

Vergaderjaar 2019–2020

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 881

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2019

In mijn brief met de aanpak voor het besluit in 2020 over de (markt)ordening op het spoor na 2024¹ 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 aan². De resultaten van dit onderzoek worden aangevuld met ervaringen die een aantal Europese lidstaten al heeft opgedaan met open toegang.³ 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 marktordningsbesluit 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 opentoeegang-vervoerder kan worden beperkt als na een toets door de Autoriteit Consument en Markt blijkt dat het economisch evenwicht van de daar

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 768

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Deze quickscan wordt gepubliceerd op <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten>.

geldende vervoerconcessie wordt geschaad.⁴ Dit geldt per saldo vanaf dienstregeling 2021 voor de decentrale lijnen, en vanaf dienstregeling 2025 voor het Hoofdrailnet.⁵

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 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 opentoe-gangvervoerders 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.⁶

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

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ 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).

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 opentoeegangvervoerders 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

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 opentoeegangvervoer 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. Opentoeegangvervoerders 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 opentoeegangvervoer 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 opentoevangdienst, 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-discriminair 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 opentoevangvervoerders 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 opentoevangvervoer. Ik zie 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 opentoeegangvervoerders. 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 orderingsbesluit in het voorjaar van 2020.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer