

Vergaderjaar 2013–2014

33 546

EU-voorstel: Het vierde spoorpakket COM (2013) 25¹

F

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2013

Mede naar aanleiding van uw verzoek (brief van de Vaste Kamercommissie IenM van 4 september 2013, kenmerk 33546–11/2013D34044) stuur ik u hierbij het nationale impact assessment over het vierde EU spoorpakket². Tevens zet ik in deze brief uiteen wat de onderhandelingsinzet van het kabinet is in de EU ten aanzien van de voorstellen omtrent marktopening uit het vierde EU-spoorpakket.

In het BNC-fiche over het vierde spoorpakket (Kamerstuk 33 546, nr. 3, 2013, 1 maart 2013) heeft het kabinet een voorlopig negatief subsidiariteitsoordeel gegeven over de marktopeningsvoorstellen uit dit pakket. In het debat over dit fiche met uw Kamer op 7 maart jl. heb ik aangegeven een definitief oordeel over de subsidiariteit te geven wanneer het nationale impact assessment is afgerond. Eind maart heeft uw Kamer een negatief subsidiariteitsoordeel gegeven aan de Europese Commissie ten aanzien van de marktopeningsvoorstellen uit het pakket. Wat betreft de voorstellen uit de twee overige pijlers van het pakket is in het BNC-fiche een overwegend positief oordeel over zowel subsidiariteit als proportionaliteit gegeven.

Nederlandse inzet

Alles overwegend blijft het kabinet bij een negatief oordeel over de voorstellen over marktopening. Nederland wil zelf kunnen blijven kiezen tussen onderhandse gunning of aanbesteding van het hoofdrailnet.

Volgens het Kabinet bestaat er een groot risico dat de voorstellen, vooral tijdens de transitiefase, negatieve effecten voor reiziger en verlader met zich mee brengen wat betreft kwaliteit, betrouwbaarheid en efficiency van

¹ E130002 t/m E130008 op www.europapoort.nl

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 153962.

het spoorstelsel. Dit is niet in lijn met het kabinetsbeleid zoals geformuleerd in de Spooragenda die inzet op een kwaliteitsverbetering. Deze transitienadelen zouden uiteindelijk moeten worden goedgekeurd door de efficiency- en kwaliteitswinsten van marktopening die de Europese Commissie voorspelt. Het kabinet is er niet van overtuigd dat de uitkomst per saldo positief zal uitpakken.

Verder ziet het Kabinet, gelet op de specifieke eigenschappen van het Hoofdrailnet (HRN) en de huidige prestaties van het Nederlandse spoorstelsel in relatie tot andere Europese landen, het verplicht openstellen van de markt niet als enige route om de kwaliteit en efficiency van het spoor te verbeteren. Ook wegen de mogelijke financiële (verdeel-)effecten in de vorm van operationele meerkosten en financiële risico's voor huidige vervoerders en het Rijk alsmede het ontbreken van een level playing field in de Europese spoormarkt voor het Kabinet zwaar. De aan aanbesteding toe te schrijven efficiencyvoordelen zouden moeten opwegen tegen de onzekerheden over de operationele meerkosten en financiële risico's in de transitiefase.

De Nederlandse inzet is gericht op het creëren van (minimaal) een blokkerende minderheid. De Nederlandse bezwaren en noodzakelijke aanpassingen zullen in het overleg met like-minded landen worden ingebracht en afgetast zal worden waar eventuele coalities te smeden zijn. Mocht zich geen blokkerende minderheid aftekenen – wat niet mag worden uitgesloten –, dan is in dat geval het Nederlandse belang het meeste gediend om via een actieve opstelling in de EU-onderhandelingen te trachten de voorstellen aan de Nederlandse wensen aan te passen. Het kabinet zal de Kamer voor de start van de onderhandelingen (dit voorjaar of mogelijk later) informeren of een blokkerende minderheid tot de mogelijkheden behoort. Het eindoordeel van Nederland over de voorstellen zal aan het einde van dit onderhandelingsproces dienen plaats te vinden.

Voor Nederland zullen onder meer de volgende punten van belang zijn bij de komende onderhandelingen over de voorstellen over markttoegang:

- Verlengen van de overgangstermijn voor verplichte aanbesteding, zodanig dat een gefaseerde invoering na 2025 (einddatum HRN concessie) mogelijk is;
- Creëren van een *level playing field* tussen private en publieke vervoerders en tussen geïntegreerde en niet-geïntegreerde vervoersondernemingen in Europa. Dit blijft in alle gevallen een belangrijke voorwaarde. Een mogelijke manier om dit te waarborgen, is (conform de voorstellen van de Europese Commissie) dat partijen die een oneigenlijk voordeel hebben door de aanbestedende overheid geweigerd kunnen worden in een aanbestedingsronde. Op die manier wordt geborgd dat er ook op de langere termijn genoeg partijen zijn die in onderlinge concurrentie bieden op een concessie;
- Lidstaten blijven de mogelijkheid houden voor onderhandse gunning;
- Creëren van flexibiliteit bij het bepalen van de optimale kavelomvang. Gezien de vervoerskundige samenhang in het netwerk en de vervoerskundige prestaties, efficiency en transitiekosten is de arbitraire opsplitsing van het HRN zoals voorgesteld door Europese Commissie voor Nederland niet gewenst. De arbitraire driedeling van reizigerskilometers die in elk land anders uitvalt houdt geen rekening met de grote verschillen tussen de spoormarkten in verschillende landen. Bij de kavelindeling zal ook gekeken moeten worden naar het creëren van voldoende marktspanning tussen vervoersbedrijven;
- Voorwaarden van concurrentie op het spoor moeten zodanig zijn dat de financiële risico's (zoals te lage opbrengsten uit de concessie vanwege beperkte marktwerking) voor de overheid als concessieverle-

ner beperkt zijn en er geen suboptimaal gebruik ontstaat van het spoornetwerk.

Vierde EU-spoorpakket

Het vierde spoorpakket werd 30 januari 2013 door de Europese Commissie gepresenteerd en bestaat uit een zestal voorstellen voor Europese wet- en regelgeving. Het pakket laat zich onderverdelen in drie pijlers:

- I. technische pijler (voorstellen over interoperabiliteit, spoorwegveiligheid en het Europees spooragentschap);
- II. voorstel over de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder;
- III. voorstellen over de opening van de binnenlandse markt voor personenvervoer per spoor.

Ad I.

De onderhandelingen in EU Raadskader over de voorstellen uit de technische pijler van het pakket zijn gaande. De Nederlandse inzet over deze voorstellen (interoperabiliteit, spoorwegveiligheid, Europees spooragentschap) is aan de orde geweest tijdens het AO over het vierde spoorpakket van 7 maart jl. en het AO Transportraad van resp. 5 juni jl. en 2 oktober jl. Onder lers EU-Voorzitterschap werd op de Transportraad van 10 juni jl. een algemene oriëntatie vastgesteld over het voorstel over interoperabiliteit. Het Litouws EU-Voorzitterschap continueert de behandeling van de voorstellen uit de technische pijler van het pakket en is gestart met de bespreking van het voorstel over spoorwegveiligheid. Tijdens de Transportraad van 10 oktober jl. werd over dit voorstel een algemene oriëntatie vastgesteld. Inmiddels zijn de besprekingen in EU Raadskader over het laatste voorstel uit de technische pijler, het voorstel over het Europees spooragentschap, gestart.

Ad II. en III.

De onderhandelingen in de Raad over de voorstellen uit de twee overige pijlers van het pakket (positie infrastructuurbeheerder, marktopening) zullen naar verwachting pas in 2014 starten. Zoals toegezegd in het AO Transportraad van 2 oktober jl. zal ik de Tweede Kamer informeren zodra het inkomende Griekse EU-Voorzitterschap duidelijkheid heeft gegeven over de invulling van de EU-Raadsagenda voor de eerste helft van 2014. Het vervoerscomité van het Europees Parlement zal naar verwachting op 26 november a.s. over alle voorstellen van het vierde spoorpakket stemmen, de plenaire stemming in het Europees Parlement over de voorstellen zal begin 2014 plaatsvinden.

In het eerder genoemde BNC-fiche is aangekondigd dat het uiteindelijke oordeel zal worden bepaald nadat nader is onderzocht of er voordelen zijn van wetgeving op Europees niveau. In de afgelopen maanden heeft een onderzoeksconsortium, bestaande uit Rebel Groep, Goudappel Coffeng en Movares in opdracht van mijn Ministerie een impact assessment voor de Nederlandse situatie uitgevoerd.

Overwegingen bij de Nederlandse inzet over marktopening

Het kabinet betreft een aantal overwegingen bij het bepalen van de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen in EU-kader over de voorstellen over marktopening.

De marktopeningvoorstellen van de Europese Commissie beogen een betere kwaliteit en operationele efficiency van het passagiersvervoer per spoor om de concurrentie- en aantrekkingskracht van het spoor te versterken. Deze doelstelling is in lijn met het Nederlandse beleid.

Uitgangspunt voor het Nederlandse spoorbeleid zijn de doelen die het kabinet in de Lange Termijn Spooragenda (Spooragenda) heeft vastgelegd. Aan die doelen wil ik ook de Europese voorstellen toetsen. Met de Spooragenda zet het kabinet in op een verdere verbetering van de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct. Het streven is daarbij dat de reiziger en de verlader de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken. Daarbij staan nadrukkelijk de wensen van de reizigers en verladers centraal in termen van capaciteit, betrouwbaarheid, reistijd, gemak en verbetering van de informatievoorziening. Ook het vergroten van de veiligheid en behoud van de koppositie op het gebied van duurzaamheid zijn van belang. Als laatste zet ik in op verbeteringen in de gehele keten: van deur-tot-deur. In de huidige situatie constateer ik dat er negatieve consequenties kunnen optreden voor de concessiegrens overschrijdende reiziger in het OV. Via het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) en met wetgeving tracht ik hier een oplossing voor te bieden. Niet uitgesloten kan worden dat een dergelijke problematiek zich ook bij een opgeknapt HRN zal voordoen.

Nederland kent een intensief bereden netwerk. Het HRN is een landelijk samenhangend netwerk waarin zoveel mogelijk is geoptimaliseerd met directe verbindingen tussen de grotere steden en waarbij Intercity's en Sprinters in de dienstregeling op elkaar worden afgestemd. Daarmee dient dit netwerk verschillende publieke belangen zoals goede verbindingen tussen de grote steden en bereikbaarheid van alle landsdelen. Binnen de brede Randstad is sprake van een samenhangend net waar ik in de toekomst hoogfrequent spoorvervoer mogelijk maak. Het Nederlandse spoorstelsel kent een hoge mate van punctualiteit, klanttevredenheid en efficiency. Internationaal gezien behoort Nederland tot de kopgroep. In Nederland bestaat de situatie dat bij de onderhands gegunde vervoersconcessie NS een prijs betaalt voor de concessie.

In het beleidsvoornemen voor de gunning van de HRN-concessie voor de periode 2015–2025, dat 17 april 2012 aan uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 22 026, nr. 360), wordt aangesloten bij bovenstaande uitgangspunten.

Verder zijn financiële (verdelings)effecten een belangrijke overweging voor Nederland. De aan aanbesteding toe te schrijven efficiencyvoordelen zouden moeten opwegen tegen de onzekerheden over de operationele meerkosten en financiële risico's voor NS en het Rijk in de transitiefase. De ervaring op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld in de bankensector) laat zien dat de kosten van transitie en ontvlechting doorgaans worden onderschat en hoog kunnen oplopen. Daarnaast zou verkaveling (opknippen HRN) mogelijk kunnen leiden tot noodzakelijke extra investeringen in het spoor.

Tot slot is een belangrijke overweging dat zich een Europese vervoermarkt zal moeten ontwikkelen met eerlijke concurrentieverhoudingen. Op dit moment is nog veel sprake van staatsbedrijven en bedrijven die onderdeel uitmaken van een bredere holding met beheertaken, waardoor een level playing field nog geen gegeven is.

Uitkomsten impact assessment

Aan de onderzoekers is gevraagd de effecten van aanbesteding, opdelen van het spoornetwerk (verkaveling) en transitie los van elkaar te bekijken. De uitkomsten van de studie kunnen kort als volgt worden samengevat.

In de studie zijn effecten van de Europese voorstellen op de marktontwikkeling, financieel economische ontwikkeling van de sector, verdelingsef-

fecten inclusief effecten voor de aandeelhouder, effecten in de transitiefase en ontwikkeling van de productkwaliteit voor de reiziger betrokken. Daarnaast is een analyse gemaakt van het effect op het spoorwegpersoneel. Het is een effectanalyse in de vorm van een quick scan maar geen voorstel over hoe het 4^e spoorpakket in Nederland kan of moet worden ingevoerd. De beoordeling is gemaakt door het onderzoek van de Europese Commissie door te rekenen op de Nederlandse situatie.

Aanbesteding

De onderzoekers oordelen overwegend positief over de effecten van aanbesteding. De verwachting is dat concurrentie leidt tot meer en/of snellere innovatie, reizigersgroei (0,5–1% jaarlijks) en door efficiëntiewinst (tot 15%) een verhoging van de opbrengsten voor de overheid. Er staan wel transactiekosten, voor bijvoorbeeld de aanbestedingsprocedure, tegenover.

Verkavelen

Ten aanzien van het verkavelen van het huidige hoofdrailnet in minimaal 3 delen zijn in de studie drie verkavelingsvarianten onderzocht: regioverkaveling, corridorverkaveling en productverkaveling. De effecten van het verkavelen van het hoofdrailnet over meerdere concessies zijn volgens de onderzoekers voor de onderzochte varianten, alles overziende, neutraal tot licht negatief. Alle varianten kennen, in meer of mindere mate een negatief vervoerskundig effect (bijvoorbeeld meer overstapmomenten) en hebben meer infrastructuurbehoefte. Een positief effect is dat verkaveling een hogere betrouwbaarheid kan hebben, omdat verstoringen binnen een kavel een minder grote olievlekwerking hebben dan in de huidige situatie. Daar staat tegenover dat in gevallen dat er wel iets mis gaat (operationeel niveau) de afhandeling complexer wordt indien meerdere vervoerders betrokken zijn. Alles overziend, scoort de «productvariant» (verdeling naar spoorproducten, bijvoorbeeld kavel «IC Randstad» en kavel «sprinter overig») vervoerskundig gezien het beste.

Transitie

De onderzoekers concluderen dat de transitiefase risicovol is voor de reiziger qua betrouwbaarheid van de dienstverlening. Enkele voorbeelden van risico's zijn:

- Een transitie in de vorm van een «big bang» (alle kavels in een keer aanbesteden in 2023) is niet alleen complex voor vervoerders met betrekking tot de overgang van personeel en materieel, maar ook voor de overheid in het uitvoeren van correcte aanbestedingen;
- In de transitiefase kan de betrouwbaarheid van de dienstuitvoering gaan lijden onder de inspanningen die nodig zijn voor de ontvlechting van het netwerk en mogelijk het opknippen van de NS (betreft zowel directe operationele functies als ondersteunende functies);
- De transitieperiode die organisaties doormaken op weg naar de nieuwe situatie, kan een bedreiging vormen. De interne bedrijfsaspecten zullen in die periode immers meer dan gemiddeld aandacht vragen van het management en het overige personeel.

De onderzoekers hebben geconstateerd dat een integrale doorrekening van de transitiekosten van deze veranderingsoperatie op dit moment niet eenvoudig te maken is. Mijn ministerie zal onderzoeken of verdere studie in een latere fase naar deze kosten mogelijk is.

Effecten op de reiziger

Het onderzoek constateert dat er door aanbesteden en verkavelen zowel negatieve als positieve effecten voor de reiziger kunnen ontstaan. Positief is het positieve effect op de innovatiekracht van de sector, efficiency en inspelen op latente reizigersvraag door bijvoorbeeld betere marketing. Negatieve effecten zijn dat reizigers te maken krijgen met de interfaces tussen meerdere vervoerders en concessies. Als de reiziger te maken krijgt met het schakelpunt tussen twee concessies zal hij dit merken. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld meer overstappen, reisinformatie, kaartsystemen en omleidingen over trajecten waar meerdere vervoerders rijden. Ook de transitiefase kan voor de reiziger negatief uitpakken doordat alle partijen moeten wennen aan de nieuwe situatie en nog onvoldoende goed met elkaar samenwerken.

Effecten op het spoorwegpersoneel

De overgang van personen die direct ten behoeve van de verrichting van het openbaar vervoer werkzaam zijn (bij overgang van een concessie), is geregeld in de Nederlandse regelgeving. Bij aanbesteding op grotere schaal is een dergelijke opzet vermoedelijk niet meer mogelijk en zullen de consequenties groter zijn. Het onderzoek onderstreept het belang bij aanbestedingen van goede vastlegging van de rechtspositie van personeel dat mee overgaat en vraagt aandacht voor het toewijzen van indirect personeel aan de verschillende concessies.

Effect op de infrastructuur

Het onderzoek gaat na wat de effecten zijn op het gebruik van stations, benutting van de infrastructuur, noodzaak voor nieuwe infrastructuur en de relatie tussen productontwikkeling en infrastructuurbehoefte. In het corridormodel zijn de negatieve effecten op de ontwikkeling van de infrastructuur het meest beperkt omdat de samenloop van meerdere vervoerders op hetzelfde baanvak in die variant wordt beperkt. De andere varianten kunnen, afhankelijk van de gekozen logistieke modellen, leiden tot meer vraag naar nieuwe infrastructuur.

Positie nationale stakeholders

Uit gesprekken en een schriftelijke consultatieronde met stakeholders over het vierde spoorpakket en over de uitkomsten van de nationale impact assessment komt het volgende beeld naar voren.

1. De vervoerders kijken verschillend tegen de voorstellen over marktopening aan:
 - a. De regionale vervoerders (FMN) staan in grote lijnen positief tegenover de voorstellen over marktopening. FMN vindt dat regionale vervoerders meer kansen zouden moeten krijgen, om de regionale economie te stimuleren. Ook ziet FMN geen bezwaren in samenloop op het spoor en wijst erop dat dit in de huidige situatie met meerdere vervoerders op het spoor geen problemen oplevert. Wel geeft FMN aan dat een marktopening via een «big bang» niet wenselijk is;
 - b. De goederenvervoersector (KNV) voorziet geen wezenlijke veranderingen voor het spoorgoederenvervoer in Nederland indien al het reizigersvervoer verplicht openbaar zou worden aanbesteed. KNV benadrukt vooral het belang van de voorstellen uit de technische pijler voor de bevordering van het goederenvervoer per spoor;
 - c. NS oordeelt dat het impact assessment de voordelen van marktopening overschat en de kosten en risico's onderschat. Ook

moet volgens NS rekening worden gehouden met kwaliteitsverlies bij eventuele verhoging van de efficiëntie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat er minder of geen conducteurs meer in de treinen aanwezig zijn. Verder staat NS op het standpunt dat de impact van verkaveling te positief is ingeschat door de onderzoekers. NS wijst erop dat het verder opknippen van het hoofdrailnet tot een significante verslechtering van de dienstverlening aan de reiziger zal leiden en dat de logistieke regie bij meerdere vervoerders op het spoor lastig zal zijn.

2. Prorail heeft de voorstellen over marktopening vooral op haalbaarheid getoetst, en concludeert dat samenloop van meerdere vervoerders op het spoor maatwerk is en onder voorwaarden uitvoerbaar. Eén van die voorwaarden betreft dat indien voor uitbreiding van samenloop wordt gekozen, het volgens Prorail onder meer van belang is de concessiesturing zoveel mogelijk in één hand te leggen en de prestatie-eisen van de verschillende concessies op elkaar af te stemmen.
3. In reactie op de impact analyse heeft Rover aangegeven dat het goed is als ná afloop van de voorgenomen HRN-concessie de ruimte bestaat om de markt te openen voor het binnenlandse spoorvervoer. Een passende invulling is dan nog op maat vorm te geven. Wel kan in de voorgenomen HRN-concessie al ruimte worden gezocht om daar naartoe te werken, als instrument, indien de NS niet goed presteert. Bij de voorstellen voor marktopening maakt Rover wel de kanttekening dat goede samenwerking tussen de verschillende partijen moet worden gewaarborgd. Rover ziet daarbij ook een rol voor de toezichthouder. Reizigersvereniging Rover organiseert op 25 november een symposium waarna het formele standpunt over het vierde spoorpakket zal worden bepaald.

Tot slot

Het Kabinet wil ten aanzien van de marktopening en opknippen van het HRN eigen keuzes kunnen maken. De komende jaren wordt in Nederland ingezet op de realisatie van de doelen van de Spooragenda binnen de bestaande marktordening met onderhandse gunning aan de NS en ProRail. Het verbeteren van de betrouwbaarheid en veiligheid in relatie tot de gewenste frequentieverhoging op het netwerk vormen daarbij de grootste uitdaging. Het kabinet gaat ervan uit dat na 2025 openbare aanbesteding tot de mogelijkheden behoort, maar wil de prestatieverbetere gedurende de aanstaande concessieperiode als maatstaf voor die keuze benutten. De belangrijke meetpunten daarbij zijn de prestaties van NS op de HSL en de afgesproken evaluatie in de mid-term review in 2019 ten aanzien van de gevolgen van de decentralisatie (i.e. review op basis van de reizigerstevredenheid en de ervaringen in de praktijk). Indien de prestaties op die momenten onvoldoende zijn, zal het kabinet de voorbereiding van de aanbesteding van (een deel van) het netwerk in overweging nemen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld