabij gelegen station, dat levert dit mogelijk een concurrentievoordeel op voor NS indien regionale vervoerders niet dezelfde mogelijkheid hebben om door te rijden op het HRN. Hieronder gaan we nader in op de vraag in hoeverre het aannemelijk is dat deze situatie zich zal voordoen. Dit lijkt vooral relevant in de periode tot 2025 omdat daarna regionale vervoerders de mogelijkheid krijgen om op basis van open toegang op het hoofdrailnet door te rijden.

Diverse regionale vervoerders hebben eerder belangstelling getoond om door te rijden op het HRN en hebben concrete voorbeelden genoemd. In de periode tot 2025 (wanneer de uitzondering voor het recht op open toegang vervalt) wordt echter slechts een beperkt aantal regionale concessies aanbesteed (zie overzicht concessies in bijlage 2). Hierna bespreken we de concessie voor de Valleilijn omdat voor deze lijn eerder uitgebreid onderzoek is gedaan naar de mogelijkheden om door te rijden op het HRN en de huidige concessie eind 2021 afloopt.

Connexxion heeft als exploitant van de Valleilijn[102] tijdens de loop van de concessie het verzoek gedaan over het HRN door te mogen rijden naar Utrecht en Arnhem.[103] Op 20 november 2018 heeft staatssecretaris van Veldhoven de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van een onderzoek naar de mogelijkheden voor het doortrekken van de Valleilijn.[104] Voor het doortrekken van de lijn naar Utrecht is relevant dat NS ook plannen heeft om vanaf 2020 met twee extra intercity treinen te rijden tussen Deventer/Amersfoort en Utrecht. Volgens de staatssecretaris is het niet mogelijk om beide wensen – van Connexxion en NS – te verenigen. Indien er bij ProRail door Connexxion en NS een conflicterende

[102] De Valleilijn-trein rijdt tussen Amersfoort en Ede-Wageningen en Barneveld. De trein rijdt 2x per uur tussen Amersfoort en Ede-Wageningen en 4x per uur tussen Barneveld Centrum en Amersfoort (op ma. t/m zat. overdag).
[103] www.ad.nl/amersfoort/connexxion-niet-blij-met-enlsquo-oneerlijke-concurrentieenrsquo-om-valleilijn~a7d6c558/
[104] Brief staatssecretaris Van Veldhoven aan de Tweede Kamer, d.d. 20-11-2018, kenmerk IenW/BSK-2018/23805.

capaciteitsaanvraag wordt ingediend, dan behoren beide treinen tot de categorie stadsgewestelijk. Na een overbelastverklaring door ProRail, komt volgens de AMvB capaciteitsverdeling prioriteit toe aan de aanvraag die de reistijd van de betrokken reizigers in Nederland zoveel mogelijk minimaliseert, gewogen naar reizigersaantallen. Mocht ProRail de capaciteitsaanvraag van Connexxion honoreren, dan is er alsnog toestemming nodig van de staatssecretaris omdat NS mogelijk gecompenseerd moet worden voor de negatieve financiële gevolgen van samenloop.

Voor het doortrekken van de Valleilijn naar Arnhem heeft de staatssecretaris aangegeven geen toestemming te zullen verlenen omdat dit voor de reizigers slechts een beperkt voordeel zou opleveren en hoge kosten voor aanpassing van de infrastructuur nodig zouden zijn.

Uit het onderzoek van de staatssecretaris[105] blijkt dat met de verhoging van de frequentie van de intercity's van 4 naar 6 treinen per uur, de mogelijkheden beperkt zijn om de Valleilijn door te laten rijden naar Utrecht en Arnhem.

De ACM acht het daarom niet heel waarschijnlijk dat NS, gezien haar plannen voor frequentieverhogingen van de intercity's op het HRN, bij de aanbesteding van de Valleilijn zal aanbieden om de Valleilijn door te trekken naar Utrecht of Arnhem. Het valt echter niet uit te sluiten.

Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat er beperkte risico's zijn dat NS als enige partij bij regionale aanbestedingen zal aanbieden om door te rijden over het HRN en dat daarmee een concurrentievoordeel behaald zou kunnen worden.

Ad 2) HRN-trein door laten rijden op regionale lijn
In de tweede beschreven situatie laat NS een HRN-trein (bijvoorbeeld een sprinter) op basis van open toegang doorrijden op een regionale lijn. Indien dit een reële optie is, dan dienen vervoerders bij hun inschrijving rekening te houden met een beroep op open toegang door NS.

Door een regionale vervoerder is de zorg geuit dat NS zal proberen op basis van open toegang treinen vanuit het HRN door te laten rijden op de regionale lijnen wanneer dit kan. Of dit een reële zorg is, is op dit moment niet goed in te schatten. NS geeft aan dat dit in de praktijk erg lastig is.

De meeste partijen verwachten niet dat spoorwegondernemingen veel belangstelling hebben om gebruik te maken van het recht op open toegang in regionale concessiegebieden. Een belangrijke reden hiervoor is dat het spoorvervoer op de regionale spoortrajecten over het algemeen niet zonder compensatie van een decentrale overheid tot stand komt, omdat de exploitatie van de regionale concessies voor openbaar vervoer (per saldo) verlieslatend is.[106]

Anderzijds signaleert een provincie dat vervoerders aan *cherry picking* kunnen doen door alleen toegang aan te vragen op de lijnen en tijdstippen die rendabel zijn. De ACM kan niet alle scenario's vooraf overzien en kan niet uitsluiten dat NS mogelijk een belang heeft om een trein van het HRN door te laten rijden naar een regionaal station. Het ligt echter niet voor de hand dat hiermee grote reizigersstromen kunnen worden bediend. Mogelijk zijn er ook infrastructurele beperkingen om met HRN-treinen te kunnen rijden op regionale trajecten (b.v. vanwege verschillen in spanningsniveaus en/of gebrek aan capaciteit).

Desalniettemin acht de ACM het niet uitgesloten dat NS van deze mogelijkheid gebruik kan maken. Dit betekent dat andere vervoerders een onzekerheidsmarge in hun bieding moeten opnemen voor de situatie dat NS gebruik wil maken van haar recht op open toegang. Deze onzekerheidsmarge kan echter niet heel groot zijn, omdat het recht op open toegang niet onverkort geldt. Een aanvraag voor open toegang wordt

[105] Zie brief van de staatssecretaris d.d. 20 november 2018 kenmerk: IENW/BSK-2018/238051 Onderzoek mogelijkheden doortrekken Valleilijn
[106] Tweede Kamer, 34914, nr. 6

geweigerd indien hiermee het economisch evenwicht van de concessie teveel wordt aangetast. De ACM zal dit moeten beoordelen. Er geldt dus een bescherming voor de concessiehouder.

8.3 Beheersmaatregelen

De ACM constateert dat er een beperkt risico is dat NS als enige partij bij aanbestedingen van concessies voor regionaal spoorvervoer kan aanbieden om regionale treinen door te laten rijden over het HRN. Tegelijkertijd kan de ACM dit ook niet uitsluiten. Concessieverleners kunnen in het bestek opnemen dat ze geen extra punten toekennen voor het doorrijden van treinen op het HRN, maar dit neemt het risico niet geheel weg indien met het doorrijden van treinen een betere bieding gedaan kan worden en er bijvoorbeeld wordt gegund op basis van de “meest voordelige inschrijving”. De ACM beveelt daarom aan om nader met de regionale concessieverleners te verkennen in hoeverre dit risico zich bij de komende regionale aanbestedingen tot 2025 – zoals bij de Valleilijn – kan manifesteren om na te gaan of er aanvullende maatregelen nodig zijn om het gelijke speelveld te waarborgen. De ACM heeft van de Provincie Gelderland begrepen dat zij overweegt als beheersmaatregel in het bestek op te nemen bij de overnameverplichting van het bestaande treinmaterieel dat dit treinmaterieel uitsluitend ingezet mag worden op de Valleilijn. Dit zou een geschikte beheersmaatregel kunnen zijn om het gelijke speelveld te waarborgen.

Tevens blijkt uit het voorgaande dat er een beperkt risico is dat er een ongelijk speelveld ontstaat omdat vervoerders die een bieding doen op een regionale spoorlijn een onzekerheidsmarge in hun bieding moeten opnemen voor de situatie dat NS gebruik wil maken van haar recht op open toegang door treinen van het HRN door te laten rijden naar een regionaal station. Naar de mening van de ACM wordt dit beperkte risico voldoende afgedekt door de economische evenwichtstoets.

De ACM heeft in kader van deze Quickscan niet onderzocht of het vanuit vervoerskundige overwegingen wenselijk is om treinen door te laten rijden van of naar het HRN. Een dergelijke analyse van de vervoerskundige effecten op basis van reisgegevens stelt het reizigersbelang voorop en niet de concessiegrenzen. Indien doorrijden over het HRN wenselijk is, dan zou het gelijk speelveld gewaarborgd kunnen worden door deze samenloopopties toe te voegen aan de regionale concessies. Daarbij dienen concessieverleners vooraf afspraken te maken met NS over de mogelijke compensatie van de (eventuele) financiële gevolgen van de samenloop. Bovendien kan hiermee de situatie worden voorkomen die zich heeft voorgedaan bij de ZwenZwoka-concessie (zie hoofdstuk 3), waarbij na gunning van de concessie aan Keolis er nog geen duidelijkheid was over de vraag in hoeverre NS gecompenseerd zou moeten worden voor de extra samenloop die was ontstaan. Ook is het van belang dat ProRail bij samenloop een helder kader heeft voor de capaciteitsverdeling en vanuit een regierol de optimale benutting van de beschikbare capaciteit kan borgen (zie ook paragraaf 3.3.3.).

9. ERTMS

9.1 Inleiding

In de komende decennia zal het huidige treinbeveiligingssysteem Automatische Treinbeïnvloeding (ATB) geleidelijk worden vervangen door het European Rail Traffic Management System (ERTMS). De invoering van ERTMS vereist zowel een aanpassing van de spoorweginfrastructuur als van de treinstellen die met ERTMS uitgerust moeten worden. Ten behoeve van de invoering van ERTMS moet materieel worden omgebouwd of reeds aanwezige ERTMS-apparatuur met een oudere versie worden opgewaardeerd.

Daarnaast moeten ook de machinisten worden opgeleid om met ERTMS om te kunnen gaan. Dit betekent dat vervoerders kosten moeten gaan maken voor het ombouwen van treinen en het opleiden van personeel. De ACM heeft van vervoerders in het verleden signalen ontvangen dat zij in verschillende mate van onzekerheid zouden verkeren over de mate waarin zij gecompenseerd zullen worden voor de kosten die zij moeten maken voor de invoering van ERTMS. NS zou als enige partij volledige zekerheid hebben dat deze kosten volledig zullen worden vergoed.

9.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

Met de invoering van ERTMS zijn hoge kosten gemoeid. Voor het Programma ERTMS is een budget van 2,39 miljard euro beschikbaar, waarbij de ombouw van materieel een substantiële kostenpost is.[107] Als vervoerders niet dezelfde zekerheid hebben over de compensatie van de kosten voor ombouw van de treinen die ingezet (kunnen) worden bij regionale aanbestedingen dan kan dit resulteren in een verstoring van het gelijke speelveld.

NS ontvangt op basis van artikel 70 van de HRN-concessie een volledige vergoeding voor de kosten die zij maakt als gevolg van de invoering van ERTMS. De compensatie voor NS op basis van de HRN-concessie geldt alleen voor treinen die worden ingezet op het hoofdrailnet. Een verschil in compensatie zou daarom alleen een verstoring van het gelijke speelveld *kunnen* zijn wanneer NS deze treinen van het HRN zou inzetten op regionale concessies én andere vervoerders geen volledige vergoeding zouden krijgen voor hun treinen.

Ten behoeve van dit advies heeft de ACM daarom nadere informatie ingewonnen bij het Ministerie van IenW, provincies en vervoerders over de afspraken die gemaakt worden met vervoerders over compensatie. Al deze partijen hebben aan de ACM bevestigd dat er non-discriminatoire afspraken in de maak zijn voor de bekostiging van de ombouw van het materieel. Deze bekostigingsafspraken worden opgenomen in de documentatie die ten grondslag ligt aan de programmabeslissing ERTMS waarover het kabinet in 2019 een besluit zal nemen.

Indien deze bekostigingsafspraken worden uitgevoerd, dan is er geen verschil in zekerheid tussen vervoerders over de mate waarin ombouwkosten worden vergoed. Voor toekomstige aanbestedingen kan er wel een risico op een verstoring van een gelijk speelveld ontstaan indien NS zou beschikken over veel (reserve-)treinstellen die met subsidie zijn omgebouwd naar ERTMS en ingezet kunnen worden bij regionale aanbestedingen. Dit specifieke risico behandelden we eerder in hoofdstuk 6.

[107] Programmabeslissing treinbeveiligingssysteem ERTMS, Railmap 4 Consultatieversie, d.d. 19 september 2018.

9.3 Beheersmaatregelen

Ten aanzien van de mogelijke verschillen in zekerheid over te ontvangen compensatie ziet de ACM geen noodzaak voor aanvullende beheersmaatregelen, indien de gemaakte bekostigingsafspraken worden geïmplementeerd. De ACM geeft in overweging om voorwaarden te verbinden aan de inzet van treinen van NS, die gecompenseerd zijn uit hoofde van de HRN-concessie, op regionale concessies, of dat anders (een gedeelte van) de ontvangen compensatie terugbetaald moet worden.

10. Mogelijkheid aanbieden enkelvoudig in- en uitchecken

10.1 Inleiding

In Nederland is er sprake van één OV-chipkaartsysteem. Tegelijk dient een reiziger wel steeds apart in en uit te checken bij iedere vervoerder waarmee de geplande reis uitgevoerd wordt. Er is met andere woorden geen enkelvoudig check-in / check-uit systeem. Wanneer NS een regionale concessie wint heeft zij het voordeel dat ze in principe gebruik kan maken van de check-in / check-uit faciliteiten van het HRN. Dit betekent dat de reiziger niet hoeft uit te checken en weer in te checken bij een overstap van het HRN naar een regionale lijn of omgekeerd.

Andere vervoerders kunnen geen gebruik maken van de bestaande faciliteiten op het HRN en moeten eigen check-in check-uit paaltjes plaatsen op stations waar reizigers kunnen overstappen van het HRN naar een regionale lijn. Overstappende reizigers van NS naar de regionale vervoerders en andersom moeten dan eerst uitchecken en weer inchecken wanneer ze overstappen.

Al langere tijd wordt door het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor een landelijke invoering van enkelvoudig in- en uitchecken, maar dit blijkt in de praktijk nog lastig te realiseren. Op 4 februari 2019 heeft de Staatssecretaris van IenW de Tweede Kamer geïnformeerd dat op basis van het advies van het samenwerkingsverband van decentrale openbaar vervoer autoriteiten (DOVA) is besloten om enkelvoudig in- en uitchecken niet landelijk in te voeren op basis van het nu bestaande systeem[108]. Aangegeven is dat de staatssecretaris in gesprek blijft met de vervoerders om alternatieven te ontwikkelen.

10.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

NS geniet een (beperkt) kostenvoordeel ten opzichte van andere vervoerders als zij geen extra in- en uitcheckpaaltjes hoeft te plaatsen op stations waar reizigers kunnen overstappen van het HRN naar een regionale vervoerder. Bovendien ervaren de reizigers extra ongemak als NS de concessie niet wint, vanwege de extra in- en uitcheck die moet plaatsvinden.

In het verleden werd nog een dubbel opstaptarief gerekend voor reizigers die overstappen van de ene naar de andere vervoerder. In 2013 zijn afspraken[109] gemaakt om dit te voorkomen.

Wanneer NS een concessie wint, kan ze de bestaande paaltjes van het HRN gebruiken – zoals bijvoorbeeld het geval is bij de lijn Gouda-Alphen – en ondervinden reizigers geen ongemak.

10.3 Beheersmaatregelen

Uit onderzoek van de ACM is gebleken dat concessieverleners momenteel geen extra punten toekennen voor het kunnen aanbieden van enkelvoudig in- en uitchecken. NS heeft dan mogelijk wel nog steeds een (in absolute omvang beperkt) kostenvoordeel omdat zij geen extra paaltjes hoeft te plaatsen.

De staan allen positief tegenover enkelvoudig in- en uitchecken. Enkele provincies hebben binnen de bestaande concessies en lopende concessies al maatregelen getroffen om enkelvoudig in- en uitchecken te

[108] Zie brief Vervolgaanpak overstapproblematiek OV-chipkaart van de staatssecretaris S. van Veldhoven van 4 februari 2019.
[109] Het ministerie van I&W compenseert de vervoerders voor de inkomsten die zij mislopen door het verdwijnen van het dubbel opstaptarief. Zie: www.ovpro.nl/trein/2013/03/20/dubbel-opstaptarief-nu-voor-alle-reizigers-verdwenen/

faciliteren. Overijssel heeft binnen de treindiensten van Blauwnet geregeld dat er enkelvoudig kan worden in- en uitgecheckt. Dit is tevens een eis in het bestek van de aanbesteding. De provincie Gelderland ziet wel het voordeel maar wijst op de mogelijke financiële gevolgen. Zij heeft op de lijn Arnhem-Doetinchem, waar twee vervoerders in samenloop rijden, al effectief één check-in/-uit paal. De provincie Groningen heeft in de aanbesteding de eis opgenomen dat bij de invoering van enkelvoudig in- en uitchecken de concessiehouder verplicht is hieraan actief mee te werken.

Voorts wordt er al langere tijd onderzoek gedaan naar een landelijke uitrol van een enkelvoudig check-in check-uit systeem. Daarbij wordt veelal gewezen op de mededingingsrechtelijke risico's vanwege de samenwerking tussen vervoerders die hiervoor noodzakelijk zou zijn. In 2016 heeft de ACM op verzoek van Connexxion en NS een oordeel gegeven ten aanzien van de voorgenomen pilot op de Valleilijn.[110] Bij deze beoordeling zag de ACM risico's omdat partijen voor de invoering tariefafspraken wilden maken. Bovendien wilden partijen de uitwisseling van concurrentiegevoelige transactiegegevens van de OV-chipkaart niet bij een *trusted third party* onderbrengen. Desondanks heeft de ACM de proef voor een beperkte periode van één jaar toegestaan.[111]

In tegenstelling tot vervoerders hebben concessieverleners meer ruimte om met elkaar afspraken te maken over de landelijke invoering van enkelvoudig in- en uitchecken, zonder dat dit directe gevolgen heeft voor de mededinging. Concessieverleners kunnen bijvoorbeeld uniforme afspraken maken over de tarieven en producten die vervoerders moeten hanteren. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat provincies ook waarde hechten aan voldoende vrijheid om zelf het tarief- en productassortiment te bepalen.

Advies wenselijkheid aanvullende beheersmaatregelen
Zolang concessieverleners geen extra punten toekennen bij een aanbesteding aan de vervoerder die enkelvoudig in- en uitchecken kan aanbieden, is er geen groot risico op een verstoring van het gelijke speelveld. De concessieverlener zou daarbij kunnen aanbieden om zelf te voorzien in het plaatsen van de benodigde check-in / check-uit paaltjes om het speelveld geheel te effenen.

Een meer structurele oplossing is de landelijke invoering van enkelvoudig in- en uitchecken. Maar mogelijk kan het probleem ook worden geadresseerd met innovatieve oplossingen, waardoor het in- en uitchecken bij verschillende vervoerders niet meer nodig is.

[110] www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16028/Brief-aan-NS-en-Connexxion-over-proef-eenmaal-in--en-uitchecken-op-Valleilijn
[111] Uiteindelijk is er gekozen voor een alternatieve invulling van de pilot met een drietal proeven, waaronder het in- en uitchecken met de mobiele telefoon.

11. Strategische grond- en vastgoedposities

11.1 Inleiding

De Nederlandse Staat en NS hebben in 1995 contractuele afspraken gemaakt met betrekking tot de verzelfstandiging van NS.[112] Het betreft afspraken over de verdeling van eigendom, exploitatie en het beheer van stations tussen NS en ProRail. NS heeft op grond van de Definitie Zeggenschap Infrastructuur (DZI), infrastructuur met gemengde functies zoals de stationshallen en vastgoed toebedeeld gekregen.[113] Hieronder vallen gebouwen rondom de stations, bedoeld voor commercieel gebruik, die in bezit zijn van NS. NS Stations verhuurt deze vervolgens aan NS Reizigers en aan derden.

Door diverse gesprekspartners is aangegeven dat de toebedeelde infrastructuur, met name het exclusieve exploitatierecht van NS op stations, resulteert in een oneigenlijk concurrentievoordeel voor NS bij de exploitatie van regionale spoorconcessies.

11.2 Risico's op verstoring gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen

Uit de gemaakte ontvlechtingsafspraken volgt dat NS mogelijk beschikt over strategische grond en vastgoedposities. NS heeft bij de verdeling 4.493 ha. vastgoed toebedeeld gekregen. Dit is nu verminderd naar 1.014 ha. Tussen NS en ProRail zijn tevens aanvullende afspraken gemaakt over de positie van NS bij het aankopen van grond en vastgoed. Bij de splitsing heeft NS een exclusief commercieel exploitatierecht, een eerste recht van koop op het vastgoed van ProRail en een onder- en overbouwingsrecht verkregen. NS vastgoed kan vanwege haar preferente positie als enige/als eerste projecten boven of onder de railinfrastructuur ontwikkelen en is hierbij ook geen vergoeding aan de Rijksoverheid verschuldigd.[114] Dit geldt echter tot een maximale afstand, variërend van 0 tot 500 meter, gerekend vanaf het einde van een perron.

Daarnaast heeft NS een voorkeursrecht tot koop wanneer een onroerend goed of een gedeelte daarvan niet langer deel uitmaakt van de Hoofdspoorweginfrastructuur en het ook niet meer nodig is voor de Staat voor andere verkeers- en vervoersinfrastructuur.[115] Provincies en andere vervoerders hebben hierdoor pas na NS de mogelijkheid om grond of vastgoed te kopen voor de ontwikkeling van door hen gewenste dienstvoorzieningen. De regionale vervoerders zijn daarom in de meeste gevallen afhankelijk van NS of ProRail om bepaalde nieuwe faciliteiten te realiseren, zoals een nieuwe werkplaats of de bouw van een nieuw opstelterrein. Uit de gesprekken met de verschillende vervoerders is gebleken dat zij van mening zijn dat het lastig is om geschikte locaties te vinden waar de door hen gewenste voorzieningen gerealiseerd kunnen worden, waarbij NS mogelijk andere vervoerders niet toestaat om de gewenste faciliteiten op hun grondgebied te realiseren**.** In gevallen waarbij NS dit niet mogelijk maakt, zal de vervoerder langere afstanden moeten afleggen om van zulke faciliteiten gebruik te kunnen maken. Dit is maatschappelijk niet efficiënt. Dit kan ook het gelijke speelveld bij regionale aanbestedingen verstoren wanneer de bestaande dienstvoorzieningen ontoereikend zijn en vervoerders nieuwe dienstvoorzieningen moeten realiseren.

Vervoerders hebben aangegeven dat zij onvoldoende inzicht hebben in het grond- en vastgoedbezit van NS. ProRail heeft in de afgelopen jaren van andere vervoerders enkele verzoeken gekregen voor de realisatie van bepaalde dienstvoorzieningen op verschillende locaties. Deze verzoeken heeft ProRail echter

[112] Zie de Kamerbrief van staatsecretaris van IenM d.d. 29 mei 2013 aan de Tweede Kamer: Tweede Kamer 2012-2013, 29 984, nr. 416; *Over de wissel tussen markt en* overheid; alsook *De verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de Staat,* 29 juni 1995.
[113] *Over de wissel tussen markt en overheid; de verzelfstandiging van NS en de nieuwe relatie tot de staat, 29 juni 1995.*
[114] Tweede Kamer 2015-2016, 29 984, nr. 665; zie ook NS Vastgoed – Vastgoed na JOI. de epiloog november 2004
[115] Beantwoording ProRail vragenlijst Quickscan gelijk speelveld; zie ook Intentienotitie Definitie en Zeggenschap Infrastructuur

niet kunnen honoreren, omdat de benodigde grond van NS bleek te zijn. Vervoerders hadden echter voor het indienen van het verzoek het kadaster en Railmaps kunnen raadplegen.

In de afgelopen jaren is het vastgoedbezit van NS verminderd. In het strategiedocument van 2016 vermeldt NS dat zij een keuze heeft gemaakt met betrekking tot het grond en vastgoed: NS verkoopt grond en vastgoed “dat niet bijdraagt aan de strategische focus op stations en het stationsgebied”.[116] Uit de gesprekken met diverse gesprekspartners is gebleken dat deze strategische focus op stations en het stationsgebied andere vervoerders geen of nauwelijks de mogelijkheid biedt om in het stationsgebied nieuwe dienstvoorzieningen te realiseren. Daarnaast maakt NS gebruik van haar exclusieve commercieel exploitatierecht, ook op stations waar NS niet rijdt zoals op station Kampen waar zich een kiosk van NS bevindt. Het exclusieve commercieel exploitatierecht resulteert daarmee in de ongelijke situatie dat NS wel winkels kan exploiteren op stations en andere vervoerders niet, of alleen met toestemming van NS. Dit resulteert niet alleen in extra inkomsten voor NS, maar de aanwezigheid van winkels kan ook belangrijk zijn voor de klanttevredenheid en het vergroten van de sociale veiligheid.

Als een concessieverlener bij een aanbesteding waarde toekent aan de aanwezigheid van winkels (bijvoorbeeld voor het vergroten van de sociale veiligheid) en NS aan andere vervoerders niet de mogelijkheid biedt om een winkel te openen, dan leidt dit mogelijk tot een verstoring van het gelijke speelveld. Volgens NS biedt zij sinds 2010 aan andere vervoerders de mogelijkheid om op stations waar NSR niet rijdt commercieel te exploiteren. Volgens NS is hier echter geen enkele keer gebruik van gemaakt. NS kan bovendien de reizigersbeleving van andere vervoerders beïnvloeden door op strategische locaties winkels te openen of te sluiten zoals in Amersfoort. In de praktijk is het voorgekomen dat NS een kiosk heeft gesloten op het perron in Amersfoort waar Connexxion halteert. Dit was volgens de NS echter een commerciële afweging: er waren gewoonweg te weinig klanten op dat perron.

11.3 Beheersmaatregelen

11.3.1 Bestaande beheersmaatregelen

Een weigering van NS aan andere vervoerders om nieuwe dienstvoorzieningen te realiseren op strategisch gelegen gebouwen of terreinen van NS zou kunnen kwalificeren als misbruik van een economische machtspositie. In het kader van een aanbesteding brengt een beroep op de Mededingingswet voor vervoerders wel de onzekerheid met zich mee of zij tijdig de nieuwe dienstvoorzieningen kunnen realiseren. Na winst van de aanbesteding zal immers snel gestart moeten (kunnen) worden met de bouw van dienstvoorzieningen, zodat deze gereed zijn voor de start van de nieuwe concessieperiode.

Wel is het zo dat vervoerders op basis van de Spoorwegwet recht op toegang hebben tot de bestaande dienstvoorzieningen, zie hiervoor hoofdstuk 3. Dit betekent dat bij gebrek aan mogelijkheden voor realisatie van nieuwe dienstvoorzieningen, vervoerders bij beschikbare capaciteit gebruik kunnen maken van de bestaande dienstvoorzieningen.

Ten aanzien van de ongelijke situatie van de exploitatiemogelijkheden op stations bestaan er nu geen beheersmaatregelen. Mogelijk zijn er in specifieke gevallen uitwijkmogelijkheden voor andere vervoerders om in de directe nabijheid van stations een kiosk te exploiteren, maar dit verandert niets aan de ongelijke positie.

11.3.2 Aanvullende beheersmaatregelen

Ten aanzien van dienstvoorzieningen is het van belang dat de concessieverlener ruim voor de start van de aanbesteding in samenspraak met vervoerders inventariseert of er een noodzaak is voor de realisatie van nieuwe dienstvoorzieningen. Bij de ACM zijn signalen bekend dat vanwege beperkte capaciteit in

[116] www.ns.nl/over-ns/wie-zijn-wij/strategie.html

onderhoudswerkplaatsen en opstelterreinen (zie ook hoofdstuk 3 over dienstvoorzieningen) er in de toekomst behoefte is aan uitbreiding van bestaande dienstvoorzieningen. Concessieverleners zouden bij een noodzaak voor de realisatie van nieuwe dienstvoorzieningen in een vroegtijdig stadium in overleg moeten treden met ProRail, NS en andere vervoerders om te bepalen op welke plek deze dienstvoorzieningen het beste gerealiseerd kunnen worden. Provincies zouden ook daarbij ook in hun rol als vergunningverlener samen met de betrokken partijen moeten verkennen wat er mogelijk is binnen de bestaande milieuregels.

Zodoende kan in een vroegtijdig stadium bekeken worden of het wenselijk is om de dienstvoorzieningen te realiseren op terreinen die eigendom zijn van NS. In die situatie zouden er (standaard) afspraken gemaakt moeten worden over de overdracht van deze terreinen van NS aan ProRail, die de non-discriminatoire toegang kan waarborgen onder toezicht van de ACM.

Voorkomen moet worden dat een vervoerder na gunning van de concessie in onzekerheid verkeert of de voor de bouw van de dienstvoorziening noodzakelijke vergunningen afgegeven zullen worden door de provincie en/of gemeenten die zelf in het bestek eisen heeft geformuleerd over de aanwezigheid van deze dienstvoorzieningen.

Het effect van het exclusief exploitatierecht van NS op stations voor het gelijke speelveld bij regionale aanbestedingen is niet evident voor zover er vanuit de concessie-eisen geen noodzaak is om winkels te exploiteren op stations. Anderzijds is het vanuit algemene concurrentieoverwegingen, waarbij het uitgangspunt is dat alle vervoerders eerlijke kansen moeten krijgen, wel de vraag of (zoals het momenteel is) bij één vervoerder (NS) een exclusief exploitatierecht op alle stations zou moeten liggen (zie ook hoofdstuk 4). Op stations waar NS niet halteert, ligt het bovendien meer in de rede om dit exploitatierecht bij de concessiehouder te leggen, zodat deze vervoerder zelf meer mogelijkheden heeft om zich te profileren op stations en reizigers aan zich te binden.

Bijlage 1: Overzicht geraadpleegde partijen

De ACM heeft voor deze update van de Quickscan de volgende partijen geraadpleegd:

- Arriva
- Connexxion
- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland
- Keolis
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Financiën
- Nederlandse Spoorwegen
- Rover
- ProRail
- Provincie Gelderland
- Provincie Groningen
- Provincie Limburg
- Provincie Overijssel
- Provincie Zuid-Holland
- Qbuzz

Bijlage 2: Overzichtstabel risico's en beheersmaatregelen

Overzicht risico's en beheersmaatregelen		
Risico's	*Bestaande beheersmaatregelen*	*Mogelijke aanvullende beheersmaatregelen*
Risico dat NS een verlieslatend bod uitbrengt met als doel haar machtspositie op het HRN te beschermen	- Ex post toezicht op roofprijzen (art. 24 Mw) - Eisen gescheiden boekhouding obv HRN-concessie, PSO-verordening en BW - Ex ante beoordeling investeringen NS van >100 mln. door aandeelhouder (MinFin)	- Bepalingen PSO-verordening over gescheiden boekhouding verduidelijken - Ex ante beoordeling door aandeelhouder op alle biedingen bij regionale spoorconcessies (ook <100 mln.)
Strategische capaciteitsclaims op samenloopbaanvakken en opstelterreinen door vervoerders ten nadele van andere vervoerders	- Non-discriminatoire capaciteitsverdeling door ProRail	- Verruiming bevoegdheid ProRail om gebruik spoorweginfrastructuur te optimaliseren
Voorsprong voor NS om dienstregeling te ontwerpen met betere aansluitmogelijkheden op HRN	- Concessieverlener kan informatie over toekomstige wijzigingen dienstregeling HRN beschikbaar stellen bij aanbestedingen	- Geen aanvullende beheersmaatregel
Beperking toegang tot diensten en dienstvoorzieningen Een exploitant van een dienstvoorziening die tevens vervoerder is kan een bod van een andere partij ongunstig beïnvloeden / c.q. zichzelf gunstig behandelen	- Ex ante toetsing van tarieven en voorwaarden voor dienstvoorzieningen door ACM, voorafgaand bij aanbesteding concessie - Transparantiebepalingen (o.a. Netverklaring Uitvoeringsverordening, stationsportfolio) - Eisen aan tarieven en voorwaarden in AMvB en Uitvoeringsverordening - Procedure verzoek om toegang in AMvB en Uitvoeringsverordening	- Geen aanvullende beheersmaatregel
Onzekerheid over volledige compensatie kosten ERTMS bij regionale vervoerders	- Afspraken die tussen vervoerders, ProRail en IenW zijn gemaakt over compensatie	- Geen aanvullende beheersmaatregel
Mogelijkheid voor vervoerders om op gunstiger voorwaarden financiering te verkrijgen	- Staatssteunregime – check op discriminatoire bevoordeling van bepaalde partijen	- Geen aanvullende beheersmaatregel
Mogelijkheid voor NS of de zittende vervoerder om beter bod uit te brengen door voorsprong in informatie	- Gebod voor zittende vervoerder om bepaalde informatie aan te leveren (artikel 4 lid 8 van de PSO-Verordening / artikel 19 Wp2000)	- Artikel 30c van de Wp2000 in werking laten treden en in AMvB uitwerken dat TLS op verzoek geanonimiseerde en geaggregeerde OV chipkaart data moet verstrekken
Er zijn beperkingen voor (toetredende) vervoerders voor de realisatie van dienstvoorzieningen omdat NS beschikt over strategische grond- en vastgoedposities (in omgeving decentrale stations / samenloopstations)	- Artikel 24 Mw – verbod op misbruik machtspositie	- Concessieverleners maken voorafgaand aan aanbesteding na overleg met alle betrokken partijen bekend waar nieuwe dienstvoorzieningen (indien noodzakelijk) gerealiseerd kunnen worden

Risico's	*Bestaande beheersmaatregelen*	*Mogelijke aanvullende beheersmaatregelen*
NS kan als enige partij aanbieden om regionale treinen door te laten rijden op het HRN	- Geen bestaande beheersmaatregel	- Bespreken met regionale concessieverleners of zij waarborgen in het bestek kunnen opnemen
NS of zittende vervoerder kan gunstiger bod uitbrengen vanwege beperkte beschikbaarheid tweedehands treinmaterieel	- Mogelijkheid om nieuwe concessiehouder te verplichten om treinmaterieel over te nemen van vorige concessiehouder, of overname treinmaterieel door decentrale overheid, op grond van Wp2000 en PSO-verordening	- Verplichting uit PSO-verordening voor concessieverleners om beoordelingsverslag op te stellen nader uitwerken, zodat duidelijk is hoe beoordeling uitgevoerd moet worden
Voorsprong voor NS om bij aanbesteding enkelvoudig in- en uitchecken aan te kunnen bieden, voor reizigers die doorgaande reis maken op HRN en in regio	- Concessieverleners kennen geen extra punten toe aan enkelvoudig in- en uitchecken	- Landelijke invoering enkelvoudig in- en uitchecken

Bijlage 3: Overzicht decentrale concessies en vervoerders

Concessie	Concessieverlener	Vervoerder	Startdatum	Einddatum	Opmerkingen
Fryslân	Provincie Fryslân	Arriva	dec-05	dec-20	Opnieuw aan Arriva gegund tot december 2035
Groningen	Provincie Groningen	Arriva	dec-05	dec-20	Opnieuw aan Arriva gegund tot december 2035
Groningen-Leeuwarden	Provincie Groningen / Provincie Fryslân	Arriva	dec-10	dec-20	Opnieuw aan Arriva gegund tot december 2035
Arnhem-Doetinchem	Provincie Gelderland	Connexxion	dec-12	dec-20	Uitgevoerd onder merknaam 'Breng'
Valleilijn	Procincie Gelderland / Provincie Utrecht	Connexxion	dec-06	dec-21	
Venlo-Venlo grens	Verkehrsverbund (DE)	Keolis DE	dec-09	dec-21	
Oldenzaal-Zutphen	Provincie Overijssel	Keolis NL	dec-03	dec-23	
HRN	Ministerie van I&W	NSR	jan-15	jan-25	
Achterhoek/Rivierenland	Provincie Gelderland	Arriva	dec-12	dec-25	
Merwede Lingelijn	Provincie Zuid Holland / Provincie Gelderland	Qbuzz	dec-18	dec-26	
Enschede-Glanerburg grens	Verkehrsverbund (DE) i.s.m. Provincie Overijssel	DB Regio NRW	dec-11	dec-26	
Vechtdallijnen	Provincie Drenthe / Provincie Overijssel	Arriva	dec-12	dec-27	
Vechtdallijnen Almelo-Marienberg	Provincie Overijssel	Arriva	dec-13	dec-27	
Arnhem-Zevenaar grens	Verkehrsverbund (DE) i.s.m. provincie Gelderland	Abellio Rail NRW	apr-17	dec-28	
OV Limburg	Provincie Limburg	Arriva	dec-16	dec-31	
OV Limburg	Provincie Limburg / Provincie Gelderland / Provincie Noord-Brabant	Arriva	dec-16	dec-31	
Treindienst Alphen-Gouda	Provincie Zuid-Holland	NSR	dec-16	dec-31	
Zwolle-Enschede / Zwolle-Kampen	Provincie Overijssel	Keolis NL	dec-17	dec-32	
Hengelo-Oldenzaal grens	Verkehrsverbund (DE) i.s.m. Provincie Overijssel	Keolis DE	feb-18	dec-32	
Bron: Prorail AM Informatie, 9 december 2018					

Reizigersvervoerders & Concessies

Overzicht Concessies per Vervoerder

No	Vervoerder	Concessie	Concessieverlener	Looptijd
1	Arriva	Friesland	Provincie Friesland	dec 2010 - dec 2020
2	Arriva	Groningen	Provincie Groningen	dec 2010 - dec 2020
3	Arriva	Groningen - Leeuwarden	Provincie Groningen / Provincie Friesland	dec 2010 - dec 2020
4	Arriva	Vechtdallijnen	Provincie Drenthe / Provincie Overijssel	dec 2012 - dec 2027
5	Arriva	Vechtdallijnen Almelo - Marienberg	Provincie Overijssel	dec 2013 - dec 2027
6	Arriva	OV Limburg	Provincie Limburg	dec 2016 - dec 2031
7	Arriva	Achterhoek / Rivierenland	Provincie Gelderland	dec 2012 - dec 2025
8	Arriva	OV Limburg	Provincie Limburg en Gelderland	dec 2016 - dec 2031
9	Qbuzz	Merwede Lingelijn	Provincie Zuid Holland / Provincie Gelderland	dec 2018 - dec 2026
10	Connexxion	Arnhem - Doetinchem	Provincie Gelderland	dec 2012 - dec 2020
11	Connexxion	Valleilijn	Provincie Gelderland / Provincie Utrecht	dec 2006 - dec 2021
12	NSR	HRN	Min I&W	jan 2015 - jan 2025
13	NSR	Treindienst Alphen - Gouda	Provincie Zuid-Holland (Abellio NL voert uit)	dec 2016 - dec 2031
14	KeolisNL	Zwen Zwoka	Provincie Overijssel	dec 2017 - dec 2032
15	KeolisNL	Oldenzaal - Zutphen	Provincie Overijssel	dec 2003 - dec 2023
16	DB Regio NRW	Enschede - Glanerbrug grens	Verkehrsverbund (Duitsland) i.s.m. Regio Twente	dec 2011 - dec 2026
17	Abellio Rail NRW	Arnhem - Zevenaar grens	Verkehrsverbund NRW i.s.m. provincie Gelderland	apr. 2017 - dec 2028
18	Keolis D	Venlo - Venlo grens	Verkehrsverbund (Duitsland)	dec 2009 - dec 2021
19	Keolis D	Hengelo - Oldenzaal grens	Verkehrsverbund (Duitsland)	feb 2018 - dec 2032
20	ZLSM	geen	(stoomtreinmaatschappij)	nvt
21	VSM	geen	(stoomtreinmaatschappij)	nvt

Deze kaart geeft alleen reizigersvervoerders aan waar ProRail toegangsovereenkomsten mee heeft afgesloten. Goederenvervoerders en goederenbaanvakken zijn niet op deze kaart weergegeven. Op grensbaanvakken verleent de NL-overheid geen consessies.

Opdrachtgever: Relatiemanagement Reizigersvervoer

Auteur: AM Informatie

Datum: 9 december 2018

Databron(nen): Relatiemanagement
AssetManagement - Informatie

ProRail