

## Europa biedt ruimte voor Nederlandse keuzes op de rails

**In de seminarreeks 'De Toekomst op de Rails' presenteren wetenschappers hun inzichten op de ontwikkelingen in het personenvervoer op de rails. Na het eerste seminar waarin een toekomstbeeld werd geschetst, ging de bijeenkomst op vrijdag 22 juni de diepte in met een bespreking van het Europese regelgevende kader.**

Didier van de Velde, onderzoeker Openbaar Vervoer aan de TU Delft en directeur van inno-V, gaf een overzicht van de ontwikkeling van het Europese regelgevende kader. Centraal bij deze ontwikkeling in Brussel staat het idee dat een gebrek aan mogelijkheden voor concurrentie op of om het spoor een remmende invloed heeft op de ontwikkeling van het spoor. Het gaat dan om een beperkte oriëntatie op het klantbelang en een gebrek aan prikkels voor de staatsspoorwegen om efficiënt te werken.

Meer concurrentie kan op twee manieren bewerkstelligd worden, zo is de Europese gedachte. Eén mogelijkheid is het om trajecten aan te besteden, waarbij er meerdere serieuze partijen bieden, een andere optie is door met een *open access*-systeem te werken, waarbij vervoersbedrijven elkaar op hetzelfde traject mogen beconcurreren. Het eerste systeem kennen we in Nederland voor de regionale vervoerders, met het tweede is er vooral in Italië, Zweden, Oostenrijk en Tsjechië ervaring.

### Landen kunnen keuzes maken

Terwijl concurrentie een belangrijke rol speelt bij de gedachtenontwikkeling achter de Europese regels, bieden de regels zelf veel ruimte voor een landspecifieke invulling. Niet alleen is er de keuze tussen aanbestedingen en open access, directe toewijzing is ook nog mogelijk. Al moet dat vanaf 2023 wel beargumenteerd worden op basis van de prestaties van de partij waaraan toegewezen wordt.

Het is dus vooral aan de landen zelf. Te meer omdat er na het huidige Vierde Spoorwegpakket geen vijfde komt. Van de Velde bevestigde dit: 'Ik was bij een seminar van de Europese commissie een paar weken geleden. De commissie zei duidelijk: 'Dit is het, we willen geen *vijfde spoorwegpakket*.'

### Open toegang op een vol spoor

Maar de verschillen tussen de lidstaten zijn groot. 'Er zijn landen *zonder* open toegang, er zijn landen met *op papier open toegang* maar niet in de praktijk, en er zijn landen met *volledige open toegang*. Het interessantste geval is **Italië**. Daar is open toegang tot het spoornetwerk en is er vrije concurrentie ontstaan op de hogesnelheidslijnen tussen Milaan, Rome en Napels.'

Maar is dit een goed voorbeeld voor Nederland? 'Als ik kijk naar het Nederlandse spoor zie ik veel treinen maar weinig spoor', stelt een toehoorder. 'Hoe kun je nu een goede discussie over open toegang hebben als er te weinig spoor is?' Het antwoord van Van de Velde is pragmatisch: 'Als het nodig zou zijn dat je extra sporen moet toevoegen om open toegang mogelijk te maken, dan ontstaat ook de vraag of dit de efficiëntste manier is. Vaak zal het toevoegen van sporen een dure oplossing blijken te zijn, met overbodige capaciteit als resultaat. Met goede coördinatie op het bestaande net bereik je vaak veel meer. Het is bijvoorbeeld een feit dat je met relatief kleine investeringen, grote capaciteitseffecten kunt bewerkstelligen.'



## **Competitieve aanbestedingen vereisen krachtige overheid**

In **Nederland** zijn de verantwoordelijkheden op de rails anders georganiseerd. Hier is er voor het reizigersvervoer geen open toegang tot het spoornetwerk, maar dingen diverse vervoersmaatschappijen mee in de aanbestedingen op verschillende regionale trajecten. Dat is ook de praktijk in veel andere Europese lidstaten.

Het krachtigste voorbeeld van concurrerende aanbesteding is te zien in het **Verenigd Koninkrijk**. Daar zijn bijna

alle treindiensten aanbesteed door het ministerie van transport, zowel nationaal en regionaal. Open toegang speelt er een marginale rol.

Het Britse systeem lijkt op het Nederlandse, maar kent een veel sterkere centrale regie door een *regulator*. Deze regulator verzekert dat de relatie tussen het ministerie van transport, de vervoerder en de aanbieder van infrastructuur gebalanceerd is. Leasebedrijven (*Rolling stock companies*) verhuren de treinen aan de vervoerder. In Nederland ontbreekt een dergelijke regisseur die toeziet op de verhoudingen tussen NS, ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat grotendeels.

De Britse ervaring leert dat die toezichthouder een cruciale rol vervult. Chris Nash, vervoersprofessor aan de Universiteit van Leeds, adviseert: 'Ik zou zeker verder kijken naar de introductie van concurrerende aanbestedingen. Daarbij is de relatie tussen vervoerders en aanbieders van infrastructuur van belang en moet de partij die de aanbestedingen uitschrijft veel kennis hebben.'

## **Van volledige verticale integratie tot volledige separatie**

De mate van verticale integratie, dus in hoeverre het infrastructuurbedrijf en het spoorbedrijf gezamenlijk optrekken, verschilt ook sterk tussen landen. In theorie is bij zowel open access als competitieve aanbestedingen een volledige scheiding tussen transport en infrastructuur wenselijk.

In het Verenigd Koninkrijk is verticale integratie bij regionale 'franchises', dus samenwerkingen waarbij er één directieteam is voor zowel vervoer als infrastructuur zelfs het nieuwe beleid. Nash: 'Maar dan moet je hierbij wel een sterke nationale systeemoperator hebben, die alles integreert en conflicten oplost tussen verschillende operatoren. Ik zou beginnen met daarnaar te kijken.'

Ook **Duitsland** en **Zwitserland** kennen vormen van verticale integratie, zelfs op het hoofdspoornet. Deutsche Bahn is één grote verticaal georganiseerde holdingachtige structuur. Het reizigersvervoer over de lange afstanden wordt er zelfs zonder concessie of contract geboden op basis van het 'commerciële' initiatief van Deutsche Bahn. Deutsche Bahn dat, anders dan de NS in Nederland, niet onderworpen is aan een concessie die gecontroleerd wordt door het parlement.

**Zweden** daarentegen is het andere uiterste. De Zweedse variant van ProRail is nog meer een staatsorganisatie en voert naast de taken van ProRail ook die van Rijkswaterstaat uit. Op het hoofdvervoersnet is daar concurrentie op het spoor tussen het staatsbedrijf SJ en MTR (de metro van Hong Kong). En op de regionale trajecten worden er aan de diverse vervoerders diensten aanbesteed.

## **Zeggenschap over de strategie**

Net als in Nederland, blijkt in veel landen het nationale vervoer over de rails op een andere manier georganiseerd te zijn dan het regionale vervoer met soms meer concurrentie op regionaal niveau. Nationaal vindt in Nederland directe toewijzing plaats.

Van de Velde: 'Meer concurrentie organiseren op het nationale niveau vergt veel kennis en ervaring aan de kant van de aanbestedingsautoriteit. Iets dat nu niet bestaat. Aanbestedingen betekenen ook meer focus op de korte termijn bij de vervoerders. Dat roept de vraag op hoe je voldoende investeringen in infrastructuur borgt op de langere termijn.'

Bij het organiseren van concurrentie blijft het belangrijk om de zeggenschapsvraag te beantwoorden. Wie heeft de zeggenschap over de spoorwegstrategie? Het antwoord op deze vraag hoort aan te sluiten op de Nederlandse situatie, Europese regels bieden er de ruimte voor.

## **Verdieping**

Meer over het Europese regelgevende kader is te vinden in de slides van de presentatie van Didier van de Velde (op de website) en in het artikel dat hij hierover schrijft (binnenkort op de website). Informatie over de komende seminars vindt u ook op de website.

[www.detoekomstoperails.nl](http://www.detoekomstoperails.nl)