

# Sturen bij open toegang – een eerste verkenning

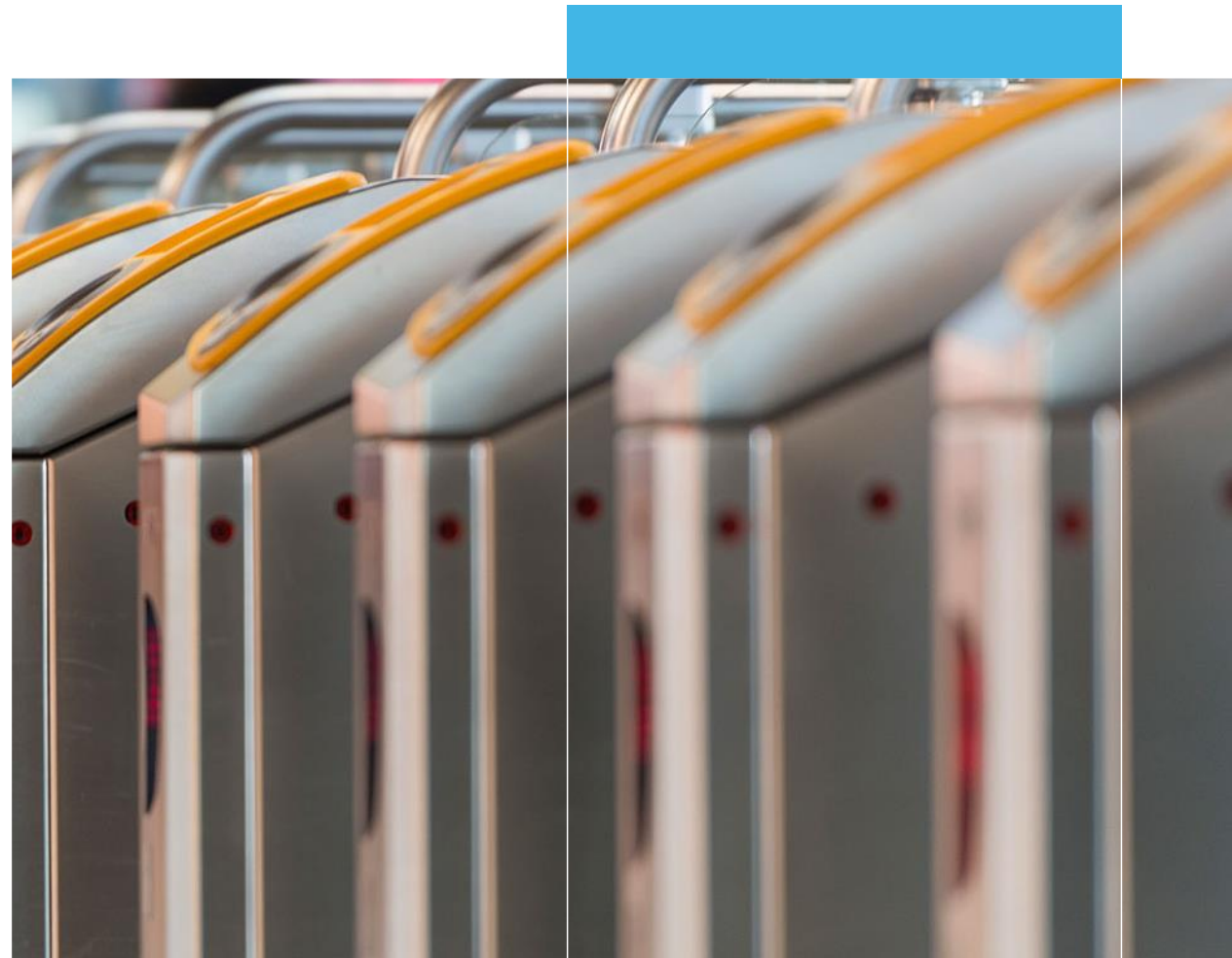
Hoofdrapport

**JULI 2023**



# Inhoudsopgave

Inleiding.....	03
Context.....	07
Selectie van thema's.....	14
Ticketing en Tarieven.....	18
Capaciteit.....	30
Betrouwbare benutting.....	39
Inspraak.....	46
Overkoepelende analyse.....	55







# Inleiding

# Inleiding

## Aanleiding

Op dit moment zijn concessies een effectieve sturingsmogelijkheid voor overheidspartijen, waaronder het ministerie van IenW, om te sturen op het (binnenlandse) openbare passagiersvervoer per trein. In de toekomst valt minder passagiersvervoer binnen het bereik van concessies. Dit heeft te maken met de introductie van het recht op 'open toegang'. Open toegang is in het Vierde Spoorwegpakket van de EU geïntroduceerd. Hiermee is het binnenlands personenvervoer per spoor opengesteld voor nieuwe (commerciële) vervoerders, tenzij deze het economisch evenwicht van openbaredienstcontracten in gevaar zou brengen (EC 2018/1795).

Mocht het recht op open toegang inderdaad leiden tot een verandering in de verhouding tussen open toegang en concessies, dan krijgen concessies een minder belangrijke rol in het sturingsinstrumentarium van overheden. Als zij op dezelfde beleidsdoelen met dezelfde intensiteit willen blijven sturen en coördineren, betekent dat dat zij moeten verkennen wat de alternatieven voor concessiesturing zijn.

## Doel van het onderzoek

In eerder onderzoek is, in brede zin, het verschil tussen opentoeegang- en concessievervoer onderzocht. Wat hier nog echter niet duidelijk uit wordt, is welke invloed de overheid nu al op opentoeegang- en concessievervoer heeft. Dit geldt voor regulering en bredere vormen van overheidssturing. De vraag voor dit onderzoek is dan ook drieledig:

- A. Wat zijn de verschillen in regulering tussen opentoeegang- en concessievervoer?
- B. Hoe wordt opentoeegangvervoer in andere landen gereguleerd?
- C. Wat zijn de effecten van overheidssturing en welke sturingsmogelijkheden zijn er?

Het onderzoek is uitgewerkt in twee rapporten: dit hoofdrapport en een bijlagenrapport. Het hoofdrapport richt zich met name op vraag C en beantwoordt de overige deelvragen op hoofdlijnen. In de bijlage wordt een volledig overzicht geboden van deelvragen A en B.



# Dit rapport

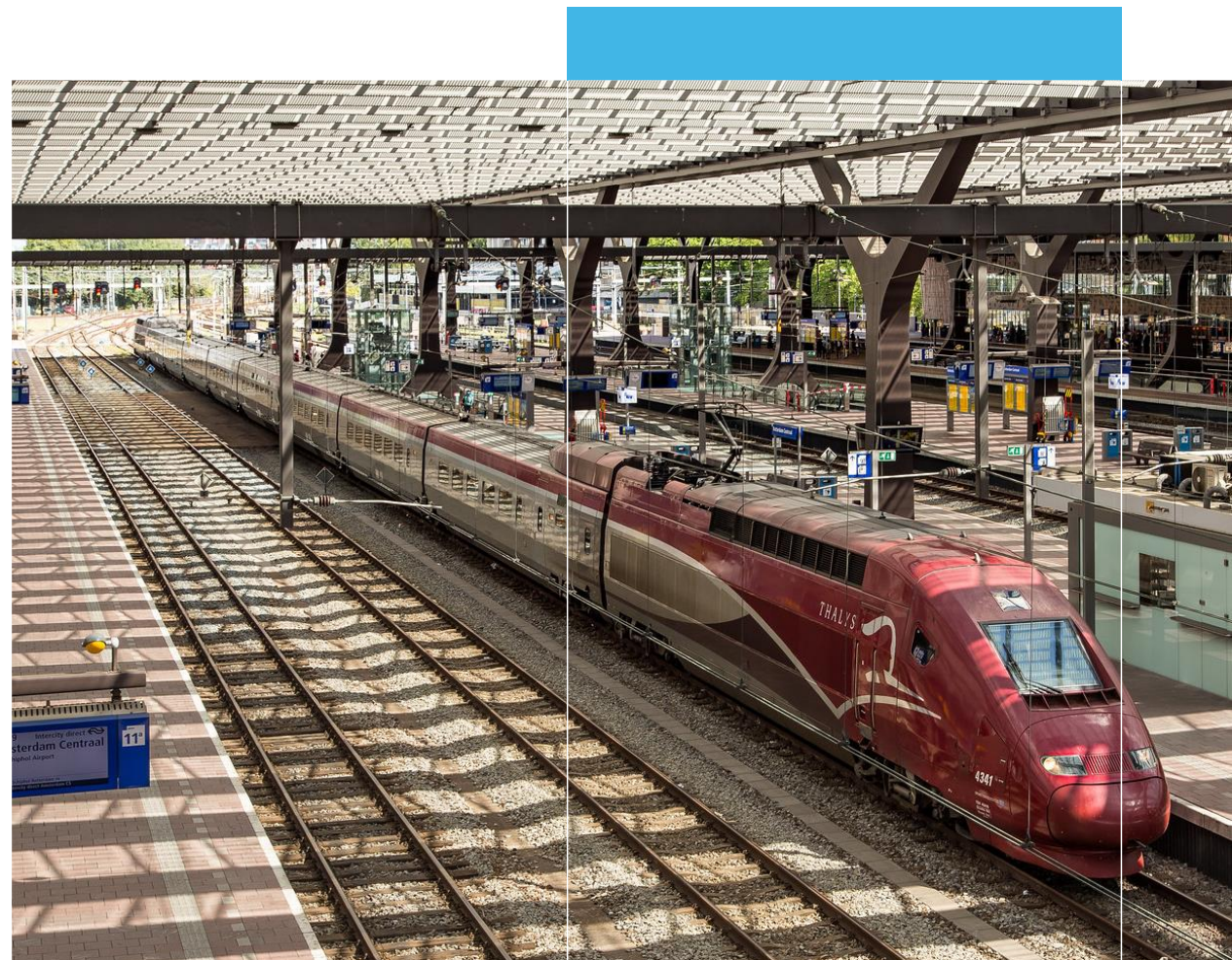
## Doel rapport

Het doel van dit rapport is te verkennen wat het handelingsperspectief is voor het ministerie van IenW indien – door het recht op open toegang – minder passagiersvervoer onder concessies valt, en daarmee concessiesturing minder effectief is voor het realiseren van beleidsdoelstellingen van overheden.

## Opzet rapport

Het rapport heeft de volgende opzet:

- Een beschrijving van de context en de gehanteerde definities. Wat verstaan we onder sturing en open toegang?
- Een eerste verkenning van het handelingsperspectief, waarbij is gefocust op een aantal relevante beleidsthema's.
- Een overkoepelende analyse van het handelingsperspectief voor IenW bij meer open toegang.



# Toelichting methode

Om het handelingsperspectief voor IenW te verkennen, om te sturen in een situatie met meer open toegang, worden de volgende stappen doorlopen in deze rapportage:

**Stap 1:** selectie van een aantal relevante beleidsthema's. Wat zijn de beleidsthema's waarbinnen IenW in belangrijke mate stuurt via de concessie en waarop het handelingsperspectief zich moet richten?

**Stap 2:** wat (per beleidsthema):

- een korte beschrijving van het beleidsthema
- een beschrijving van de huidige sturing op het thema door IenW.

**Stap 3:** waarom (per beleidsthema):

- een analyse van de redenen die IenW zou kunnen hebben om op dit thema te sturen
- aandachtspunten bij een beperkte mate van open toegang
- aandachtspunten bij meer open toegang.

**Stap 4:** hoe (per beleidsthema):

- een schets van het instrumentarium dat in het buitenland wordt ingezet om te sturen
- een verkenning van het instrumentarium dat IenW in zou kunnen zetten
- een beredenering van de effecten die dat zou kunnen hebben op IenW, andere concessieverleners, vervoerders en reizigers.

**Stap 5:** een overkoepelende verkennende duiding van sturing door IenW bij open toegang en de te verwachten effecten hiervan

## Nota bene

Open toegang kan grote veranderingen teweeg brengen in zowel de ordening als het functioneren van het spoorstelsel. Voor overheden betekent dit dat het sturingsinstrumentarium ook verandert. Wij voeren een verkenning uit naar de gevolgen voor de sturingsmogelijkheden van IenW. Wij beschrijven dus niet, of in zeer beperkte mate, de gevolgen voor het spoorstelsel in algemene zin. Ook heeft deze rapportage de diepgang die past bij een eerste verkenning.





# Context

# Wat is open toegang?

## Het recht van open toegang en de relatie tot concessiesturing

In open toegang worden afspraken, wensen en eisen aan vervoersdiensten niet of nauwelijks vooraf vastgelegd. Vervoerders vervullen de vervoersdiensten op commerciële basis en hebben een grote mate van vrijheid in het vormgeven en uitvoeren van deze diensten (Berenschot, 2021). Dit recht op open toegang heeft – zeker in potentie – gevolgen voor het spoorstelsel als geheel en vermindert de contractrelatie tussen vervoerder en overheid.

Naar deze gevolgen is eerder onderzoek gedaan. De rapportage ‘gevolgen recht op toegang’, van AT Osborne uit 2019, beschrijft deze gevolgen en gaat ook in op sturingsmogelijkheden om met deze gevolgen om te gaan (AT Osborne, 2019).

Het onderhavige rapport bevat geen nieuwe overkoepelende analyse over de gevolgen van het recht op toegang. De focus ligt op één mogelijk gevolg van het recht op open toegang: dat het nodig is om naast concessies andere sturingsmogelijkheden te overwegen, om uit te komen bij de meest effectieve sturingsmogelijkheden in verschillende situaties.

## Twee open toegang scenario's

In deze verkenning hanteren we twee scenario's voor open toegang. Deze scenario's zijn bedoeld om te kunnen analyseren wat redenen kunnen zijn om te sturen in verschillende situaties. De aanname daarbij is dat in een situatie met meer open toegang een andere sturingsbehoefte bestaat dan in een situatie met beperkte open toegang.

### *Scenario 1: open toegang als aanvulling op het bestaande vervoersaanbod*

In dit scenario is open toegang vooral een aanvulling op het bestaande vervoersaanbod. De kern van het vervoersaanbod valt dus nog onder het concessievervoer.

### *Scenario 2: open toegang als substituut voor het bestaande vervoersaanbod*

In dit scenario bestaan open toegang en concessievervoer naast elkaar. Ook in de kern van het vervoersaanbod rijden passagiersdiensten in open toegang. Het percentage van treindiensten die genormeerd worden door concessies, neemt hierdoor af. Daardoor is het niet meer vanzelfsprekend dat concessies voldoende impact hebben om te kunnen sturen op beleidsdoelen voor het gehele spoorstelsel.



# Wat is sturing? – algemeen en via concessies

## Sturing en sturingsinstrumenten

In dit rapport nemen we aan dat IenW stuurt op het realiseren van beleidsdoelen. Het kenniscentrum voor beleid en regelgeving komt tot de volgende lijst van sturingsinstrumenten:

-  Gedragsinstrumenten
-  Verwerving van steun of kennis
-  Financiële sturing
-  Sociale sturing
-  Co-regulering en zelfregulering
-  Regels die innovatie bevorderen of ruimte laten voor de uitvoering
-  Verhouding tussen nieuwe wet of wijzigingswet en bestaande rechtssituatie
-  Sturing van de uitvoering
-  Regelen van de uitvoering van een overheidstaak
-  Naleving en handhaving
-  Ex ante evaluatie
-  Geschilbeslechting
-  Monitoren van beleid

## Een concessie bevat een waaier aan sturingsinstrumenten

Concessies stellen overheden in staat om een groot aantal van deze sturingsinstrumenten in te zetten\*. Hieronder staan enkele voorbeelden:

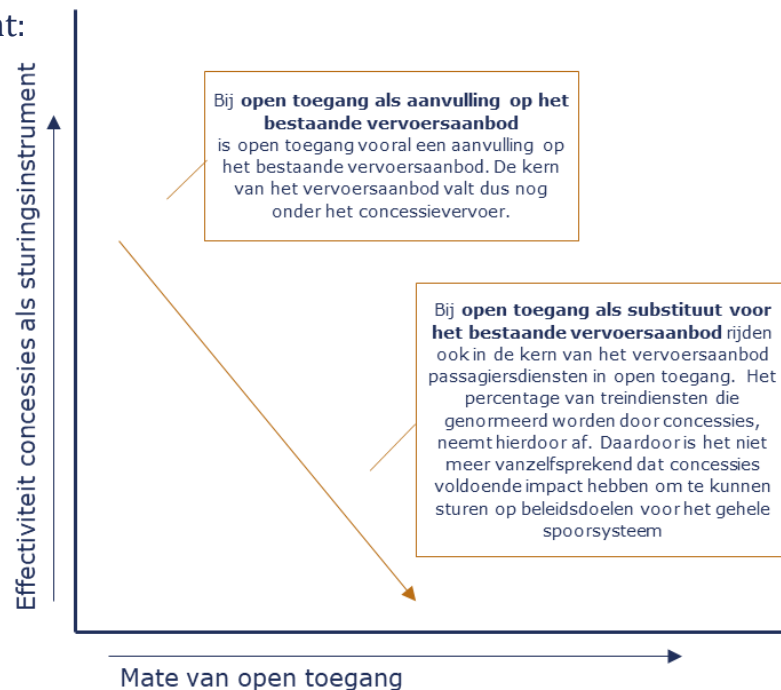
- Een concessie leidt tot een feedbackloop (gedragsinstrument) tussen vervoerder en overheid over de uitvoering van het beleid (belangrijkste voorbeeld: de beleidsplancyclus).
- Concessies bieden een mogelijkheid om het vervoersaanbod te coördineren. Daarmee is het ook een allocatie-instrument.
- Winst in concessies vloeit deels terug in het vervoerssysteem.
- Concessies bieden de grondslag voor financiële sturing. Zo biedt de boetesystematiek een financiële prikkel voor NS om de afspraken in de concessie ook daadwerkelijk uit te voeren.
- Concessies kunnen ook gezien worden als een vorm van co-regulering, waarin de concessieverlener en de concessiehouder samen een aantal standaarden concretiseren.
- Concessies bieden een mogelijkheid om deelname aan sectorbrede convenanten en samenwerkingsverbanden op te leggen.
- In concessies staan ook regels over experimenteren (bevorderen innovatie).
- Een concessie wordt ook ingezet om de uitvoering te sturen. De prestatie-indicatoren zijn daarvan een goed voorbeeld.
- Een concessie, in combinatie met de Wp2000, biedt veel ruimte voor effectief en fijnmazig toezicht en handhaving (en de sanctionering die daarmee samenhangt).
- Een concessie bevat informatieplichtingen die de concessieverlener kan gebruiken om de impact van beleid te monitoren.

\*In aanvulling op overkoepelende wet- en regelgeving zoals de Spoorwegwet, WP2000 en EU acquis.

# Wat is sturing? – bij open toegang

## Sturing bij open toegang

Op basis van de vorige sheet is duidelijk dat een concessie een centrale plaats heeft in het sturingsinstrumentarium van een overheid. De contractrelatie in een concessie zorgt dat er vergaand te sturen is. Het is niet één sturingsinstrument maar bevat een waaier aan sturingsinstrumenten. Bij open toegang neemt de effectiviteit van concessies als sturingsinstrument af. Dit komt omdat de verdeling van het passagiersvervoer tussen concessie en open toegang verandert en een concessie alleen bepaalt hoe het vervoer binnen de concessie plaatsvindt. Daarbij is het onderscheid tussen de twee scenario's relevant:



## Het onderscheid tussen beleidsthema's

De gevolgen van meer open toegang (en de daaraan gekoppelde afname van de effectiviteit van concessiesturing) variëren per beleidsthema.

Daarbij hangt veel af van de vraag: wat zijn de beleidsthema's waarbinnen IenW in belangrijke mate stuurt via de concessie?

1. Wanneer IenW vrijwel uitsluitend op basis van de concessie stuurt binnen een beleidsthema, zijn de gevolgen van open toegang op de sturingsmogelijkheden groot.
2. Wanneer IenW nauwelijks op basis van de concessie stuurt binnen een beleidsthema, zijn de gevolgen van open toegang op de sturingsmogelijkheden klein.

Het is daarom dat we in onze methode starten met het selecteren van die beleidsthema's die in de eerste categorie vallen. Dit maakt het mogelijk om gericht te verkennen hoe IenW kan blijven sturen op het realiseren van haar beleidsdoelen naarmate opentoegeangvervoer toeneemt.



# Wat is sturing? – toezicht, handhaving en sanctionering

## Toezicht en handhaving (incl. sanctionering) bij concessiesturing

Hierboven werd beschreven dat:

- een concessie een sturingsmogelijkheid is die een waaier aan sturingsinstrumenten bevat, waaronder de mogelijkheid voor toezicht en handhaving, inclusief sanctionering
- de effectiviteit van een concessie als sturingsmogelijkheid afneemt naarmate open toegang toeneemt
- de gevolgen van meer open toegang (en de daaraan gekoppelde afname van de effectiviteit van concessiesturing) variëren per beleidsthema.

Wat niet (of in mindere mate) afhankelijk is van het beleidsthema is de grondslag die een concessie biedt voor toezicht, handhaving en sanctionering. Deze grondslag komt voort uit het bijzondere karakter van een concessie. Een concessie is een zeer specifieke (in het recht: *sui generis*) combinatie van een vergunning en een overeenkomst. En net als een vergunning fungeert een concessie als grondslag om eisen te stellen en om deze eisen tijdens de looptijd van de concessie af te dwingen via toezicht en handhaving (inclusief sanctionering).

## Toezicht en handhaving (incl. sanctionering) bij open toegang

De toename van open toegang, leidt tot een relatieve afname in het passagiersvervoer dat onder een concessie valt. Dit leidt ook tot een afname van de mogelijkheden om toezicht te houden op dit passagiersvervoer en daarop te handhaven. Op dit moment vindt een deel van het toezicht immers in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen concessieverlener en concessiehouder plaats. Uiteraard geldt het toezicht door toezichthouders ACM en ILT in gelijke mate voor opentoevangvervoerders. Dit verandert niet.

Wanneer we ervan uitgaan dat overheden met dezelfde intensiteit willen blijven sturen op dezelfde beleidsdoelen, dan zal IenW bij een toename van open toegang alternatieve sturingsinstrumenten overwegen. Dat brengt met zich mee dat toezicht en handhaving (wat nu via de opdrachtgeversrol wordt ingevuld) anders georganiseerd moet worden. Dit leidt tot een aantal vervolgvragen:

- Wie moet toezichthouden (concessieverleners zijn nu ook toezichthouder)?
- Moet de handhaving met een vergelijkbare fijnmazigheid?
- Ontstaat bij meer open toegang meer tucht van de markt, waardoor toezicht wellicht minder noodzakelijk is?

# Open toegang en concessies van decentrale overheden

## Analyse open toegang en impact op concessiesturing

- Gedeputeerde staten van een provincie of het dagelijks bestuur van vervoerregio's (gemeenschappelijke regelingen) zijn bevoegd tot het verlenen, wijzigen of intrekken van concessie voor aangewezen (gedecentraliseerde) vervoersdiensten per trein.
- Ook voor deze concessies van decentrale overheden geldt dat ze instrumenten ontsluiten die overheden kunnen gebruiken om te sturen op het realiseren van beleidsdoelstellingen.
- Naarmate een groter aandeel van de treindiensten binnen het concessiegebied van de decentrale overheid op basis van open toegang wordt verreden, neemt de impact van de concessie als sturingsinstrument voor decentrale overheden af. Immers, de concessie van de decentrale overheid normeert in die situatie een kleiner deel van de treindiensten.
- Daarbij is relevant dat concessies van decentrale overheden vaak toezien op een beperkt aantal treindiensten en relatief kleine aantallen reizigers. Daardoor kan de toetreding van een opentoeegangvervoerder snel een significant aandeel van het reizigersvervoer overnemen, waardoor de impact van de concessie als sturingsinstrument voor decentrale overheden relatief sneller afneemt. Hier ziet deels de economische evenwichtstoets (EET) op. Zodra het economische evenwicht wordt verstoord door het toetreden

van een opentoeegangvervoerder, kan de toegang geweigerd worden.

## Analyse mogelijke verschuiving van concessiebepalingen naar algemene regels voor decentrale overheden

- In het tweede scenario is de aanname dat het aandeel open toegang zo groot is, dat het niet meer vanzelfsprekend is dat sturing via concessies voldoende impact heeft, om te sturen op beleidsdoelen over passagiersdiensten per trein.
- Dit kan ertoe leiden dat de centrale overheid in plaats van concessiebepalingen algemene regels opstelt om te kunnen blijven sturen op de realisatie van beleidsdoelen.
- In hoeverre deze verschuiving leidt tot een inperking van de ruimte voor decentrale overheden om *zelf* beleidsdoelen te bepalen en daarop te sturen, is afhankelijk van de manier waarop de centrale overheid deze regels stelt. Het is in theorie mogelijk dat de centrale overheid bij het opstellen van algemene regels (bijvoorbeeld door grondslagen te bieden voor een afwijkende aanpak door decentrale overheden), de bevoegdheid van decentrale overheden in stand laat.



# De Europese dimensie van open toegang

## De Europese dimensie van voorwaarden stellen aan open toegang

- Het EU-beleid heeft tot doel één Europese spoorwegruimte tot stand te brengen. Daartoe worden de regels over het passagiersvervoer per trein steeds verder geharmoniseerd. Op een aantal terreinen is deze harmonisatie (vrijwel) uitputtend. Dit betekent dat Nederland (als lidstaat) geen of zeer beperkt ruimte heeft om tot eigen beleid of regels te komen. Een goed voorbeeld zijn de regels over interoperabiliteit van spoorssystemen, die garanderen dat spoorssystemen technisch op elkaar aansluiten.
- Er zijn ook terreinen waarop Nederland wel ruimte heeft voor een eigen invulling. Onderwerpen die op dit moment in concessies worden geregeld, vallen in deze categorie. Daarbij gaat het niet alleen om inhoudelijke onderwerpen (denk aan het verbeteren van de deur-tot-deurreis) maar bijvoorbeeld ook om de inrichting van toezicht en handhaving (denk aan concessieboetes).
- Het EU-beleid gaat uit van het principe dat de harmonisatie nog niet voltooid is. De Europese commissie zet daarom in op het wegnemen van hindernissen voor het realiseren van één Europese spoorwegruimte. Als de commissie hier succesvol in is, kan ook op langere termijn een verdere afname zichtbaar zijn van de beleidsruimte voor Nederland om op eigen beleidsdoelen te sturen voor passagiersvervoer per trein.
- De introductie en verdere stimulering door de EU van open toegang past bij het streven van de Europese Commissie om de spoorsector verder open te stellen voor concurrentie door nationaal en Europees opererende vervoerders. Dit betekent dat de Europese Commissie er actief op stuurt dat er geen onnodig belemmerende voorwaarden zijn voor aanvragers van open toegang.
- Dit betekent voor Nederland (als lidstaat) dat het stellen van voorwaarden aan open toegang steeds een toets vergt. Deze toets kan (op hoofdlijnen) in drie onderdelen worden onverdeeld:
  - Biedt het EU-recht de grondslag en ruimte om deze voorwaarde aan open toegang te stellen?
  - Zo ja, in hoeverre belemmert deze voorwaarde de toetreding van opentoegegangvervoerders op de Nederlandse markt voor passagiersvervoer?
  - Is deze mate van belemmering proportioneel in het licht van het doel van de voorwaarde?
- Daarbij is onze verwachting dat, mocht de beweging naar één Europese ruimte doorzetten, deze toets steeds vaker tot de conclusie leidt dat nationale eisen stellen aan open toegang niet, of niet langer toegestaan is.



# Selectie van thema's

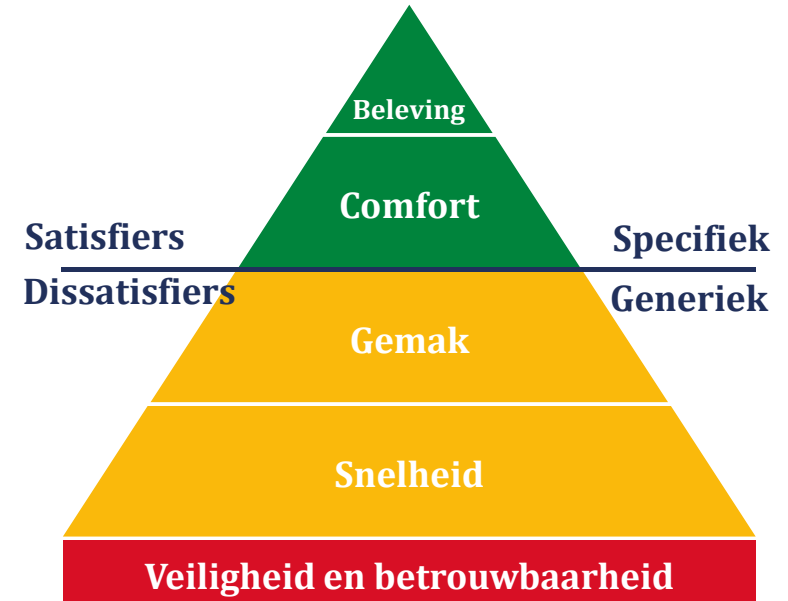


# Aannames bij de selectie van thema's

In deze analyse worden niet alle voor de spoorsector relevante thema's, die door open toegang beïnvloed kunnen worden, meegenomen. Er is een selectie gemaakt, waarbij is uitgegaan van de volgende aannames:

1. Concessiehouders sturen in de huidige situatie door middel van een concessie op dit thema, dus sturing zal in een opentoeegangssituatie mogelijk ook gewenst zijn.
2. Uitgaande van de klantwenspiramide (zie afbeelding) kijken we met name naar thema's die betrekking hebben op gemak, snelheid en betrouwbaarheid omdat:
  - a) satisfiers belangrijk zijn voor de reisbeleving, maar van een andere orde van publiek belang zijn dan dissatisfiers, en
  - b) we ervan uitgaan dat satisfiers ook onder open toegang (deels) vanzelf tot stand komen, omdat het voor vervoerders belangrijk is om zich hierop te onderscheiden om concurrerend te kunnen zijn
  - c) voor veiligheid een stevige basis is gelegd in de algemene regels.  
Betrouwbaarheid verdient wel aandacht.

In een opentoeegangssituatie kan een geheel andere ordening van de spoorsector ontstaan, waarmee open toegang ook invloed heeft op het functioneren van het spoor als systeem en/of de markt. In aanvulling op aanname 1 kijken we ook naar enkele thema's waarbinnen de huidige ordening geen sturing op nodig is, maar in een ordening met (meer) open toegang mogelijk wel.



Bron: Mark van Hagen (2011)

*De klantwenspiramide drukt de (bewuste en onbewuste) wensen en behoeften van reizigers uit. Dissatisfiers zijn enerzijds basisvoorwaarden voor een veilig en betrouwbaar vervoersysteem en anderzijds zaken die tot ontevredenheid bij reizigers leiden wanneer ze niet goed zijn ingevuld. Satisfiers zijn zaken die meer tevredenheid geven.*

# Selectie van thema's - overzicht

Hieronder staan de aspecten die in deze analyse zijn meegenomen. In de tabel is ook weergegeven op basis van welke aanname(s) het aspect is geselecteerd.

Thema	Onderzocht aspect	Toelichting bij selectie
Ticketing en tarieven	Betaalmiddel	Wordt nu via concessies op gestuurd, kan invloed hebben op het functioneren van het spoor als systeem en/of de markt bij een toename van open toegang vervoer.
	Tarieven	Wordt nu via concessies op gestuurd, kan invloed hebben op het functioneren van het spoor als systeem en/of de markt bij een toename van open toegang vervoer.
	Verkoop en betaling van tickets via derden	Wordt nu via concessies op gestuurd, kan invloed hebben op het functioneren van het spoor als systeem en/of de markt bij een toename van open toegang vervoer.
Capaciteit	Afweging bij conflicterende belangen	De inrichting (en daaraan gekoppelde uitkomst) van deze afweging heeft veel effect op de onderliggende businesscase van een concessie.
	Toekenning capaciteit voor een langere periode	De inrichting (en daaraan gekoppelde uitkomst) van deze afweging heeft veel effect op de onderliggende businesscase van concessies.
Betrouwbare benutting	Punctuele benutting van aangevraagde capaciteit	Concessies bevatten eisen die de punctuele benutting van aangevraagde capaciteit moet garanderen. Dit is relevant voor het functioneren van de markt.
	Omgaan met verstoringen	Concessies stellen eisen aan het omgaan met verstoringen
Inspraak	Betrekken van consumentenorganisaties	Wordt nu via concessies op gestuurd, relevant voor functioneren van de markt
	Transparantie van data	Wordt nu via concessies op gestuurd, relevant voor functioneren van het spoorstelsel



# In het hoofdrapport niet behandelde thema's - overzicht

Hieronder staan de aspecten die in dit hoofdrapport niet zijn meegenomen. In de tabel is weergegeven op basis van welke overwegingen deze selectie is gemaakt. In het bijlagenrapport staan deze thema's uitgebreid toegelicht.

Thema	Onderzocht aspect	Toelichting wanneer thema niet verder is uitgewerkt in het hoofdrapport
Dienstregeling	Route, Frequentie, Reistijd, Bedieningstijden (zie pagina's 11 t/m 14 van het bijlagenrapport)	De juridische mogelijkheden om eisen op te leggen zijn heel beperkt, anders dan door middel van de capaciteitsverdeling (wel meegenomen).
Comfort en Service	Comfort materieel (zie pagina 23 van het bijlagenrapport)	Opentoeegangvervoerders hebben hier vooral een kans zich te onderscheiden. Bovendien zijn risico's voor het publieke belang niet groot. Een monitorende rol van de overheid is voldoende.
	Toegankelijkheid, Reisassistentie, Fietsen in de trein, Reisinformatie, Service (zie pagina's 21 t/m 28 van het bijlagenrapport)	Een goede basis is gelegd in algemene wetgeving. De inzet zal met name gericht zijn om open toegangvervoerders aan te laten sluiten bij bovenwettelijke afspraken (bestuursakkoord toegankelijkheid).
Externe effecten	Duurzaamheid (zie pagina 37 van het bijlagenrapport)	Eisen rondom duurzaamheid zijn niet heel dwingend geformuleerd, op algemene veiligheids- en milieuwetgeving na. Dit geldt voor zowel opentoeegang- als concessievervoerders. We kijken in dit onderzoek naar onderwerpen waar nu middels concessies op gestuurd wordt.
	Sociale veiligheid, Spoorwegveiligheid, Beperken van hinder voor de omgeving (zie pagina's 38 t/m 40 van het bijlagenrapport)	Een goede basis is gelegd in algemene wetgeving. De inzet zal met name gericht zijn om open toegangvervoerders aan te laten sluiten bij bovenwettelijke afspraken (convenant sociale veiligheid).
Monitoring en handhaving	Sanctionering (zie pagina 52 van het bijlagenrapport)	De juridische mogelijkheden om sancties op de vervoersprestaties op te leggen zijn zeer beperkt, anders dan sancties die volgen uit algemene wet- en regelgeving. Sanctionering komt meer in specifieke zin wel bij een aantal andere thema's aan de orde (bijvoorbeeld capaciteitsverdeling).

# Ticketing en tarieven



# Ticketing en tarieven

## Inleiding en huidige situatie

Het thema ticketing en tarieven heeft betrekking op de verkrijgbaarheid van (doorgaande) tickets en tarieven. Van belang hierbij zijn de volgende zaken:

- Het betaalmiddel voor het gebruik van het OV
- Het tarief dat betaald wordt voor een ticket.
- De mogelijkheid voor verkoop en betaling via derden.
- Reizigersrechten.

Uit de analyse over de verhouding tussen algemeen geldende regels en concessieregels met betrekking tot het spoorstelsel (deel A van dit onderzoek) blijkt dat reizigersrechten grotendeels geborgd zijn via EU-wetgeving. Dit onderwerp is daarom niet nader onderzocht in deel C. De andere drie onderwerpen komen in dit hoofdstuk wel aan de orde. Er bestaan in de huidige wetgeving mogelijkheden om te sturen op betaalmiddel en tarief. Deze worden momenteel niet ingezet. Verkoop en betaling via derden is momenteel alleen geregeld in de concessie.

## Opzet thema 'ticketing en tarieven'

Het thema capaciteit is onderverdeeld in drie subthema's:

1. Betaalmiddel
2. Tarieven
3. Verkoop en betaling via derden

Het betreft hier een verkenning van de effecten van open toegang op deze thema's en de consequenties van deze effecten op de sturing door IenW. Daarbij baseren we ons op onze analyses in de delen A en B en eerder verschenen rapporten over de impact van open toegang op de werking van het Nederlandse spoorstelsel.

Aan het einde van dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van regulering van het thema in de huidige situatie door middel van wetgeving en in concessies.

# Betaalmiddel

## Inleiding

Onder betaalmiddel verstaan we de wijze waarop en het middel waarmee reizigers betalen voor hun reis. Het OV-chipkaart systeem/OV-pay is het betaalmiddel in het Nederlandse OV. Het betaalsysteem wordt beheerd door Translink, die alle transacties verzorgt. Alle openbaar- vervoerbedrijven met een concessie zijn lid van de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven (COV) en daarmee eigenaar van Translink. Hierdoor zijn zij bepalend in de (door)ontwikkeling van het systeem. Onder de paraplu van Translink is door deze partijen gezamenlijk OVpay ontwikkeld. Dit is een nieuwe manier van in- en uitchecken met bijvoorbeeld bankpas, creditcard of telefoon.

Momenteel is via het Besluit Personenvervoer 2000 (Bp2000) geborgd dat de OV-chipkaart in concessies wordt toegepast. Via de HRN-concessie wordt bovendien gestuurd op deelname van NS aan het landelijk interoperabel OV-betaalsysteem.

De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) biedt de mogelijkheid om toegang tot een betaalwijze en/of acceptatie van een betaalwijze door vervoerders ook buiten concessies op te leggen, maar deze mogelijkheid wordt nu niet gebruikt.

## Waarom sturing? – algemeen

Open toegang kan leiden tot meer variatie in betaalmiddelen die vervoerders gebruiken. Reizigers zijn gebaat bij een zo overzichtelijk mogelijke situatie als het gaat om betaalmiddelen voor het OV. Sturing kan erop gericht zijn het aantal verschillende betaalmiddelen te beperken, met het oog op het belang van de reiziger.

Daarnaast kan de huidige governance rondom het betaalmiddel OV-chipkaart een belemmering vormen voor nieuwe toetreders tot de markt. Sturing kan erop gericht zijn dat zij zonder beletsel gebruik kunnen maken van het OV-chipkaartsysteem en/of kunnen toetreden tot de COV.\* Op dit moment staat lidmaatschap van de COV enkel open voor vervoerders die in het bezit zijn van een geldige concessie (ACM 2018). Dit betekent dat opentoeegangvervoerders de OV-chipkaart weliswaar wel kunnen gebruiken als betaalmiddel, maar geen zeggenschap hebben in de coöperatie die het betaalsysteem bestuurt.

Een andere reden om eventueel te sturen is gelegen in EU wetgeving. Die schrijft voor dat lidstaten de realisatie van ‘*integrated public passenger transport services*’ nastreven. Hierbij wordt één vorm van ticketing gehanteerd (Art. 2 lid m 1370/2007/EC)

\* NB. Met het oog op mededingingregels dient de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven ook in de huidige situatie geen marktverstoring gedrag te vertonen. Daarmee is deze sturing wellicht niet nodig.



# Betaalmiddel

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Bij beperkte open toegang kan het voorkomen dat voor een specifieke treindienst een ander betaalmiddel geldt. Dit is nu bijvoorbeeld zo voor de nachttrein Maastricht-Schiphol.

Voor een nieuwe toetreders kunnen de kosten voor toepassing van het OV-chipkaartsysteem een barrière vormen voor de exploitatie van de nieuwe treindienst, en de aantrekkelijkheid daarvan voor reizigers.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Hoewel vervoerders een prikkel houden om aan te sluiten op het meestgebruikte betaalsysteem, zal er een grotere variëteit aan betaalmiddelen ontstaan, wat tot onduidelijkheid leidt voor reizigers. Het huidige OV-chipkaartsysteem, met aparte in- en uitcheckpalen per vervoerder die een station aandoet, zou complexer kunnen worden voor reizigers naarmate er meer opentoegegangsvervoer is.

Een ander aandachtspunt is de rol van de COV. Lidmaatschap hiervan staat momenteel niet open voor vervoerders zonder concessie (ACM, 2018). In een situatie met meer open toegang zou dit kunnen betekenen dat een klein aantal (concessie)vervoerders, de organisatie die het betaalverkeer in het spoor uitvoert, bestuurt.

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoegegangssituatie op gestuurd?

Een voorbeeld van sturing op betaalmiddel is het zogenaamde ‘Klimaticket’ in Oostenrijk, waarmee van vrijwel alle openbaar vervoer gebruik kan worden gemaakt. Ook opentoegegangvervoerders participeren hierin. Met een KlimaTicket ontstaat de mogelijkheid van één abonnement waar alle vervoerders aan mee doen.

## Wat zijn mogelijkheden in Nederland?

De Wp2000 biedt mogelijkheden om nadere regels te stellen ten aanzien van de:

- toelating van betaalwijzen tot de markt voor betaaldienstverlening, in het openbaar vervoer
- acceptatie van betaalwijzen door concessiehouders.

Juridisch gezien is het complex om (buiten een concessie) voor specifieke treindiensten specifieke regels te stellen.

Daarnaast zou IenW erop kunnen sturen om de non-discriminatoire toegang tot de COV zeker te stellen. Overleg met vervoerders over de COV en de rol van opentoegegangvervoerders hierbij ligt voor de hand als eerste stap.

Door middel van subsidie zou IenW opentoegegangvervoerders kunnen prikkelen om gebruik te maken van gangbare betaalmiddelen als de OV-chipkaart en OVpay. Dit dient wel op dusdanige manier te gebeuren dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

# Betaalmiddel

## **Mogelijke gevolgen van overheidssturing**

Eventuele wetgeving die een betaalmiddel voorschrijft, kan een barrière vormen voor toetreding tot de markt en daarnaast ook de flexibiliteit van, en ontwikkeling door, vervoerders inperken.

Het waarborgen van toegang tot betaalmiddelen en het betaalsysteem voor opentoeegangvervoerders kan gevolgen hebben voor de wijze waarop bestaande vervoerders samenwerken binnen de COV.

Reizigers zijn gebaat bij zoveel mogelijk uniformiteit qua betaalmiddel en hebben dus baat bij sturing die de uniformiteit van betaalmiddelen bevordert.



# Tarieven

## Inleiding

Tarieven betreffen de prijs die vervoerders rekenen aan reizigers. Via concessies maken concessieverleners afspraken met concessiehouders over de hoogte van tarieven, de wijze waarop tarieven worden bepaald en de wijze waarop tarieven kunnen worden gewijzigd.

## Waarom sturing? – algemeen

In een vrije markt komen tarieven in een samenspel tussen vraag en aanbod tot stand. Open toegang kan in potentie leiden tot aantrekkelijkere tarieven voor reizigers omdat er: a) meer concurrentie ontstaat om het spoor en er, b) meer keuzemogelijkheden ontstaan voor reizigers.

Desalniettemin is er op het spoor altijd sprake van een gelimiteerde vorm van marktwerking, omdat reizigers nooit op hetzelfde moment voor hetzelfde traject tussen aanbieders kunnen kiezen. Wanneer een vervoerder namelijk geheel vrij is in het bepalen van tarieven op elk moment, kunnen er grote verschillen tussen tarieven ontstaan. Sturing kan erop gericht zijn die verschillen te beperken, wat overzichtelijk is voor reizigers en hen beschermt tegen potentieel hoge prijzen.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

We zien weinig aandachtspunten bij beperkte open toegang. De meeste tarieven worden in deze situatie bepaald in het regime van concessies. Opentoeegangvervoerders zullen zich onder andere op tarief van concessievervoerders willen onderscheiden, wat leidt tot meer keuzemogelijkheden en lagere prijzen voor reizigers.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Bij meer open toegang komen veel tarieven op het spoor in een vrije markt tot stand. Aangezien er op het spoor geen zuivere marktwerking is, kunnen reizigers echter vaak niet kiezen tussen verschillende aanbieders. Er hoeft daarnaast in steeds mindere mate geconcurrereerd te worden met concessievervoerders met vaste tarieven. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat de markt een te hoge prijs vraagt, die niet strookt met wat reizigers kunnen of willen betalen. Met name in de drukke spits is er beperkte capaciteit, waardoor de prijs kan stijgen omdat het aanbod niet kan stijgen. Bijkomend kan dit gebeuren via 'yield management', waarbij de prijs per klant en moment van de dag verandert.

# Tarieven

## **Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?**

In het Verenigd Koninkrijk zijn afspraken omtrent tarieven vastgelegd in de toegangsovereenkomsten die vervoerders afsluiten om gebruik te kunnen maken van het spoor.

Een ander voorbeeld van sturing is het eerder genoemde Klimaticket uit Oostenrijk, waarbij de overheid een vervoerbewijs voor (bijna) al het OV verstrekt aan reizigers tegen een vaste prijs.

## **Wat zijn mogelijkheden in Nederland?**

IenW kan sturen op tarieven door middel van wetgeving. De Wp2000 (art. 33) biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om concessie-overstijgende voorwaarden te stellen aan tarieven – waaronder maximumtarieven – door middel van een algemene maatregel van bestuur.

## **Mogelijke gevolgen van overheidssturing**

Met sturing op tarieven grijpt de overheid in op één van de belangrijkste onderwerpen waar opentoeegangvervoerders op kunnen differentiëren ten opzichte van concessievervoerders en elkaar. Dit kan ertoe leiden dat één van de mogelijke voordelen van open toegang – lagere prijzen voor reizigers – in mindere mate wordt benut. Het doel van de overheid is om reizigers te behoeden voor een te hoge prijs, maar het kan het functioneren van de markt verstoren en ook lagere prijzen tegengaan. Hierdoor komt echter wel meer zekerheid ten aanzien van de prijs van een treinkaartje.

Wanneer de overheid zou sturen op tarieven, zou een gevolg kunnen zijn dat het minder aantrekkelijk wordt voor vervoerders om nieuwe opentoeegangverbindingen aan te bieden. Zij krijgen immers minder mogelijkheden een concurrerend aanbod te creëren.

# Verkoop en betaling via derden

## Inleiding

Verkoop en betaling (van vervoerbewijzen) via derden betekent dat de ene vervoerder ook vervoerbewijzen van een andere vervoerder aan kan bieden en vice versa.

Op dit moment is via de HRN-concessie geregeld dat een bij NS aangeschaft vervoerbewijs ook betrekking kan hebben op spoorvervoer in Nederland buiten het hoofdrailnet. Daarnaast stelt de concessie dat NS constructief mee dient te werken aan vergelijkbare initiatieven voor wat betreft de geldigheid van vervoerbewijzen van regionale spoorvervoerders op het hoofdrailnet. Er is geen algemene (Nederlandse) regelgeving op dit onderwerp.

De EU verordening 454/2011 (TSI TAP) beschrijft de technische standaarden die vervoerders in staat stellen elkaars tickets en tarieven te verkopen. Vervoerders hebben echter de commerciële vrijheid om te bepalen met wie zij een distributieovereenkomst aangaan die partijen het recht geeft om daadwerkelijk kaartjes te verkopen.

## Waarom sturing? – algemeen

Voor een goed functionerend spoorstelsel en in het belang van de reiziger is het gewenst dat reizigers a) inzicht hebben in het volledige aanbod aan treindiensten die zij kunnen afnemen en b) die op een zo eenvoudig mogelijke wijze kunnen kopen. Een optimale beschikbaarheid van vervoerbewijzen en inzicht in treindiensten en tarieven zorgt voor gemak voor de reiziger en voorkomt misbruik van marktmacht.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Bij beperkte open toegang zal het merendeel van de informatie over treindiensten en van de vervoerbewijzen via (de kanalen van) een concessiehouder aan reizigers worden verstrekt. De bekendheid van opentoeegangstreindiensten bij reizigers en de mogelijkheden die er zijn om vervoerbewijzen te kopen kunnen dan beperkt zijn. Dat zorgt voor een ongelijk speelveld tussen vervoerders.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Bij meer open toegang ontstaat het risico dat het voor reizigers veel minder inzichtelijk wordt welke treinreizen zij kunnen maken, wat de prijs hiervan is en waar zij hun tickets kunnen kopen. Dit is afhankelijk van de vraag welke kanalen hiervoor dan beschikbaar zijn. De (open) toegankelijkheid van die kanalen voor alle vervoerders is een aandachtspunt.



# Verkoop en betaling via derden

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

In het Verenigd Koninkrijk worden via een vergunning van de toezichthouder (ORR) eisen gesteld aan vervoerders met betrekking tot de verkoop van tickets en het beschikbaar stellen van reis- en tariefinformatie van derden. Hierdoor kunnen reizigers bij elke vervoerder een ticket kopen voor de gehele reis. Ook als zij op hun traject andere vervoerders tegenkomen.

In Zweden is echter geen sprake van sturing op dit onderwerp. De oorspronkelijke nationale vervoerder (SJ) heeft haar ticketingsysteem mogen behouden ten tijde van de liberalisering. De SJ-website is daardoor nog steeds het nationale ticketing kanaal en SJ kan zelf bepalen of het dit openstelt voor andere vervoerders.

## Wat zijn mogelijkheden in Nederland?

- Via wetgeving kan IenW randvoorwaarden opleggen aan vervoerders ten aanzien van de verkoop van tickets en het beschikbaar stellen van reis- en tariefinformatie van derden.
- In de spoorwegwet (art. 58) is (op basis van de SERA-richtlijn) bepaald welke onderwerpen ProRail meeneemt in de Netverklaring op basis waarvan toegangsovereenkomsten met vervoerders worden gesloten. De Netverklaring bevat nu geen bepalingen ten aanzien van de verkoop van vervoerbewijzen en reis- en tariefinformatie. Verkend zou kunnen worden of dit in een toekomstige situatie (met meer open toegang) wel mogelijk en wenselijk is.

## Mogelijke gevolgen van overheidssturing

Voor IenW geldt dat er een toezichts- en sanctioneringsarrangement moet worden ingericht om te sturen op naleving van wetgeving. Het stellen van randvoorwaarden aan vervoerders ten aanzien van de verkoop van tickets en het beschikbaar stellen van reis- en tariefinformatie levert (een grotere) uitvoeringslast op voor vervoerders. Tegelijkertijd garandeert het voor hen een zo gelijk mogelijk speelveld. Voor reizigers zien we alleen positieve gevolgen. Echter, (decentrale) overheden zullen via een apart orgaan moeten toezien op ticketverkoop, wat additionele administratieve lasten oplevert. Nu voeren vervoerders deze taak uit.

# Betaalmiddel – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessie vervoer	Toelichting
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en interoperabiliteit van het openbaar vervoer regels worden gesteld over concessie overstijgende onderwerpen. Deze regels kunnen betrekking hebben op ... de uitgifte, de kwaliteit en de functionaliteit van vervoerbewijzen (Art. 30.2.a Wp2000)</p>	<p>Prestatiegebied reisgemak: de reizigers kunnen gemakkelijk gebruik maken van het spoorstelsel, waaronder: v. een gebruiksvriendelijk en toegankelijk OV-betaalsysteem. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>NS neemt constructief deel aan het landelijk interoperabel OV-betaalsysteem en voldoet aan alle voorwaarden, regels, technische eisen en overige verplichtingen die daarvoor op enig moment gelden. (Art. 58 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van een goed functionerende markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer regels worden gesteld met betrekking tot in elk geval ... toegang van concessiehouders en aanbieders van elektronische vervoerbewijzen of andere betaalwijzen tot de markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer alsmede tot de diensten van de in onderdeel a bedoelde instellingen; (Art. 30a.1.b Wp2000)</p> <p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de toelating van betaalwijzen tot de markt voor betaaldienstverlening in het openbaar vervoer alsmede met betrekking tot de acceptatie van betaalwijzen door concessiehouders. (Art. 30a.3 Wp2000)</p>	<p>Het OV-chipkaart systeem/OV-betalen is het betaalmiddel in het Nederlandse OV. Momenteel is via de Bp2000 geborgd dat deze in concessies wordt toegepast. De Wp2000 biedt de mogelijkheid om het gebruik ook buiten concessies op te leggen.</p>
<p>Lidstaten moeten de realisatie van 'integrated public passenger transport services' nastreven. Hierin wordt één vorm van ticketing gehanteerd. (Art. 2.m 1370/2007/EC)</p>	<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan de concessiehouder worden opgedragen gezamenlijk een systeem van betaaldienstverlening in het openbaar vervoer in stand te houden, waarbij functionele eisen met betrekking tot het betaalsysteem kunnen worden gesteld, indien de situatie ontstaat of dreigt te ontstaan dat er een niet alle vervoersconcessies omvattend minimaal aanbod van betaaldiensten is. (Art. 30b Wp2000)</p> <p>Aan een concessie als bedoeld in artikel 19 van de wet die wordt verleend of gewijzigd wordt het voorschrift verbonden dat de concessiehouder verplicht 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. (Art. 35a.1 Bp2000)</p> <p>In regionaal concessie vervoer worden de betaalsystemen en toekomstige betaalsystemen en overgang hiernaar gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Tarieven – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessievervoer	Toelichting
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en interoperabiliteit van het openbaar vervoer regels worden gesteld over concessie overstijgende onderwerpen. Deze regels kunnen betrekking hebben op ... de tarieven, waaronder de vaststelling van maximumtarieven, en vervoervoorwaarden (Art. 30.2.b Wp2000)</p>	<p>Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van ... de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht, alsmede de wijziging en openbaarmaking daarvan (Art. 32.2.d Wp2000)</p>	
<p>Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent een maximum gemiddeld tarief voor het openbaar vervoer, zo nodig per concessiegebied (Art. 33 Wp2000)</p>	<p>NS stelt één keer per kalenderjaar de prijzen voor de beschermde reisrechten in het eerstvolgende kalenderjaar vast, waarbij deze onder een bepaald maximum moet blijven, waarin onder andere de CPI is meegenomen, tenzij de gebruiksvergoeding stijgt (Art. 54.3 HRN-Concessie)</p>	
<p>Een vervoerder die openbaar vervoer verricht, verstrekt aan degene, die daarom verzoekt ten behoeve van het voeden en actualiseren van een reisinformatiesysteem ten minste gegevens inzake ... 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 (Art. 10.1.e Bp2000)</p>	<p>In regionaal concessievervoer worden tarieven, reisproducten en proposities gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	
<p>Artikel 45 van Bp2000 schrijft voor dat het in sommige gevallen is toegestaan om zonder geldig vervoersbewijs gebruik te mogen maken van openbaar vervoer. Deze uitzonderingen gelden algemeen voor het gehele OV. Zo mag een kind onder de 4 jaar gratis gebruik maken van het OV, een OV-begeleider van een persoon met een beperking die in het bezit zijn van een legitimatiebewijs voor gehandicapten en BOA's.</p>		
<p>De TSI TAP schrijft voor dat tarieven beschikbaar worden gesteld voor andere vervoerders, dat deze bijvoorbeeld in de voorwaarden worden verstrekt, en dat deze up to date zijn (Verordening 454/2011)</p>		



# Verkoop en betaling via derden – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Tariefgegevens bestemd voor internationale verkoop of verkoop in het buitenland worden ter beschikking gesteld van spoorwegondernemingen en derden die krachtens distributieovereenkomsten bevoegd zijn tot verkoop, en aan bevoegde publiekrechtelijke instanties (Art. 4.2.2.1. Verordening 454/2011 (TSI TAP))</p>	<p>NS zorgt er voor dat, in constructieve samenwerking met de regionale spoorvervoerders, een bij NS aangeschaft vervoerbewijs ook betrekking kan hebben op spoorvervoer in Nederland buiten het hoofdrailnet, en werkt constructief mee aan vergelijkbare initiatieven voor wat betreft de geldigheid van vervoerbewijzen van regionale spoorvervoerders op het hoofdrailnet. Indien de samenwerking hier niet toe leidt, consulteert NS de concessieverlener. (Art. 57 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>De TSI TAP beschrijft de technische standaarden die vervoerders in staat stellen elkaars tickets en tarieven te verkopen. Vervoerders hebben echter de commerciële vrijheid om te bepalen met wie zij een distributieovereenkomst aangaan die partijen het recht geeft om daadwerkelijk kaartjes te verkopen.</p>

# Capaciteit



# Capaciteit

## Inleiding en huidige situatie

De eerlijke en non-discriminatoire verdeling van capaciteit op het spoor is een cruciaal proces binnen de inrichting van het spoorstelsel. In beginsel is dit proces in handen van de aanvragers van de capaciteit (vervoerders, de zogenaamde gerechtigden) en de beheerder (ProRail). De spanning rond de capaciteitsverdeling ontstaat wanneer er meerdere concurrerende capaciteitsaanvragen zijn en ProRail er niet in slaagt om in ieders behoefte te voorzien. In deze situatie verklaart ProRail de infrastructuur overbelast en gaan ProRail en vervoerders in overleg. Dit heet de coördinatiefase. Als de vervoerders en ProRail niet tot overeenstemming komen over het verdelen van de schaarse capaciteit, verdeelt ProRail de capaciteit in lijn met wet- en regelgeving.

AT Osborne schreef in 2019 dat het verdelen van de capaciteit met relatief weinig conflicten verloopt:

- In meer dan 80% van de gevallen van concurrerende capaciteitsaanvragen, slaagt ProRail om met kleine aanpassingen toch in ieders behoefte te voorzien.
- De coördinatiefase is vaak voldoende om tot een dienstregeling te komen.
- Daardoor worden de prioriteitscriteria (na de coördinatiefase) nu nauwelijks gebruikt bij een capaciteitsconflict.

Een ander belangrijk punt in de huidige situatie is dat NS een exclusief recht heeft op het verlenen van personenvervoersdiensten op het hoofdrailnet. Dit betekent dat het aantal concurrerende aanvragen van andere personenvervoerders op dit moment beperkt is tot trajecten met samenloop. Uiteraard zijn er wel goederenvervoerders en besloten personenvervoerders die mogelijk concurrerende aanvragen doen, maar dit vervoer kent een lagere prioritering dan concessiegerelateerd personenvervoer.

## Opzet thema

Het thema capaciteit is onderverdeeld in twee subthema's:

1. De afweging bij conflicterende belangen.
2. Het garanderen van capaciteit voor een langere periode.

Het betreft hier een verkenning van de effecten van open toegang op deze thema's en de consequenties van deze effecten op de sturing door IenW. Daarbij baseren we ons op onze analyses in de delen A en B en eerder verschenen rapporten over de impact van open toegang op de werking van het Nederlandse spoorstelsel. Aan het einde van dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van regulering van het thema in de huidige situatie door middel van wetgeving en in concessies.

Belangrijk om op te merken, is dat de regels rondom capaciteitsverdeling volop in beweging zijn (zowel op Europees als op nationaal niveau). In deze analyse wordt uitgegaan van de huidige situatie.



# Afweging bij conflicterende aanvragen

## Waarom sturing? – algemeen

Onderstaande punten gelden in het algemeen (in lijn met de analyse van AT Osborne):

- Het totale aantal aanvragers en hun diversiteit neemt toe bij open toegang. Dit zal, in vergelijking met de huidige situatie, meer druk leggen op het proces van capaciteitsverdeling.
- Deze druk leidt ertoe dat de coördinatiefase minder vaak tot succes leidt en ProRail vaker moet verdelen op basis van de prioriteitscriteria.
- Dit leidt tot de volgende vervolgvragen: Zijn de prioriteitscriteria (in het Besluit capaciteitsverdeling) geschikt voor meer scenario's met meer open toegang? En wat betekent dit voor de uitvoering van de capaciteitsverdeling? Deze vragen beantwoorden we, voor twee scenario's, namelijk beperkt open toegang en meer open toegang.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Dit scenario gaat uit van de huidige situatie, waarbij met incrementele stappen meer vervoerders door middel van opentoevanglijnen gaan exploiteren.

- *Geschiktheid prioriteitscriteria?* Onze inschatting is dat de huidige prioriteitscriteria (als instrument) in dit scenario voldoende mogelijkheden bieden om de capaciteitsverdeling voor open toegang te reguleren. De criteria in het besluit capaciteitsverdeling bepalen in sterke mate of een vervoerder capaciteit toebedeeld krijgt.

- Het besluit bevat tevens een procedure om met conflicterende aanvragen om te gaan. Dit zou meer aan de orde kunnen komen bij open toegang. In de praktijk moet worden gezien of die procedure dan volstaat.
- *Gevolgen voor de uitvoering?* Met de toename van het opentoevangvervoer leidt overleg minder vaak tot een voor ieder acceptabel resultaat omdat er mogelijk meer conflicterende capaciteitsa. De verwachting is dat dit stapsgewijs meer organisatiecapaciteit gaat vragen.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Een uitgangspunt in het scenario van meer open toegang is dat de overheid via contracten (zonder exclusieve rechten) blijft sturen op laten ontstaan van een coherent vervoersysteem voor de reiziger en daarbij de aandacht richt op niet-rendabele lijnen.

- *Geschiktheid prioriteitscriteria?* Onze inschatting is dat prioriteitscriteria (als instrument) in dit scenario voldoende mogelijkheden bieden om de capaciteitsverdeling voor open toegang te reguleren. Wel moeten de criteria mogelijk aangepast worden (zie volgende sheet).
- *Gevolgen voor de uitvoering.* In dit scenario zal, vaker dan nu, de coördinatiefase minder vaak succesvol zijn. Dit verhoogt ook de kans op (juridische) conflicten en vraagt daarmee meer capaciteit van ProRail. Bovendien komen, meer nog dan nu, de capaciteitsregels onder een juridisch en politiek vergrootglas te liggen, hetgeen beleidsmatige en juridische capaciteit van IenW vraagt.

# Afweging bij conflicterende aanvragen

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

- Er is bijna altijd sprake van een combinatie van contracten en open toegang. Daarbij is steeds de verhouding concessieervoer/open-toegangsvervoer anders. Dit leidt tot andere sturingsarrangementen. Welk sturingsarrangement werkt, hangt af van deze verhouding tussen concessieervoer en opentoeegangsvervoer.
- In Duitsland worden aanvragen gealloceerd op basis van een fictieve dienstregeling. Bij conflicten krijgt (in ultimo) degene die de hoogste infrastructuurheffing betaalt (en dus de langste afstand rijdt) de capaciteit toegewezen.
- In Oostenrijk wordt gewerkt met het verplicht bedienen van knooppuntstations in opentoeegangssituaties. Verder krijgen aanvragers die een hoge frequentie willen rijden voorrang.
- In het VK dienen aanvragers een businessplan in en op basis daarvan bepaalt de toezichthouder (ORR) jaarlijks hoeveel capaciteit er beschikbaar is voor een aanvrager.
- In Zweden toetst de beheerder bij conflicterende belangen aan *socio-economic priority criteria*.

## Sturingsmogelijkheden

- In dit scenario ligt voor de hand dat IenW en ProRail, als opdrachtgever en opdrachtnemer, samen tot een inschatting komen hoeveel meer capaciteit bij beide organisaties nodig is, om de verwachte toename van conflicterende aanvragen op een zorgvuldige manier te behandelen.
- Het gebruik van prioriteitscriteria zelf, lijkt geschikt om bij beperkte open toegang tot een afweging te komen bij conflicterende aanvragen. Een aanpassing van capaciteitsregels is in de maak, waardoor in de toekomst concessieervoer voorrang krijgt op opentoeegangsvervoer.
- Voor het scenario met meer open toegang kan worden aangesloten bij de suggesties die AT Osborne doet om eventueel de capaciteitsverdelingsregels aan te passen. De vraag of deze interventies bruikbaar zijn, hangt sterk af van de ervaringen met meer open toegang. Het gaat om:
  - segmentering aanbrenge in verdeelregels zodat een vast deel van de capaciteit wordt gereserveerd voor opentoeegangsvervoer. Dit is vergelijkbaar met de huidige reservering voor goederenpaden.
  - aanpassen verdeling binnen segment personenvervoer.
- Verder kunnen werkwijzen of criteria uit het buitenland worden overwogen. Daarbij geldt wel: deze regels functioneren steeds in andere verhoudingen tussen opentoeegang- en concessiesturing.

# Afweging bij conflicterende aanvragen

## Effecten

Bij meer open toegang verandert de rol van de prioriteitscriteria. Toepassing van deze criteria moet ertoe leiden dat de optelsom van concessievervoer en opentoeegangvervoer leidt tot een goede dienstregeling voor de reiziger. Een dienstregeling is goed wanneer die past in het streven naar een coherent vervoersysteem.

Als de prioriteitscriteria dit effect moeten sorteren, heeft dat ook betekenis voor ProRail (als degene die de criteria toepast) en IenW (als kaderstellende overheid). In feite worden zij er meer en meer voor verantwoordelijk dat een dienstregeling wordt gereden via een systeem van aanvragen in open toegang.

Dit betekent niet alleen het maken van transparante keuzes wanneer er teveel aanvragen zijn voor een lijn. Het betekent ook het zoeken naar oplossingen wanneer er geen partijen zich melden voor het rijden van een lijn in de dienstregeling.



# Garanderen capaciteit voor langere periode

## Waarom sturing?

De overheid wil blijven sturen op het laten ontstaan van een coherent vervoersysteem voor de reiziger.

Een voorwaarde voor een coherent vervoersysteem is dat capaciteit gegarandeerd beschikbaar is voor een langere periode.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

In een situatie van beperkt open toegang blijft de overheid via concessies sturen op een coherent vervoerssysteem. Binnen de huidige regelgeving garanderen deze concessies ook capaciteit over een langere periode. De uitdaging ziet op het garanderen van capaciteit voor de diensten die in een systeem van open toegang functioneren, zodat vervoerders langjarige investeringen kunnen plegen.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

In dit geval is de uitdaging in karakter vergelijkbaar, namelijk het garanderen van capaciteit voor diensten in een systeem van open toegang, maar treedt ze wel veel meer aan de oppervlakte. Omdat er geen vanzelfsprekende coördinatie is tussen diensten in open toegang, wordt ook de coherentie van het vervoerssysteem een aandachtspunt.

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

In Oostenrijk wordt gewerkt met kaderovereenkomsten met een looptijd tot vijf jaar en garantie op paden binnen een tijdsspanne van ongeveer tien minuten.

Duitsland en Zweden gebruiken nu geen kaderovereenkomsten.

In het Verenigd Koninkrijk zijn er, om capaciteit te garanderen, kaderovereenkomsten met een looptijd van maximaal tien jaar. De jaarlijkse capaciteitsverdeling door Network Rail bepaalt uiteindelijk op welke tijdstippen de vervoerder de treinpaden beschikbaar krijgt.

## Sturingsmogelijkheden en effecten

Om capaciteit te garanderen voor een langere periode in een scenario van beperkt open toegang, zijn de lessen uit Oostenrijk en het VK waardevol. Aandachtspunt daarbij is wel dat er een regeling is om ook te garanderen dat de capaciteit wordt benut (zie volgende onderwerp). In een scenario met meer open toegang, moet gezocht worden naar manieren om de lijnen waar dat gewenst is duurzaam aantrekkelijk te maken voor vervoerders. Een vorm van contractering lijkt daarbij onvermijdelijk.

# Capaciteit op het spoor – overzicht huidige regulering

## Algemene regels (geen aanvullende eisen in de concessie)

## Toelichting

Om daadwerkelijk toegang tot het (Nederlandse) spoornetwerk te krijgen, moet een spoorwegonderneming capaciteit moeten aanvragen bij ProRail, en daartoe uiteindelijk een toegangsovereenkomst (per artikel 59 Spw) moeten ondertekenen. Deze toegangsovereenkomst is mede gebaseerd op de Netverklaring van ProRail en de algemene voorwaarden. In deze documenten staat de overeengekomen capaciteit en hoe de capaciteit op de dienstvoorzieningen wordt toegewezen (hoofdstukken 3 en 4 van de Netverklaring). Dit gehele stelsel vloeit voort uit Europese regels: Richtlijn 2012/34/EU; en Verordening 1370/2007. De capaciteit voor diensten moet ook ten dienste staan van de capaciteit op infrastructuur (Art. 7.2, 2017/2177 EU)

Het proces van aanvragen van capaciteit op het spoor om de gewenste dienstregeling te kunnen rijden en hoe ProRail vervolgens de capaciteit verdeelt, is sterk gereguleerd. De criteria in het besluit capaciteitsverdeling (bijvoorbeeld wel of geen absolute prioriteit voor treinen onder een concessie) bepalen in sterke mate of een vervoerder de gevraagde capaciteit ook toegedeeld krijgt.

Aanvullend kunnen daartoe nog via een algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de verdeling van capaciteit. (Artikel 61 Spw)

In Art. 8 van het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn minimale bedieningstijden en frequenties – in het geval van overbelastverklaring van de infrastructuur - opgenomen. Hierin staan de minimale eisen aan de hoeveelheid paden en bedieningsfrequentie naar tijdstip van de dag opgenomen, zowel voor het gehele netwerk als voor specifieke relaties.

Vooralsnog dienen vervoerders circa een jaar van te voren de gewenste capaciteit aan te vragen. Opentoegevoerders dienen echter al 18 maanden voor de beoogde start van de dienst een melding te doen bij de ACM.

De spoorwegonderneming die voornemens is capaciteit aan te vragen met het oog op het exploiteren van een passagiersvervoerdienst die niet deel uitmaakt van een concessie als bedoeld in artikel 20, eerste en vierde lid, van de Wet personenvervoer 2000, maakt daarvan uiterlijk achttien maanden voor aanvang van de geldigheidsperiode van de dienstregeling melding aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de beheerder. (Art. 57.4 Spw). Dit is voor een eventuele economische evenwichtstoets door de ACM. Deze toets kan er toe leiden dat de capaciteitsvraag wordt afgewezen.

# Bedieningstijden – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In Art. 8 van het besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur zijn minimale bedieningstijden – in geval van overbelastverklaring van de infrastructuur - opgenomen. Hierin staan de minimale eisen aan de hoeveelheid paden en bedieningsfrequentie naar tijdstip van de dag opgenomen, zowel voor het gehele netwerk als voor specifieke relaties.</p>	<p>NS bedient de ‘grote’ stations, vermeld in de bijlage 5, van 06.00 tot 24.00 uur minimaal twee keer per uur in iedere richting; NS bedient de ‘overige’ stations, vermeld in de bijlage 5, op werkdagen van 06.00 tot 20.00 uur, minimaal twee keer per uur in iedere richting en daarna tot 24.00 uur alsmede in het weekend van 06.00 tot 24.00 uur, minimaal één keer per uur in iedere richting; (Art. 44 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>Waar concessies vaak in grote mate van detail de minimale bedieningstijden voorschrijven, ziet de opname van bedieningstijden in de capaciteitsverdeling enkel op het meewegen van dit criterium bij de verdeling van capaciteit in het geval van conflicterende aanvragen. Daarmee is er dus geen sprake van sturing op het daadwerkelijk aanbieden van treindiensten door vervoerders.</p>
	<p>In de nacht van vrijdag op zaterdag en de nacht van zaterdag op zondag vertrekken de laatste reguliere intercitydiensten vanaf Rotterdam, Den Haag, Leiden, Utrecht, Amersfoort en Amsterdam rond 01.00 uur, of zoveel later als deze volgens de dienstregeling 2014 vertrekken, naar het eerstvolgende station zoals aangegeven in bijlage 4, mits op dat moment niet bediend door een nachtnetverbinding. (Art. 45 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
	<p>NS handhaaft het nachtnet Randstad (tussen Rotterdam Centraal, Delft, Den Haag Holland Spoor, Leiden Centraal, Schiphol, Amsterdam Centraal en Utrecht Centraal) zoals dat in dienstregelingjaar 2014 bestond. (Art. 45 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	
	<p>Voor de MerwedeLingelijn geldt dat bedieningstijden zijn voorgeschreven in het PvE. (Concessie DAV)</p>	
	<p>In regionaal concessieervoer worden de tijdvensters en aansluitingen als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	



# Frequentie – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>In artikel 8 van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur staan eisen aan de minimale frequentie indien er sprake is van concurrerende capaciteitsaanvragen en de infrastructuur overbelast is verklaard.</p>	<p>Prestatiegebied reizigersgroei: het aangeboden vervoer is gericht op het genereren en accommoderen van de reizigersgroei. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>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. (Art. 43 HRN-Concessie 2015-2025). Verder moet NS voldoen aan de minimale bediening genoemd in artikel 44. Verder staan er frequentie-eisen voor de HSL-zuid diensten (61 ev).</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer worden de frequenties als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p> <hr/> <p>Voor de MerwedeLingelijn zijn de frequenties en de dienstregeling aan de hand van een dienstregeling voorgeschreven in het PvE. (Concessie DAV)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de vervoergarantie en zitplaatskans als onderdeel van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	<p>In het algemeen geldt dat de frequentie van het treinaanbod niet is vastgelegd in algemene regels. De algemene regels gaan over de situatie dat er te weinig capaciteit beschikbaar is en er geprioriteerd moet worden.</p>

# Betrouwbare benutting



# Thema betrouwbare benutting

## Inleiding en huidige situatie

Nadat de capaciteit op het spoor is verdeeld, is van belang dat de toegewezen capaciteit op een betrouwbare manier door vervoerders wordt benut. Eenvoudig gezegd zijn er twee redenen die aan betrouwbare benutting in de weg kunnen staan: verstoringen bij de vervoerder of de beheerder en de situatie dat het commercieel gezien niet opportuun is om toegewezen capaciteit te benutten.

In de delen A en B van deze rapportage werd beschreven dat de overheid regels stelt om betrouwbare benutting voor de reizigers te garanderen. Deze regels staan vooral in concessies en gaan bijvoorbeeld over vervangend vervoer.

In dit thema staat de vraag centraal hoe de overheid kan sturen op betrouwbare benutting van de aangevraagde capaciteit wanneer er meer opentoegegangvervoersdiensten worden aangeboden.

## Opzet thema

Het thema betrouwbare benutting valt uiteen in twee deelthema's:

1. Punctuele benutting aangevraagde capaciteit.
2. Omgaan met verstoringen.

Het betreft hier een verkenning van de effecten van open toegang op deze thema's en de consequenties van deze effecten op de sturing door IenW. Daarbij baseren we ons op onze analyses in de delen A en B en eerder verschenen rapporten over de impact van open toegang op de werking van het Nederlandse spoorstelsel.

Aan het einde van dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van regulering van het thema in de huidige situatie door middel van wetgeving en in concessies.

# Punctuele benutting van aangevraagde capaciteit

## Waarom sturing?

Tot nu toe lag de nadruk op het verdelen en duurzaam garanderen van aangevraagde capaciteit. Uiteraard heeft dit proces alleen waarde wanneer eenmaal toegekende capaciteit ook daadwerkelijk wordt gebruikt door de vervoerders. Hiertoe zijn ook sturingsinstrumenten beschikbaar. Verder geldt dat overheden naast het sturen op de daadwerkelijke benutting van de aangevraagde capaciteit, ook sturen op punctualiteit, om van de trein een aantrekkelijk vervoersproduct te maken. Momenteel staan punctualiteitseisen enkel in concessies. Zowel bij beperkte als bij volledige open toegang is dan ook de vraag: hoe kunnen we garanderen dat opentoeegangvervoer ook daadwerkelijk en punctueel plaatsvindt?

## Aandachtspunten open toegang

In een situatie van beperkte open toegang verwachten we dat sturing op punctuele benutting in eerste instantie niet noodzakelijk is omdat opentoeegangvervoer aanvullend is op concessiegestuurd vervoer, waarin punctualiteitseisen staan. Pas wanneer open toegang toeneemt is sturing door overheid wenselijker.

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

In Oostenrijk bestaat in de capaciteitsverdelingsregels een bonus-malussysteem dat stimuleert dat de aangevraagde treinpaden ook daadwerkelijk en punctueel gebruikt worden.

In Zweden wordt bij geplande uitval een boete opgelegd die hoger uitvalt hoe later in de tijd een treinpad wordt teruggegeven. Het merendeel van de paden wordt hierdoor meer dan 30 dagen van tevoren teruggegeven, waardoor de capaciteit vaak nog opnieuw toegewezen kan worden.

## Sturingsmogelijkheden en effecten

In de Nederlandse context zijn bonus-malusregelingen zoals in Zweden en Oostenrijk ook mogelijk. Deze kunnen onderdeel worden van de prioriteitscriteria in het Besluit capaciteitsverdeling of van de overeenkomsten die de beheerder sluit met een vervoerder.

Materieel moet dit als effect hebben dat:

- vervoerders ruim van te voren doorgeven dat ze geen gebruik gaan maken van de capaciteit
- het echt onaantrekkelijk voor opentoeegangvervoerders is om geen gebruik te maken van de capaciteit.



# Omgaan met verstoringen

## Waarom sturing?

Verstoringen kunnen een grote impact hebben op de beleving van de klant en de werking van het spoornetwerk als geheel. Het is daarom dat concessieverleners eisen stellen aan de omgang met verstoringen. Dit geldt zowel voor vervoerders als voor de beheerder.

## Aandachtspunten open toegang

In de HRN-concessie worden twee sturingsinstrumenten ingezet. In de eerste plaats de eisen aan het vervangend vervoer zelf (binnen 60 minuten, wanneer vervangend busvervoer gestrande reizigers thuisbrengt) en in de tweede plaats de – wat vrijblijvend geformuleerde – eis dat NS moet samenwerken met andere vervoerders.

Verder is belangrijk dat de passagiersrechtenverordening ook rechten toekent aan reizigers die geconfronteerd worden met vertragingen. Bij weinig open toegang is de verwachting dat in de concessies het omgaan met verstoringen gereguleerd wordt. Wanneer er geen vergelijkbare eisen aan opentoeegangvervoerders worden gesteld, ontstaan er mogelijk *free rider* effecten.

Bij meer open toegang is de verwachting dat bepalingen in de concessies niet voldoende zijn voor een goed functionerend systeem van omgaan met verstoringen.

## Buitenland

In het VK beschikken alle vervoerders over een vergunning van toezichthouder ORR. Hierin staan ook eisen aan de service in geval van verstoringen.

## Sturingsmogelijkheden

Naarmate open toegang toeneemt, valt een kleiner deel van het passagiersvervoer binnen het bereik van de concessies waardoor het opnemen van eisen aan het omgaan met verstoringen in concessies steeds minder effectief is. Daardoor wordt het omgaan met verstoringen steeds meer een collectieve verantwoordelijkheid van de vervoerders. Het is in de spoorsector gebruikelijk (zie bijvoorbeeld ticketing) dat sectorpartijen hierover gezamenlijk tot afspraken komen. IenW kan het ontstaan van deze afspraken faciliteren. Daarbij kan het nodig zijn dat IenW naast de eisen in de passagiersrechtenverordening, aanvullend eisen stelt aan omgaan met verstoringen (bijvoorbeeld rondom vervangend busvervoer) om een standaard te garanderen die vergelijkbaar is met de huidige. Daarbij schrijft de wet voor wat de standaard moet zijn en regelen vervoerders in eerste instantie gezamenlijk het “hoe”. Een dergelijke bepaling zou kunnen luiden: vervoerders dragen zorg voor vervangend vervoer in geval van verstoringen.

# Omgaan met verstoringen

## Effecten

Naarmate open toegang toeneemt, moet de overheid erop sturen dat het omgaan met verstoringen een collectieve verantwoordelijkheid van de vervoerders is. Het stellen van een norm waar iedere vervoerder aan moet voldoen (in aanvulling op de Europese eisen), maakt dat duidelijk is wat de standaard is waar de vervoerders aan moeten voldoen. Doordat in een opentoeegangssituatie het niet efficiënt is voor vervoerders om in hun eentje deze standaard te garanderen voor hun reizigers, is de verwachting dat vervoerders geneigd gaan zijn om de samenwerking te zoeken. Mocht dat onverhoopt niet ontstaan, kan IenW hierop sturen.

# Punctualiteit en uitval – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
<p>Artikel 5.7: Prestatieregeling uit de Netverklaring ProRail 2022 (verplicht vanwege artikel 35, richtlijn 2012/34): ProRail past voor de spoorwegondernemingen in de marktsegmenten goederenvervoer en personenvervoer een prestatieregeling toe. De prestatieregeling stimuleert spoorwegondernemingen en ProRail om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de hoofdspoorweginfrastructuur te verbeteren. De prestatieregeling heeft in potentie toegevoegde waarde omdat deze:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tot een betere punctualiteit en benutting van de capaciteit op het spoor leidt;</li> <li>• tot het gebruik van minder belastende spoorvoertuigen voor de spoorweginfrastructuur leidt, of</li> <li>• het gebruik van de Betuweroute voor het vervoer van gevaarlijke stoffen stimuleert.</li> </ul> <p>De onderdelen van de prestatieregeling worden in de Toegangsovereenkomst vastgelegd. Meer specifiek: artikel 3.8. In artikel 3.8 staat opgenomen dat voor goederenvervoer de prestatieregeling gebaseerd is op 1) de punctualiteit, en 2) klanthinder als gevolg van onderbezetting van de verkeersleiding. Voor personenvervoer gelden andere criteria, namelijk: 1) vermindering van defecten aan spoorvoertuigen, en 2) geleverde treinpaden.</p>	<p>Prestatiegebied betrouwbaarheid: de dienstverlening is betrouwbaar met treinen die op tijd rijden en niet uitvallen. (Art. 4 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de punctualiteit van treindiensten gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p> <hr/> <p>In het PvE van de concessie staan de eisen aan punctualiteit en uitval van de treinen over de de MerwedeLingelijn beschreven. (Concessie DAV)</p>	<p>De Netverklaring is een instrument om alle vervoerders te prikkelen op hun prestaties. De Netverklaring bevat alle informatie m.b.t. het spoor, inclusief een voorbeeld van een toegangsovereenkomst tussen ProRail en vervoerders. Het moet deze, naar art. 58 Spw., publiceren, maar is zelf geen bindende wet en regelgeving (N.B.: dit aandachtspunt geldt uiteraard ook op andere plekken in dit document waar naar de Netverklaring wordt verwezen).</p>

# Vervangend vervoer (gepland en ongepland) – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessievervoer	Toelichting
<p>Een spoorwegonderneming die passagiersdiensten exploiteert heeft noodplannen en draagt ervoor zorg dat de uitvoering ervan deugdelijk wordt gecoördineerd teneinde bij een ernstige verstoring van de dienstverlening bijstand te verlenen aan passagiers als bedoeld in artikel 18 van verordening 1371/2007/EG (Art. 34a Wp2000)</p> <p>Artikel 16 van Verordening 1371/2007 stelt de randvoorwaarden aan de hand waarvan terugbetaling dan wel vervoer langs een andere route dient plaats te vinden. Dit staat tevens opgenomen in artikel 6.12 van de Toegangsovereenkomst die vervoerders overeenkomen met ProRail.</p>	<p>NS zorgt binnen 60 minuten nadat een verstoring is opgetreden voor vervangend vervoer. (Art. 41 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>NS werkt samen met andere vervoerders om met name op grote knooppunten afspraken te maken over omreizen per bus, tram, metro of per trein. (Art. 41 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <p>NS brengt reizigers die stranden (bijvoorbeeld door vertraging of uitval van de laatste trein) met vervangend vervoer naar hun eindbestemming in Nederland (tot de deur). (Art. 41 HRN-Concessie 2015-2025)</p>	<p>Algemene wet- en regelgeving borgt dat iedere vervoerder incidentmanagement inricht, gericht op de dienstverlening aan reizigers, alsmede beperking van de impact op (het overige treinverkeer op) het netwerk.</p>
<p>In artikel 6.2.9 van de Netverklaring van ProRail versie 2023 is het volgende opgenomen en nader uitgewerkt: voor het geval er sprake is van een gestoord bedrijf, incidenten of van een noodsituatie en ten behoeve van het herstel van het veilige en ongestoorde treinverkeer, dienen ProRail en spoorwegondernemingen afspraken te hebben gemaakt en voorbereid te zijn op het afhandelen van het treinincident. De beheerder heeft dit nader uitgewerkt in het 'Handboek Incidentmanagement Rail'.</p>	<p>Voor zolang reizigers ernstig in hun belang worden geschaad als gevolg van de afwijking van de dienstregeling door werkzaamheden op de in de dienstregeling voorziene trajecten of door bijzondere omstandigheden, draagt de concessiehouder zorg voor vervangend vervoer voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is. (Art. 34.2 Wp2000)</p> <p>In regionaal concessievervoer wordt de rituitval, vervangend vervoer en afwijkingen van de dienstregeling gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	



# Inspraak



# Inspraak

## Inleiding en huidige situatie

Inspraak betreft het betrekken van burgers en reizigers bij het (functioneren van het) spoorstelsel, via belangenbehartigers en door informatie over het functioneren van het spoorstelsel vrij inzichtelijk te maken.

Het betrekken van consumentenorganisaties en transparantie van data worden in dit rapport behandeld, omdat het thema's zijn die op dit moment via concessies worden geborgd. Daarnaast wordt hier in een opentoeegangssituatie niet automatisch afdoende via algemene regels op gestuurd.

Onder het onderwerp transparantie van data beschouwen we ook het ter beschikking stellen van data door vervoerders aan de infrabeheerder en aan overheden

## Opzet thema

Het thema capaciteit is onderverdeeld in twee subthema's:

1. Betrekken van consumentenorganisaties.
2. Transparantie van data.

Het betreft hier een verkenning van de effecten van open toegang op deze thema's en de consequenties van deze effecten op de sturing door IenW. Daarbij baseren we ons op onze analyses in de delen A en B en eerder verschenen rapporten over de impact van open toegang op de werking van het Nederlandse spoorstelsel.

# Betrekken van consumentenorganisaties

## Inleiding

Consumentenorganisaties vertegenwoordigen de belangen van reizigers in het OV. Zij doen dat door overleg met en advisering aan de Nederlandse Spoorwegen (NS), spoorbeheerder ProRail en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het geëigende orgaan hiervoor is het Locov. IenW, NS en ProRail zijn hier zelf ook lid van. Onderwerp van bespreking en advies in het Locov is het openbaar vervoer per spoor op nationaal en internationaal niveau over het Hoofdrailnet. Het gaat daarbij om concrete uitvoeringsmaatregelen die van belang zijn voor de treinreizigers. Zoals bijvoorbeeld wijzigingen ten aanzien van de dienstregeling, de toegankelijkheid van de treinen, de kaartverkoop, serviceverlening en de tarieven (Locov, 2023). Per regionale concessie bestaat ook een (regionaal) overleg over het OV tussen concessiehouder, concessieverlener en consumentenorganisaties (Rocov's).

Zowel de HRN-concessie als de Wp2000 schrijft voor dat consumentenorganisaties geïnformeerd dienen te worden en ook om advies dienen te worden gevraagd door de concessiehouder. Dergelijke bepalingen zijn tevens onderdeel van regionale concessies.

## Waarom sturing? – algemeen

Het betrekken van consumentenorganisaties levert een beter product voor reizigers op, omdat consumentenorganisaties actief aandacht vragen voor maatregelen die van belang zijn voor reizigers en daar met kennis over kunnen adviseren. Daarnaast is het, met het oog op transparantie en goed bestuur, van belang dat consumentenorganisaties ruimte krijgen om actief te participeren.

## Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Bij beperkte open toegang zal contact tussen consumentenorganisaties, concessievervoerders, beheerder en concessiehouders via de bestaande kanalen doorgaan. Contact met opentoeegangvervoerders komt mogelijk ook tot stand maar is niet geïnstitutionaliseerd.

## Aandachtspunten bij meer open toegang

Bij meer open toegang is contact tussen consumentenorganisaties en een aanzienlijk deel van de vervoerders niet geïnstitutionaliseerd. Hierdoor zouden zij invloed kunnen verliezen. In een opentoeegangssituatie is er bovendien geen sprake van vastgelegde afspraken (zoals in een concessie) waar consumentenorganisaties op kunnen adviseren. Dat maakt advies mogelijk meer vrijblijvend en minder effectief.

# Betrekken van consumentenorganisaties

## **Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?**

In het Verenigd Koninkrijk is verplichte samenwerking met consumentenorganisaties onderdeel van de eisen van de vergunning die de toezichthouder verstrekt aan vervoerders. In de andere onderzochte landen – Duitsland, Oostenrijk en Zweden – is er sprake van informele samenwerking die vrij goed werkt.

## **Wat zijn mogelijkheden in Nederland?**

Via het – ook in een situatie met open toegang bestaande – contact tussen IenW, ProRail en consumentenorganisaties kunnen consumentenorganisaties het belang van reizigers blijven vertegenwoordigen en IenW en ProRail van advies blijven voorzien. Contact met opentoeegangvervoerders zal op informele wijze tot stand moeten komen.

Via wetgeving kan IenW indien nodig randvoorwaarden opleggen aan vervoerders ten aanzien van het betrekken van consumentenorganisaties.

## **Mogelijke gevolgen van overheidssturing**

Vanuit IenW is toezicht nodig op de naleving van wettelijke bepalingen en sanctionering wanneer naleving onvoldoende is.

Voor vervoerders kan spelen dat zij het betrekken van consumentenorganisaties als een af te vinken verplichting zien, waardoor er weliswaar contact is, maar de kwaliteit van dit contact te beperkt is. Anderzijds kan het voor vervoerders ook positief zijn om contact met consumentenvervoerders te formaliseren, zo krijgen zij immers op gezette tijden voor hen nuttige inzichten waarmee zij hun treinproduct kunnen verbeteren en daarmee meer concurrerend kunnen maken.

Voor reizigers ten slotte heeft sturing een positief gevolg, in de zin dat het een formeel kanaal creëert om hun belangen ook bij opentoeegangvervoerders onder de aandacht te brengen.



# Transparantie van data

## Inleiding

Vervoerders genereren veel data, onder andere over reizigersaantallen, geplande dienstregelingen, prestaties, tarieven en stationsinformatie. Binnen de Nationale Databank OV werken vervoerders samen om een deel van deze informatie te delen en openbaar beschikbaar te maken. ProRail verzamelt ook data en kan deze nu al openbaar delen.

Los van deze vrijwillige samenwerking wordt er op twee manieren gestuurd op verstrekking van data door vervoerders:

- De Model Toegangsovereenkomst van ProRail biedt een basis om een generiek beeld van vervoerders te krijgen.
- Het verstrekken van informatie over prestaties wordt met name geregeld in concessies.

IenW kan op grond van de Wp2000 onder voorwaarden een informatievraag doen bij vervoerders waarop zij verplicht zijn die informatie te leveren. Ook stelt de Wp2000 eisen aan het verstrekken en beschikbaar stellen van reisinformatie. Deze informatie is in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing gelaten.

Vanuit de EU worden daarnaast in de TSI TAP verplichtingen opgelegd ten aanzien van het ter beschikking stellen van data over dienstregelingen, tarieven, reisvoorwaarden en toegankelijkheid. Dit betreft echter geen informatie ten aanzien van reizigersaantallen, prestaties enzovoorts.

## Waarom sturing? – algemeen

Het is voor zowel de beheerder als voor beleidsmakers van belang om inzicht te hebben in de data van vervoerders. Data is voor hen bijvoorbeeld nodig om te weten waar de vraag naar vervoer stijgt en waar toekomstige investeringen nodig zijn. Ook voor reizigers en burgers is transparantie van data gewenst met het oog op goed bestuur en legitimiteit

### Aandachtspunten bij beperkte open toegang

Bij beperkte open toegang is de data van opentoeegangvervoerders van minder belang voor de beheerder en beleidsmakers, vanwege de beperkte impact van dat vervoer op het functioneren van het spoorstelsel. Wel is data van belang om de stand van het spoor en het OV te kunnen bepalen. Opentoeegangvervoerders doen niet automatisch mee aan bijvoorbeeld de OV-klientenbarometer en de personeelsmonitor SVOV. Dit is een aandachtspunt.

### Aandachtspunten bij meer open toegang

Bij meer open toegang wordt het risico groter dat data over het presteren van het spoorstelsel niet of in te beperkte mate beschikbaar komt voor beleidsmakers. Daardoor is het niet mogelijk om te monitoren of het spoorstelsel ook met open toegang goed blijft functioneren. Het verkrijgen van informatie die nodig is voor het beheer van het spoorstelsel kan via de Netverklaring en toegangsovereenkomsten in voldoende mate worden gewaarborgd.

# Transparantie van data

## Hoe wordt hier in het buitenland in een opentoeegangssituatie op gestuurd?

In zowel het Verenigd Koninkrijk als in Oostenrijk dienen vervoerders data te verstrekken aan zowel de inframanager als de toezichthouder. In het Verenigd Koninkrijk gaat het om data op het gebied van reizigersaantallen, punctualiteit, tarieven en hoeveelheid klachten van reizigers. Deze data van open toegang- en reguliere vervoerders is openbaar toegankelijk. In Oostenrijk gaat het om data onder meer op het gebied van punctualiteit en reizigersaantallen. Deze informatie wordt op gegeneraliseerd niveau vooral gebruikt ten behoeve van de ontwikkeling van het spoorwegnet. In Zweden dient alleen informatie ten aanzien van het gebruik van het net met de beheerder te worden gedeeld.

## Wat zijn mogelijkheden in Nederland?

- De Wp2000 biedt nu al de mogelijkheid aan IenW om informatie op te vragen bij vervoerders. Deze informatie kan echter niet breed (transparant) worden gedeeld.
- Via wetgeving kan gestuurd worden op het proactief ter beschikking stellen van data over de operationele prestaties van treindiensten en deelname aan benchmarks, monitors en klantenbarometers. Daar zit wel een beperking in, in de zin dat geraakt kan worden aan bedrijfsgevoelige informatie.

- De Netverklaring in combinatie met een toegangs- of kaderovereenkomst zou kunnen worden gebruikt om ten behoeve van het beheer van het spoor meer verplichtingen ten aanzien van het delen van data aan vervoerders op te leggen. Hiervoor geldt echter in principe wel dat dit een private overeenkomst is tussen ProRail en vervoerders, waarbij ProRail de informatie zelf kan benutten maar niet verder mag delen.

## Mogelijke gevolgen van overheidssturing

Sturen op het beschikbaar stellen van informatie kan leiden tot aanvullende administratieve lasten voor vervoerders. Zij zullen de data moeten genereren en in een inzichtelijke vorm moeten aanleveren. De lasten hiervan kunnen voor een kleine opentoeegangvervoerder relatief hoog zijn. Positief voor vervoerders is dat er op hun (infrastructurele) wensen en behoeften kan worden geanticipeerd.

Voor IenW zelf geldt dat sturen op het beschikbaar stellen van informatie extra uitvoeringslast en de noodzaak om toezicht en handhaving in te richten met zich mee brengt. Het biedt wel meer informatie die IenW en ProRail kunnen gebruiken om toe te zien op het functioneren van het spoorstelsel.

Reizigers en burgers zijn in algemene zin gebaat bij een bredere beschikbaarheid van data.

# Samenwerking met consumentenorganisaties – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
-	<p>De concessiehouder vraagt, voor de verlening van een concessie, advies aan de betrokken beheerder (art. 27, Wp2000). Daarnaast informeert de concessiehouder consumentenorganisaties ten minste één keer per jaar en vraagt hij de organisaties ook ten minste jaarlijks om advies (art. 28 &amp; 31 Wp2000). Aan de onderwerpen waarover en de consumentenorganisaties waaraan de concessiehouder advies vraagt, worden ook voorschriften gebonden (art. 32 Wp2000).</p> <hr/> <p>NS werkt in het belang van een goede dienstverlening aan de reizigers samen met de consumentenorganisaties, overeenkomstig het daartoe bepaalde in de wet en in deze concessie. (Art. 10 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de samenwerking met de reizigersadviesraad en ROVER gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	

# Consultatierecht – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessieervoer	Toelichting
-	<p>Een concessiehouder is op grond van artikel 31 van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) verplicht consumenten organisaties te consulteren over het tarief en de dienstregeling en overige onderwerpen die in een concessie zijn geregeld, op zo'n manier dat hun advies ook van invloed kan zijn op de door de concessiehouder te nemen beslissing. Idem artikelen 33 en 34 Bp2000.</p> <hr/> <p>In regionaal concessieervoer wordt de consultatie van reizigers en andere belanghebbende gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	



# Transparantie van data – overzicht huidige regulering

Algemene regels	Aanvullende eisen concessievervoer	Toelichting
-	<p>NS stelt zich open en transparant op naar de reizigers, de bij het spoorstelsel betrokken partijen en de concessieverlener. (Art. 6 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS biedt inzicht in alle vigerende informatie-indicatoren, de prestaties, behorende bij de prestatie-indicatoren, waaronder de informatie-indicatoren en de prestatie-indicatoren als opgenomen in bijlage 2, waar relevant en technisch mogelijk gedifferentieerd, en maakt deze openbaar aan reizigers en overheden. (Art. 6 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS biedt het in het tweede lid bedoelde inzicht door de informatie op een actuele en toegankelijke wijze beschikbaar te stellen. De wijze waarop dit plaatsvindt, stemt NS af met de concessieverlener gedurende de looptijd van de concessie. Informatie-indicatoren kunnen op verzoek van de concessieverlener jaarlijks worden aangepast. (Art. 6 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>NS verstrekt op verzoek van de concessieverlener binnen een door de concessieverlener gestelde redelijke termijn alle informatie die noodzakelijk is voor het toezicht op de uitvoering van deze concessie. (Art. 19 HRN-Concessie 2015-2025)</p> <hr/> <p>In regionaal concessievervoer wordt de beschikbaarheid van data gereguleerd. (Modelconcessie CROW)</p>	



# Overkoepelende analyse



# Duiding effect van open toegang op sturing IenW

In dit rapport gaan we niet in op de impact van open toegang op het spoorstelsel als geheel, maar richten we de aandacht op sturing door IenW en redenen voor IenW om deze sturing aan te passen naarmate opentoeegangvervoer toeneemt. Daarnaast gaan we in op de effecten die eventuele sturing van IenW kan hebben voor concessie verlenende overheden, vervoerders en reizigers. We hebben dit eerst op thema niveau beschouwd. In dit hoofdstuk komen we op basis hiervan tot een aantal algemene constatering.

## Redenen om te sturen in een situatie met open toegang

We constateren dat er verschillende redenen kunnen zijn voor IenW om te sturen in een situatie met open toegang:

- Het garanderen van een bepaald niveau van dienstverlening op het spoor, zowel qua aanbod als de kwaliteit van dat aanbod.
- Het beschermen van de belangen van reizigers.
- Het garanderen van een efficiënte en betrouwbare benutting van publieke infrastructuur
- Het garanderen van een gelijk speelveld voor concessie- en opentoeegangvervoerders.
- Het bieden van meerjarige zekerheid, waarmee investeringsbeslissingen kunnen worden onderbouwd.

## Aandachtspunten naarmate open toegang toeneemt

Er zijn een aantal aandachtspunten waar IenW rekening mee moet houden wanneer open toegang toeneemt. Deze hebben vooral betrekking op het voorkomen van ongewenste effecten voor de reiziger (tarieven, omgaan met verstoringen), het waarborgen van een gelijk speelveld (verkoop en betaling van tickets via derden, capaciteitsverdeling) en benutting van het spoorstelsel.

Veel van die aandachtspunten ontstaan pas op het moment dat het opentoeegangvervoer een belangrijk deel gaat uitmaken van het totale spoorvervoer. In een situatie met beperkte open toegang bepalen concessies in grote mate hoe het systeem en de markt functioneren, wat ook gevolgen heeft voor de wijze waarop het opentoeegangvervoer tot stand komt. In die situatie zijn de toegang van nieuwe vervoerders tot de markt en het waarborgen van een gelijk speelveld met concessievervoerders wel een aandachtspunt.

In algemene zin kunnen we stellen dat meer open toegang aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de ordening van het spoorstelsel - en ook de organen en samenwerking daaromheen (zoals de COV en het Locov). Dat roept de vraag hoe hier ordentelijk op geanticipeerd kan worden.

# Mogelijkheden om te sturen

In dit rapport zijn per thema een aantal mogelijkheden genoemd om te sturen. We constateren dat het stellen van algemene regels het meest voor de hand ligt als sturingsinstrument wanneer er geen concessiesturing is.

- De Wp2000, de Spoorwegwet en onderliggende regelgeving zouden kunnen worden aangepast om aanvullende sturing mogelijk te maken.
- We zien dat de Wp2000 ook nu al een aantal aanknopingspunten biedt om te sturen door middel van AMVB's . Die mogelijkheden zijn er nu ook al maar worden niet gebruikt.
- De Netverklaring en toegangsovereenkomsten door ProRail is mogelijk, naar Brits voorbeeld, een instrument dat in een situatie met meer open toegang breder zou kunnen worden benut. Dit moet nog wel nader worden onderzocht.

IenW kan ook betalen voor gewenste diensten en voorzieningen (bijvoorbeeld ten aanzien van betaalmiddelen) door opentoegeangvervoerders. Daarbij is het wel noodzakelijk dat dit op een dusdanige wijze wordt gedaan dat er geen sprake is van ongerechtvaardigde staatssteun.

Omdat veel overleg is gestructureerd vanuit de bestaande concessieverhoudingen, maakt open toegang het nodig om nieuwe vormen te vinden.



# Gevolgen van sturing

Aanvullende sturing door IenW in een situatie met open toegang raakt met name IenW zelf, ProRail, decentrale concessieverleners en vervoerders. We constateren dat reizigers minder geraakt worden door de sturing, omdat de sturing die wij in dit rapport beschrijven er meestal op gericht is om de bestaande publieke doelen te blijven behalen.

We zien de grootste gevolgen voor de huidige concessieverleners. Dat ligt enerzijds aan het wegvallen van het sturingsinstrumentarium dat concessies bieden en anderzijds aan de uitvoering van de sturing die daarvoor in de plaats komt. Concessies bieden een handig instrument dat zowel kaders geeft als een toezicht- en handhavingsarrangement creëert. Zonder concessies moet dit opnieuw worden ingericht. Daarbij is het sterk de vraag welke instanties toezicht en handhaving op zich kunnen nemen. Concessies leiden daarnaast tot een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, wat aanvullende mogelijkheden biedt om meer informeel te sturen in onderling overleg. In een opentoeegangssituatie zullen overheden, wanneer zij willen sturen, mogelijk met veel meer vervoerders in overleg moeten om te sturen, terwijl dat overleg niet is geïnstitutionaliseerd. Tenslotte kan sturing in een opentoeegangssituatie ook leiden tot hogere (uitvoerings)kosten en administratieve lasten voor overheden.

Voor vervoerders zijn de gevolgen van sturing door IenW in een opentoeegangssituatie onzes inziens op de volgende manieren merkbaar:

- Sturing kan bijdragen aan een beter functionerende markt (meer toegankelijk, gelijk spelveld).
- Sturing kan leiden tot extra kosten voor vervoerders.
- Sturing kan vervoerders beperken in hun mogelijkheden om te ondernemen.
- Sturing kan drempels opwerpen voor nieuwe toetreders of deze juist wegnemen.

# Slotbeschouwing

## Belangrijkste conclusies

Samengevat zijn onze belangrijkste conclusies:

- De gevolgen van beperkte open toegang zijn beperkt voor de thema's waar IenW mogelijk op wil sturen.
- De gevolgen van meer open toegang zijn mogelijk groot.
- Concessies bieden een handig sturingsinstrument, waar veel onder te scharen valt.
- Er zijn op alle onderzochte thema's mogelijkheden om te sturen wanneer er geen concessie is, maar het is de vraag in welke mate dit kan en of het op een effectieve manier mogelijk is.
- Sturen brengt extra uitvoeringslast met zich mee en roept nieuwe vragen op ten aanzien van toezicht en handhaving.

## Tot slot

Omdat concessies het mogelijk maken op veel onderwerpen tegelijk te sturen hoeft IenW niet echt te kiezen waarop gestuurd moet worden, wanneer er met name sprake is van vervoer wat onder een concessie plaatsvindt. In een opentoeegangssituatie is kiezen echter wel nodig. Sturing moet immers per thema apart worden ingericht en kost meer moeite om uit te voeren.

De behoefte of noodzaak om te sturen zal mettertijd toenemen, wanneer open toegang ook toeneemt, en deels ook uit de praktijk blijken. De vraag staat nog open welk zelfregulerend vermogen de markt heeft in een situatie met meer open toegang. De mate en focus van eventuele sturing is daardoor nu nog niet duidelijk en zal per thema verschillen.

Het is onzes inziens nodig om allereerst te bepalen wat – per thema – voor IenW noodzakelijk is om te waarborgen en wat nog acceptabel is. Belangrijk daarbij is dat het publiek belang duidelijk geborgd blijft. Daarmee wordt dan duidelijk waartoe en wanneer sturing nodig is.

Aangezien open toegang al bestaat, het bestaande juridische instrumentarium niet dezelfde sturingsmogelijkheden geeft als concessies en het maken en implementeren van beleid, wet- en regelgeving tijd kost, is het zaak hier snel mee te beginnen.



Berenschot



**Berenschot**

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

[linkedin.com/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)