



Spoormonitor 2018

22 maart 2019

Muzenstraat 41 www.acm.nl
2511 WB Den Haag 070 722 20 00



Factsheet Spoormonitor 2018

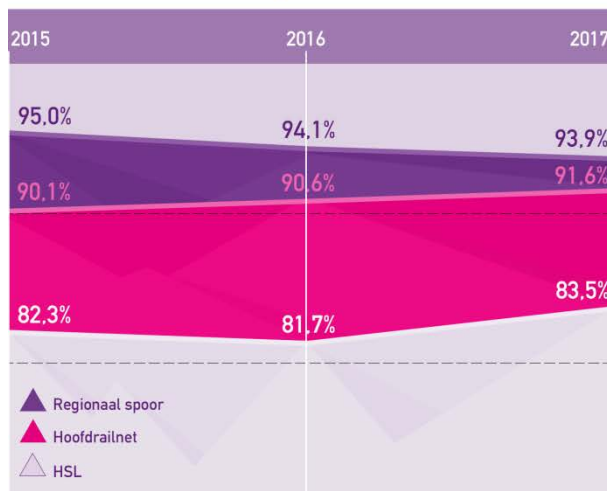
Hoeveel kilometers reisden passagiers?



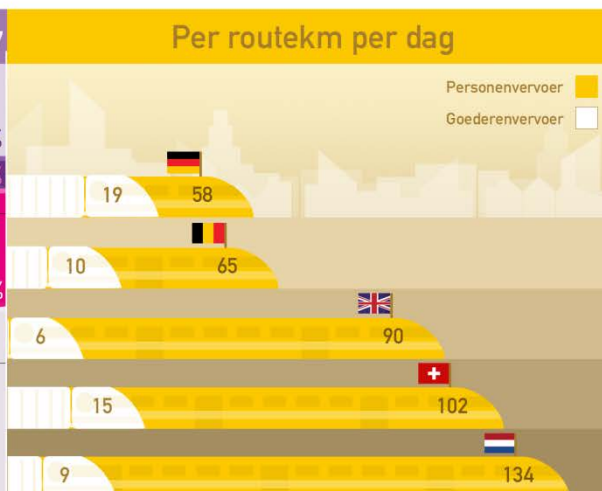
Hoeveel kilometers reden goederenvervoerders?



Punctualiteit personenvervoer



Aantal treinen



Autoriteit
Consument & Markt



www.acm.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Doel van de Spormonitor	7
1.2 Onderzoeksmethodiek	7
1.3 Leeswijzer	7
2 Personenvervoer	8
2.1 Personenvervoer in cijfers	8
2.2 Ontwikkelingen personenvervoer	12
2.3 Ervaringen toegang tot de spoorweginfrastructuur	14
2.4 Ervaringen toegang tot diensten en dienstvoorzieningen	17
2.5 Analyse en conclusie	19
3 Goederenvervoer	21
3.1 Goederenvervoer in cijfers	21
3.2 Ontwikkelingen in het goederenvervoer	24
3.3 Ervaringen met toegang tot de spoorinfrastructuur	27
3.4 Ervaringen met toegang tot diensten en dienstvoorzieningen	30
3.5 Analyse en conclusie	31
4 Spooraannemers	33
4.1 ProRail	33
4.2 Capaciteitsverdeling	33
Bijlage 1 – Deelnemers ACM Spormonitor 2018	34
Bijlage 2 – Resultaten enquête	35
Bijlage 3 – Huidige concessies in Nederland	37
Bijlage 4 - ACM in beeld: 2017-2018	38

Samenvatting

De Autoriteit Consument en Markt geeft in haar achtste Spoormonitor een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de spoormarkten in de periode 2017-2018 en de ervaringen van spoorgebruikers en andere partijen die in de praktijk te maken hebben met het Nederlandse spoor. De ACM heeft hiervoor 39 stakeholders geraadpleegd, die hebben gereageerd op vragen over actuele ontwikkelingen.

Ontwikkelingen in de spoormarkten

De groei in het personenvervoer zal naar verwachting doorzetten in de komende jaren. Het KiM verwacht dat het personenvervoer in passagierskilometers de komende jaren zal stijgen. De verwachte groei in de periode 2017 – 2023 bedraagt volgens het KiM in totaal ongeveer 14%.¹

Groei personenvervoer zorgt voor toenemende schaarste spoorcapaciteit

De groei van het personenvervoer heeft zich in 2017 doorgezet. Ten opzichte van 2016 is het aantal treinkilometers met 1,4% gestegen. Deze stijging kan gedeeltelijk worden verklaard door een stijging van het internationale personenvervoer. In 2017 steeg het internationale personenvervoer van of naar Nederland met bijna 19% van 4,2 miljoen naar bijna 5 miljoen treinkilometers. Ook de komende jaren wordt een stijging verwacht, onder meer door nieuwe internationale verbindingen tussen Hengelo en Bielefeld, Arnhem en Düsseldorf en de Eurostar tussen Amsterdam en Londen.

De verwachting is dat de groei in het personenvervoer zich de komende jaren zal doorzetten. Tussen 2017 en 2023 wordt een groei verwacht van de passagierskilometers per trein met in totaal ongeveer 14%. Hierdoor neemt de druk op de beschikbare spoorcapaciteit verder toe. Bovendien maakt het programma hoogfrequent spoor (PHS), de verdere decentralisatie en het recht op open toegang de capaciteitsverdeling in de toekomst naar verwachting complexer en conflictueuzer. Er zal sprake zijn van meer aanvragen, meer samenloop, meer spelers en meer grensoverschrijdend verkeer. De ACM verwacht dat dit zal resulteren in een stijging van het aantal capaciteitsconflicten die door ProRail vanwege de uiteenlopende belangen niet in overleg met vervoerders kunnen worden opgelost.

Uit de recente evaluatie van het *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorwegen* blijkt dat de huidige juridische kaders voor de capaciteitsverdeling (regels en proces) nog onvoldoende aansluiten bij de marktbehoefte van vervoerders, dit geldt met name voor goederenvervoerders. Dit kan resulteren in een suboptimale benutting van het spoor, waarbij er onvoldoende ruimte wordt gecreëerd voor goederenvervoerders, onderhoudsbedrijven of (besloten) vervoerders die zonder concessie personenvervoerdiensten willen aanbieden. Ook kan de schaarste strategisch gedrag uitlokken waarbij vervoerders teveel capaciteit reserveren ('hoarden') door slim gebruik te maken van de regels. Dit kan de toetreding beperken en daarmee een negatief effect hebben op de prijs en kwaliteit van spoordiensten.

De ACM vindt het van belang dat in een situatie van toenemende schaarste de bestaande capaciteit optimaal wordt benut. De ACM onderschrijft de aanbevelingen uit de evaluatie van IenW om ProRail meer doorzettingsmacht te geven om ingediende capaciteitsaanvragen aan te passen, zodat de bestaande capaciteit beter kan worden benut. In gesprekken in het kader van de Spoormonitor wordt dit ook door de vervoerders onderstreept. De ACM zal daarom het toezicht meer richten op het bewaken van een non-discriminatoire en transparante capaciteitsverdeling.

Stagnerende groei spoorgoederenvervoer in 2017, maar op lange termijn groei voorzien

In 2017 stagneerde de groei van het internationaal spoorgoederenvervoer mede vanwege het *Rastatt*-incident waardoor op een belangrijke internationale goederencorridor geruime tijd geen vervoer mogelijk was. Naar verwachting was er sprake van een tijdelijke dip en wordt voor de komende jaren weer groei voorzien. Desondanks maken goederenvervoerders zich zorgen over hun concurrentiepositie.

De spoorgoederenvervoerders wijzen erop dat door de kostenverhogende factoren het goederenvervoer over het spoor minder concurrerend is dan het goederenvervoer over de weg en in het bijzonder maken goederenvervoerders zich zorgen over de stijging van de gebruiksvergoedingen tussen 2013 en 2019 en de gevolgen van de herziening van de gebruiksvergoeding. Zij wijzen op grote verschillen in de hoogte van de gebruiksvergoeding in vergelijking met buurlanden. In het recent gepubliceerde maatregelenpakket

¹ Zie: KiM Kerncijfers Mobiliteit 2018, blz. 15.

spoorgoederenvervoer is aangekondigd dat de goederenvervoerders in de periode van 2019 tot 2023 subsidie zullen krijgen om de tarieven van de gebruiksvergoeding in de pas te laten lopen met de buurlanden.

Goederenvervoerders wijzen er op dat de capaciteit tegen haar grenzen aanloopt. Dit komt door een samenspel van factoren zoals een sterke stijging van het spoorvervoer, onderhoudswerkzaamheden, de aanleg van het zogenoemde derde spoor tussen Emmerich en Oberhausen in aansluiting op de Betuweroute en aangescherpte veiligheidsregels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast geven de spoorgoederenvervoerders aan dat er een gebrek is aan afstemming tussen de infrabeheerders op de internationale routes, capaciteitsbeperkingen en beperkte omleidingsroutes bij verstoringen.

Een ander knelpunt is de inrichting van het capaciteitsverdelingsproces. Deze sluit slecht aan op de logica van de spoorgoederensector en hun behoeften. De goederenmarkt heeft vaak beperkt inzicht in de lange termijn capaciteitsbehoeften. Dit probleem wordt door de infrabeheerders onderkend en zij hebben daarom gezamenlijk het Time Table Redesign (TTR) project opgezet. TTR maakt de dienstregeling getrappt, omdat eerst capaciteit wordt toegewezen aan een deelmarkt en dan pas aan individuele aanvragers. Er loopt nu een aantal pilots, maar volledige implementatie is niet eerder dan 2024-2026 voorzien, omdat onder andere Europese en nationale regelgeving hiervoor moet worden aangepast. De ACM volgt, in samenwerking met de buitenlandse toezichthouders, nauwgezet het gebruik van de internationale corridors en de knelpunten die daarbij door goederenvervoerders worden ervaren.

Discussie over verdere openstelling van de markt voor passagiersvervoer per spoor

Momenteel is er sprake van concurrentie om de markt voor regionaal passagiersvervoer per spoor op decentrale lijnen. In passagierskilometers betreft dit ca. 5% van de markt voor personenvervoer per spoor. De exploitatie van het hoofdrailnet en de HSL-zuid is per 2015 onderhands gegund aan NS tot 2025.

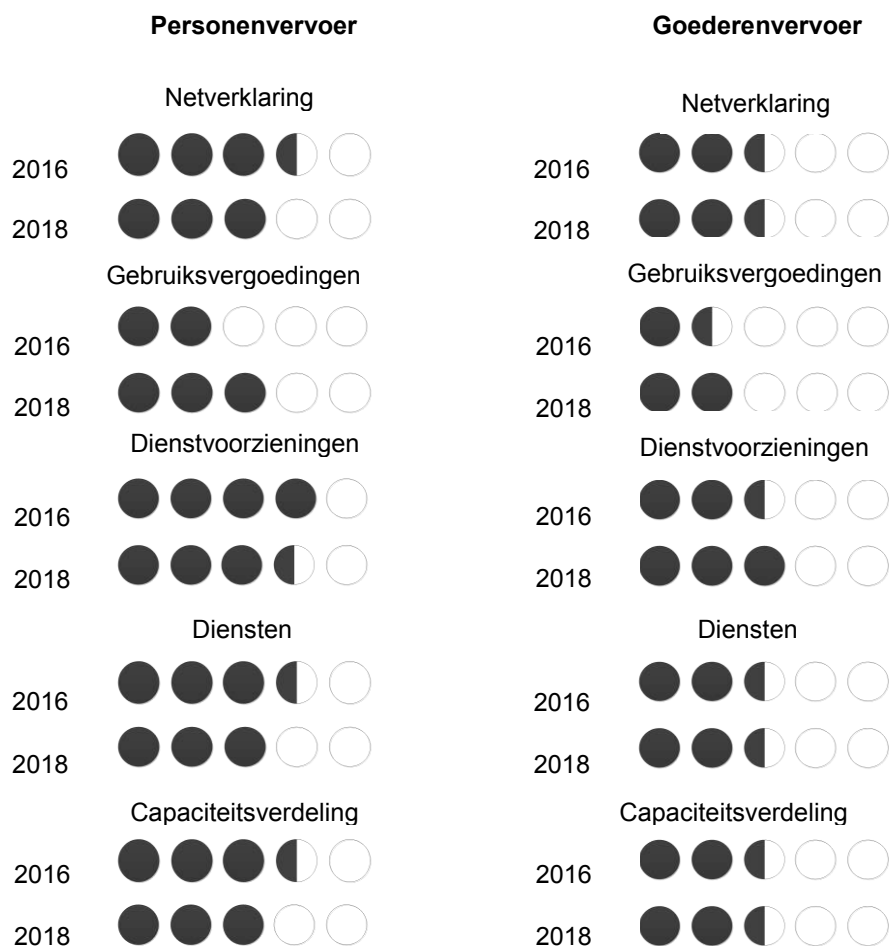
In Nederland is momenteel onderwerp van publiek debat of een groter deel van de exploitatie van het spoornetwerk moet worden opengesteld voor concurrentie. In het regeerakkoord Rutte-III is afgesproken dat er meer sprinterdiensten op het hoofdrailnet toegevoegd worden aan regionale OV-concessies. In 2020 zal het kabinet een besluit nemen over de toekomstige marktordening mede in het licht van het *Vierde Spoorwegpakket* dat als doel heeft de concurrentiekracht van de Europese spoorwegsector te vergroten.

Hiervoor heeft de Europese Unie openbare aanbesteding van spoorconcessies in beginsel verplicht gesteld. Het *Vierde Spoorwegpakket* biedt onder voorwaarden tevens ruimte voor onderhandse gunning van concessies voor openbaar personenvervoer. Daarnaast introduceert het Vierde Spoorwegpakket het *recht op open toegang* voor binnenlands passagiersvervoer. Dit maakt het mogelijk voor vervoerders om vanaf dienstregeling 2021 ook zonder concessie binnenlandse passagiersvervoersdiensten aan te bieden. De ACM krijgt de taak om op verzoek te beoordelen in hoeverre een nieuwe binnenlandse passagiersvervoersdienst het economisch evenwicht van een of meer concessies in gevaar brengt. Voor het hoofdrailnet geldt een uitzondering op het recht op open toegang tot 2025.

Bij verdere openstelling van spoormarkten is het van belang dat vervoerders eerlijke kansen krijgen. Daarbij is zorgelijk dat het aantal (signalen over) incidenten en onregelmatigheden bij aanbestedingen is toegenomen. Regionale vervoerders signaleren risico's op verstoring van het gelijk speelveld bij aanbestedingen en problemen met de uitvoering van concessies door beperkingen in het gebruik van spoorweginfrastructuur en bijbehorende voorzieningen. Op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat adviseert de ACM of er aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn voor het creëren van een gelijk speelveld bij regionale aanbesteding. Dit advies wordt binnenkort gepubliceerd door de ACM.

Enquêteresultaten

De ACM heeft met een enquête aan gebruikers van het spoor gevraagd naar hun ervaringen met de dienstverlening van ProRail als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en andere exploitanten van dienstvoorzieningen. Daarbij zijn vragen gesteld over de netverklaring, de gebruiksvergoeding, de capaciteitsverdeling en spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen. In de beoordeling konden de respondenten kiezen uit de scores: slecht (1), onvoldoende (2), voldoende (3), ruim voldoende (4) en goed (5). In onderstaande figuur zijn de gemiddelde scores van respondenten opgenomen. Voor een vergelijking zijn tevens de gemiddelde scores uit de Spoormonitor 2016 weergegeven.



Uit de enquêteresultaten blijkt dat personenvervoerders over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening van ProRail en andere exploitanten van dienstvoorzieningen. De tevredenheid is over het algemeen wel iets afgenomen ten opzichte van de Spoormonitor 2016. Bij de personenvervoerders is de tevredenheid over netverklaring, diensten en dienstvoorzieningen en de capaciteitsverdeling iets afgenomen. Over de gebruiksvergoeding zijn zij nu positiever. Goederenvervoerders zijn ten opzichte van 2016 iets positiever over de gebruiksvergoeding en dienstvoorzieningen. Desondanks zijn zij nog steeds niet tevreden over de gebruiksvergoeding.

Aangescherpte transparantie- en toegangsverplichtingen exploitanten dienstvoorzieningen

Per 1 juni 2019 treedt de nieuwe Uitvoeringsverordening (EU) 2017/2177 in werking die nieuwe, aanvullende regels bevat voor exploitanten van spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen. Om implementatie van de regels te bevorderen heeft de ACM in december 2018 een handreiking uitgebracht. Deze handreiking bevat een samenvatting van de relevante regelgeving. Daarnaast geeft de ACM op een aantal onderdelen van de regelgeving nadere toelichting hoe deze concreet wordt ingevuld.

1 Inleiding

1.1 Doel van de Spoormonitor

Met de Spoormonitor onderzoekt de ACM uit eigen beweging de toestand van de concurrentie op de spoormarkten. Hiervoor zijn vertegenwoordigers van gebruikers van goederen- en personenvervoersdiensten geconsulteerd.² Met de Spoormonitor geeft de ACM inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen en (potentiële) mededingingsproblemen in de spoormarkten. Dit vormt tevens belangrijke input voor de prioriteiten die de ACM in haar toezicht stelt.

Gebruikers van het Nederlandse spoorwegnetwerk zijn onder meer goederenvervoerders, personenvervoerders, reizigers, onderhoudsbedrijven, railexpediteurs/verladers en spooraanneemers. Voor het vervoer over het spoor of de uitvoering van hun werkzaamheden vragen zij capaciteit aan bij ProRail, de beheerder van het spoorwegnetwerk in Nederland, bestaande uit het gemengde net en de Betuweroute.

1.2 Onderzoeksmethodiek

Voor effectieve concurrentieverhoudingen is het van belang dat spoorwegondernemingen op transparante en non-discriminatoire wijze toegang krijgen tot de spoorweginfrastructuur en bijbehorende voorzieningen zoals opstel terreinen en rangeervoorzieningen. ProRail is de onafhankelijke beheerder van de spoorweginfrastructuur. Daarnaast zijn er andere exploitanten van dienstvoorzieningen, zoals de NS als exploitant van stations en onderhoudswerkplaatsen.

Voor de Spoormonitor heeft de ACM de gebruikers van het Nederlandse spoorwegnetwerk en andere stakeholders in de spoorsector gevraagd naar hun ervaringen met verschillende aspecten van het spoorvervoer en hun zienswijzen daarover.

De stakeholders hebben een digitale enquête ingevuld over met name het beheer en de dienstverlening van de spoorwegbeheerder ProRail en andere aanbieders van spoorvervoerdiensten.³ Zij konden daarnaast in een interview hun ervaringen delen over het gelijk speelveld bij regionale spooraanbestedingen. Deze ervaringen zijn meegenomen in het advies van de ACM over de wenselijkheid van aanvullende beheersmaatregelen om een gelijk speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer te waarborgen. Dit advies wordt binnenkort gepubliceerd door de ACM.

In de beoordeling konden de respondenten kiezen uit de scores: slecht (1), onvoldoende (2), voldoende (3), ruim voldoende (4) en goed (5). De enquête is door in totaal 22 respondenten ingevuld en daarnaast heeft de ACM 31 partijen geïnterviewd. In totaal hebben 39 partijen meegewerkt aan de Spoormonitor 2018: de belangrijkste personen- en goederenvervoerders, spooraanneemers, railexpediteurs/verladers, onderhoudsbedrijven en brancheorganisaties als Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV), Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN), de ondernemersvereniging voor logistiek en transport EVO en reizigersvereniging Rover en Voor Beter OV. Een overzicht van alle deelnemers aan de enquête is opgenomen in bijlage 1. De enquêtevragen en de daarop gegeven (gemiddelde) scores zijn opgenomen in bijlage 2. De bevindingen van het stakeholdersonderzoek gaan over de periode van begin 2017 tot augustus 2018.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de personenvervoermarkten in kaart gebracht. Tevens beschrijven we in dit hoofdstuk de ervaringen van personenvervoerders met de dienstverlening van ProRail en andere exploitanten van diensten en voorzieningen. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 3 de ontwikkelingen op de spoorgoederenmarkten. In dit hoofdstuk wordt naast de dienstverlening door ProRail aandacht besteed aan de werking van de internationale goederencorridors. Tenslotte gaan we in hoofdstuk 4 in op de ervaringen van spooraanneemers met Prestatiegericht Onderhoud en de capaciteitsverdeling door ProRail.

² Met de Spoormonitor geeft de ACM uitvoering aan haar wettelijke taken op basis van artikel 70, vierde en zesde lid, van de Spoorwegwet.

³ De vragen uit de enquête verschilden per categorie respondenten.

2 Personenvervoer

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen in het personenvervoer per spoor in de periode 2017-2018 beschreven. In paragraaf 2.1 zijn enkele kerncijfers over de groei van de markt, marktaandeel, prijs en kwaliteit van de dienstverlening op een rij gezet. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.2 in op een aantal relevante beleidsontwikkelingen. Tenslotte zijn in paragraaf 2.3 op basis van de enquêteresultaten de ervaringen van personenvervoerders met het gebruik van de spoorweginfrastructuur en spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen beschreven.

2.1 Personenvervoer in cijfers

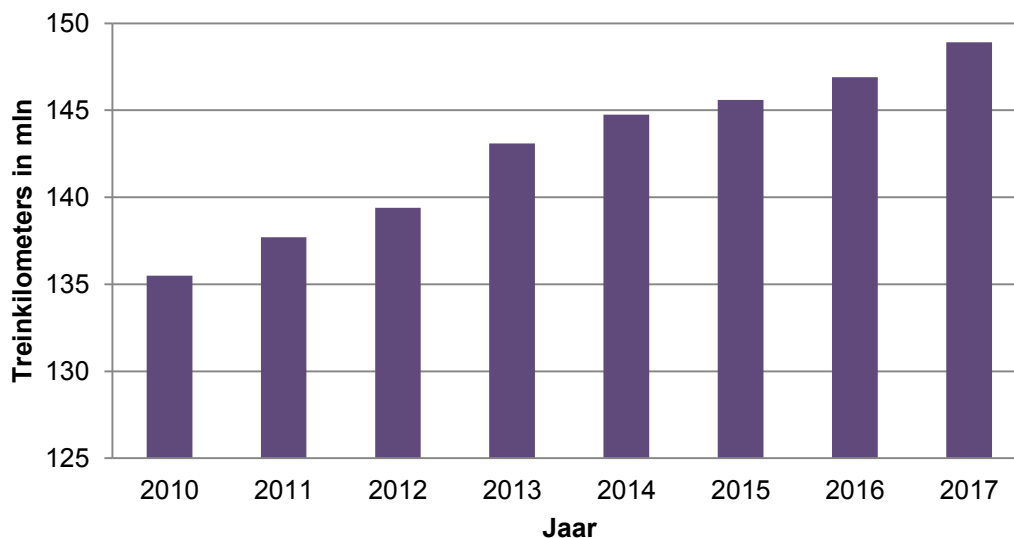
2.1.1 Gerealiseerde en verwachte groei

Ontwikkeling gereden treinkilometers in Nederland

De groei van de markt kan op verschillende manieren worden berekend. De meest gebruikelijke methoden zijn treinkilometers en passagierskilometers.⁴ Het aantal treinkilometers is het aantal kilometers dat treinen over het Nederlandse spoor rijden. Het aantal passagierskilometers is de totale afstand die de passagiers bij een vervoerder hebben afgelegd.⁵

De afgelopen jaren is het aantal gereden treinkilometers door personenvervoerders in Nederland sterk toegenomen. In 2017 zijn er door personenvervoerders in Nederland 148,9 miljoen treinkilometers gereden. Dat is een stijging van 9,9% ten opzichte van 2010 (zie Figuur 1). Dit komt neer op een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,4%. Het aantal passagiers is sinds 2010 gestegen met 8,6% van 142,5 miljoen naar 154,7 miljoen.⁶ In deze periode is het aandeel vervoerskilometers van de trein ten opzichte van het totaal gestegen van 9,3% naar 10,2%.⁷

Figuur 1: treinkilometers personenvervoer tussen 2010 – 2017.



Verwachte toekomstige groei personenvervoer

De groei in het personenvervoer zal naar verwachting doorzetten in de komende jaren. Het KiM verwacht dat het personenvervoer in passagierskilometers de komende jaren zal stijgen. De verwachte groei in de periode 2017 – 2023 bedraagt volgens het KiM in totaal ongeveer 14%.⁸

⁴ <http://kpi.prorail.nl/website/treinkilometers/nl/>

⁵ Dit is dus in praktijk het aantal treinkilometers vermenigvuldigd met het gemiddelde aantal passagiers in de trein.

⁶ Bron: Personenvervoerders. Zie bijlage 1.

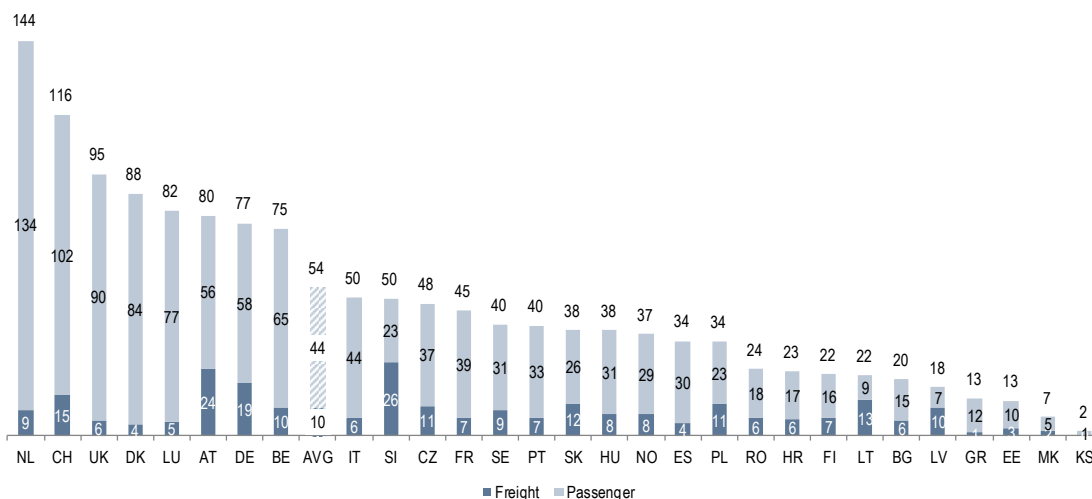
⁷ Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteit.

⁸ Zie: KiM Kerncijfers Mobiliteit 2018, blz. 15.

Ontwikkeling benutting spoorweginfrastructuur

Uit cijfers van IRG-Rail⁹ blijkt dat het Nederlandse spoornetwerk het meest intensief wordt gebruikt in Europa (zie Figuur 2). In Nederland rijden er per dag gemiddeld 144 treinen per kilometer spoor. Dit is ruim boven het Europees gemiddelde van 54 treinen per dag per kilometer spoor en ook 24,1% meer dan Zwitserland, het op één na drukste netwerk van Europa.

Figuur 2: treinen per dag per kilometer route in 2017.



Bron: IRG-Rail

Ontwikkeling internationaal personenvervoer

In 2017 is het internationale personenvervoer van of naar Nederland met 19% gestegen van 4,2 miljoen naar bijna 5 miljoen treinkilometers¹⁰. Dit aantal zal naar verwachting verder stijgen, onder meer door nieuwe internationale verbindingen tussen Hengelo en Bielefeld, Arnhem en Düsseldorf en de Eurostar tussen Amsterdam en Londen. Bovendien wil de Europese commissie treinvervoer stimuleren om de uitstoot van CO² te reduceren. De Eurostar rijdt momenteel twee keer per dag in beide richtingen. Bovendien heeft de ACM een melding van de NS ontvangen dat zij het voornemen heeft om in 2019 een derde Eurostartrein dagelijks te laten rijden.

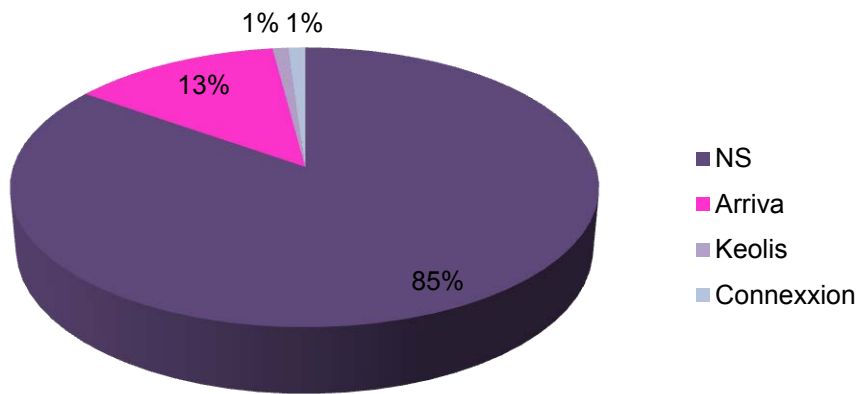
2.1.2 Marktaandeelen

Momenteel is er sprake van concurrentie om de markt voor vervoer op gedecentraliseerde lijnen. Dit betreft ca. 15% van het aantal gereden treinkilometers in Nederland. De exploitatie van het hoofdrailnet en de HSL-zuid is in 2014 tot 2025 onderhands gegund aan NS en betreft ca. 85% van de markt voor personenvervoer per spoor op basis van gereden treinkilometers. Op basis van passagierskilometers is het marktaandeel van de NS ca. 95%. Figuur 3 geeft de verdeling van marktaandeelen tussen NS en de regionale vervoerders op basis van gereden treinkilometers in 2017.

⁹ De Independent Regulator's group Rail (IRG-Rail) is een Europees samenwerkingsverband van de nationale regulerende instanties in de spoorsector en heeft als doel door samenwerking de totstandkoming van één Europese spoorwegruimte te faciliteren. IRG-Rail brengt jaarlijks een monitorrapport uit op haar website: www.irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring.

¹⁰ Bron: ACM data marktmonitor 2017 en 2018

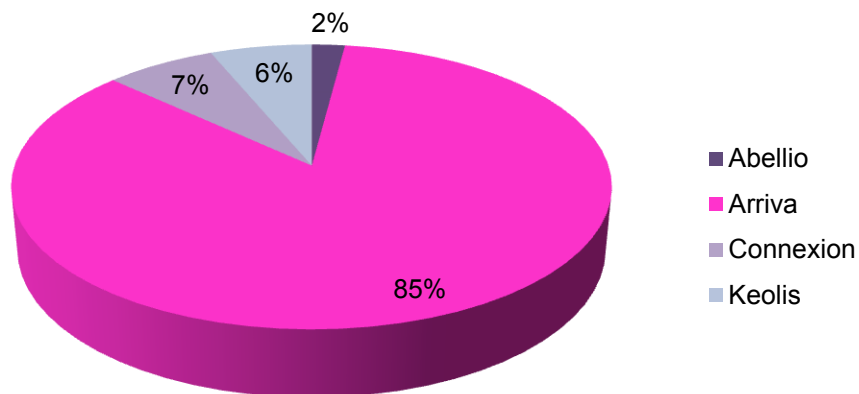
Figuur 3: marktaandelen concessiehouders in 2017 op basis van treinkilometers.



Bron: vervoerders

Van de regionale vervoerders is Arriva de grootste vervoerder. In Figuur 4 worden de marktaandelen op regionale spoorlijnen weergegeven. Op deze regionale lijnen heeft Arriva een marktaandeel van 84,8%. In 2015 was het marktaandeel van Arriva op regionale spoorlijnen nog 67,5%. Sinds 2017 rijdt Arriva ook de regionale concessie Limburg.

Figuur 4: marktaandelen op regionale spoorlijnen in 2017 op basis van treinkilometers.



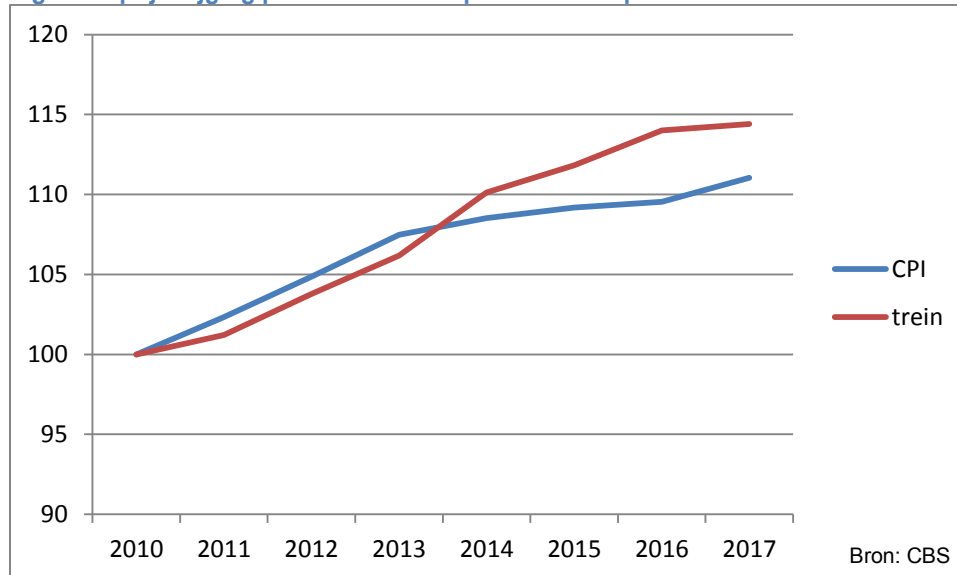
Bron: Vervoerders

Naast het openbare personenvervoer zijn er ook personenvervoerders die besloten personenvervoer aanbieden, zoals Railexperts B.V. en Railpromo B.V. Deze vervoerders opereren voornamelijk treinen naar wintersportgebieden en treinen voor speciale evenementen. Het marktaandeel van de besloten personenvervoerders is ruim onder de 1%.

2.1.3 Prijs

De prijs van het personenvervoer per spoor is sinds 2010 harder gestegen dan de CPI¹¹. Tussen 2010 en 2017 is de prijs van het personenvervoer per spoor gestegen met 15,5%, terwijl de inflatie in deze periode 11% was. De reële stijging van de prijs in het personenvervoer per spoor sinds 2010 is 3%. Deze prijsstijging is voornamelijk tot stand gekomen tussen 2013 en 2017. Van 2010 tot 2013 volgde de ontwikkeling van de prijs van een treinkaartje wel de lijn van de inflatie.¹²

Figuur 5: prijsstijging personenvervoer per trein ten opzichte van CPI 2010 - 2017.



2.1.4 Kwaliteit

De klanttevredenheid van het regionale spoorvervoer is onderzocht door het CROW, middels de OV-klantenbarometer.¹³ De NS voert haar eigen klanttevredenheidsonderzoek uit.¹⁴ Uit beide onderzoeken blijkt dat de klanttevredenheid van reizigers is gestegen. Dit geldt zowel voor het spoorvervoer op het hoofdrailnet door NS als het vervoer dat door de regionale vervoerders wordt verzorgd. Omdat voor het hoofdrailnet een andere methodiek is gebruikt voor het meten van de klanttevredenheid dan voor het regionale vervoer, zijn de rapportcijfers onderling niet één-op-één vergelijkbaar. Vanaf 2018 wordt het hoofdrailnet meegenomen in de OV-klantenbarometer. Hierdoor kan er in de toekomst wel een vergelijking worden gemaakt tussen de klanttevredenheid van de NS en de regionale vervoerders.

Klanttevredenheid NS

Uit het eigen klanttevredenheidsonderzoek van de NS komt naar voren dat meer reizigers tevreden waren over de dienstverlening van de NS. In 2018 gaf 86% van de reizigers de NS een 7 of hoger, terwijl dat in 2016 nog 77% was.¹⁵

Klanttevredenheid regionale vervoerders

De gemiddelde klanttevredenheid van de regionale spoorvervoerders scoort een 7,5. Dit is gemeten op basis van de OV-klantenbarometer¹⁶. De barometer kijkt naar verschillende aspecten, waaronder klantvriendelijkheid, stiptheid en prijs. In 2017 gaven reizigers gemiddeld een 8 of hoger voor de sociale veiligheid, het in- en uitstappen en de zitplaats. Reizigers waren minder tevreden over de prijs van de rit, deze scoorde gemiddeld een 5,0. De klanttevredenheid van de reizigers over de regionale vervoerders

¹¹ CPI: Consumenten Prijsindex zoals berekend door het Centraal Planbureau

¹² Een kanttekening is dat het CBS de prijsindex voor het personenvervoer per spoor baseert op de prijs van de kaartjes. Mogelijk betalen reizigers reëel minder voor hun reis, omdat zij bijvoorbeeld een abonnement hebben of student zijn.

¹³ <https://www.crow.nl/kennis/bibliotheek-verkeer-en-vervoer/kennisdocumenten/resultaten-onderzoek-ov-klantenbarometer-2017>

¹⁴ Zie NS Jaarverslag 2017, blz. 30.

¹⁵ <https://nieuws.ns.nl/treinreizigers-in-2018-meer-tevreden/>

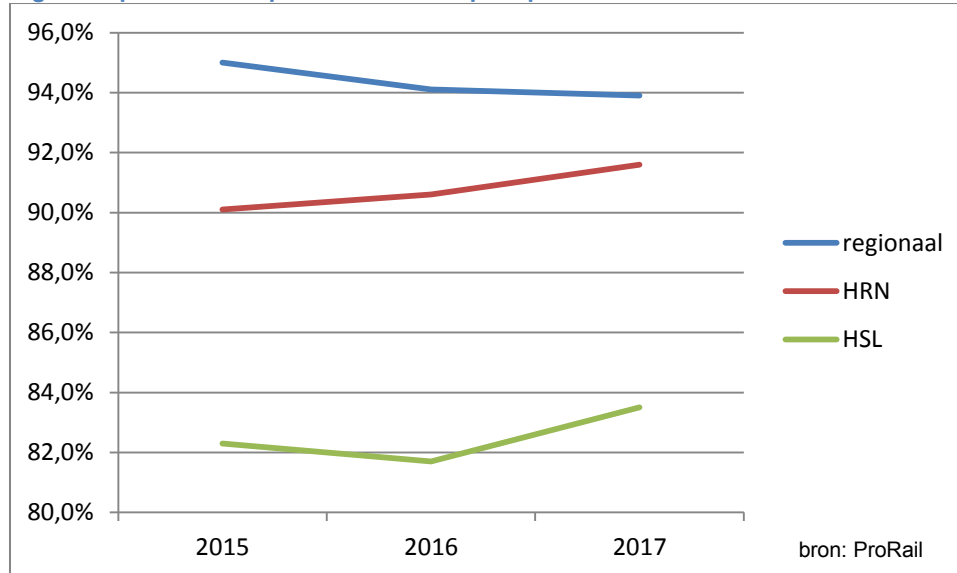
¹⁶ <https://www.crow.nl/kennis/bibliotheek-verkeer-en-vervoer/kennisdocumenten/resultaten-onderzoek-ov-klantenbarometer-2017>

vertoont de afgelopen jaren een positieve trend. In 2010 werden de regionale personenvervoerders beoordeeld met een 7,1.

Punctualiteit

Een belangrijke parameter waarmee de kwaliteit van de dienstregeling van NS en regionale vervoerders kan worden vergeleken is de punctualiteit. Figuur 6 toont de punctualiteit van het personenvervoer per spoor voor de periode 2013 – 2017, uitgesplitst naar HRN, regionale lijnen en de HSL. De punctualiteit op het HRN is licht toegenomen, terwijl die op de regionale lijnen licht is gedaald. Tevens blijkt dat regionale treinen vaker op tijd rijden dan treinen op het HRN of de HSL.¹⁷

Figuur 6: punctualiteit personenvervoer per spoor.



2.2 Ontwikkelingen personenvervoer

2.2.1 Aanbestedingen

De Nederlandse marktordering op het spoor is gebaseerd op een concessiestelsel. Binnen een concessie heeft één partij de verplichting om een in de concessie gespecificeerd aantal treindiensten te leveren tegen de voorwaarden die in de concessie zijn opgenomen. Er zijn in Nederland twee soorten concessies. Het hoofdrailnet (HRN) is onderhands gegund aan de NS voor de periode 2015-2025. Daarnaast zijn er regionale lijnen die worden aanbesteed door de provincies. Een overzicht van alle concessies en de vervoerders die deze concessies exploiteren kunt u vinden in bijlage 3. In 2018 is er één nieuwe speler toegetreden. Qbuzz heeft de aanbesteding van de Merwede-Lingelijn gewonnen en is in december 2018 begonnen met de exploitatie van het vervoer op deze lijn.

In het regeerakkoord Rutte-III is opgenomen dat er meer sprinterdiensten op het hoofdrailnet toegevoegd worden aan regionale OV-concessies.¹⁸ Mogelijk zullen in de toekomst meer (regionale) spoorlijnen aanbesteed worden. Daarbij wordt gekeken naar de lijnen Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda.

2.2.2 Marktordering

In december 2016 heeft de Europese Unie ingestemd met het Vierde Spoorwegpakket. Het doel van het Vierde Spoorwegpakket is om de Europese spoormarkt verder te liberaliseren. Toekomstige overheidsopdrachten voor binnenlands personenvervoer per spoor in de EU-landen moeten daardoor in principe worden aanbesteed; onderhands gunnen kan alleen bij uitzondering.

¹⁷ Hierbij dient tevens in aanmerking worden genomen dat de punctualiteit op het HRN minder strikt is gedefinieerd.

Punctualiteit op het HRN en de HSL is gedefinieerd als het percentage reizigers dat binnen 5 minuten na de geplande aankomsttijd is aangekomen. Op regionale lijnen is punctualiteit gedefinieerd als het percentage lijnen dat binnen 3 minuten na de geplande aankomsttijd is aangekomen.

¹⁸ Regeerakkoord 2017 – 2021: "Vertrouwen in de toekomst"

Door de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket wordt het in Nederland per dienstregelingsjaar 2021 ook mogelijk om zonder een concessie binnenlandse personenvervoersdiensten aan te bieden op regionale lijnen. Wanneer een Spoorwegonderneming op basis van dit recht tot open toegang een personenvervoersdienst wil aanbieden, moet zij dit melden bij de ACM. Een concessieverlener, een concessiehouder, een andere spoorwegonderneming of ProRail kan de ACM echter vragen om een melding van een voorgenomen nieuwe passagiersdienst nader te onderzoeken. De ACM zal dan toetsen of die dienst mogelijk het economisch evenwicht van een bestaande spoorvervoerconcessie in het gedrang brengt.

Begin 2016 kondigde de NS aan dat zij gedurende de uitvoer van de HRN-vervoersconcessie niet zou meedingen naar regionale concessies en pas na afloop van de HRN-vervoersconcessie in 2025 zou heroverwegen of zij weer mee gaat bieden op deze regionale spoorconcessies. In december 2017 werd reeds duidelijk dat de NS weer gaat mee bieden op regionale concessies. In 2017 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verschillende scenario's voor de marktordening op het spoor laten onderzoeken.¹⁹ In 2020 zal het ministerie een keuze maken over de marktordening en sturing op het spoor. Ter voorbereiding op deze politieke besluitvorming heeft de staatssecretaris opdracht gegeven om zeven onderzoeken uit te voeren.

2.2.3 Programma Hoogfrequent Spoor

Om het groeiende aantal reizigers te kunnen vervoeren is het Programma Hoogfrequent Spoor ingevoerd. Dit programma zorgt voor meer personentreinen op drukke trajecten, waarbij het ministerie voornemens is om zo min mogelijk nieuwe infrastructuur aan te leggen en de huidige infrastructuur zo efficiënt mogelijk te benutten. Op de zes drukste trajecten van Nederland moet het mogelijk zijn om elke 10 minuten op te stappen bij een intercity of sprinter. Reizigers hoeven daarom voor deze trajecten niet meer hun reis vooraf te plannen en kunnen hierdoor "spoorboekloos rijden". Het spoorboekloos rijden wordt stap voor stap ingevoerd. Op dit moment is het spoorboekloos rijden mogelijk op het traject Amsterdam – Utrecht – Eindhoven.

2.2.4 Internationaal

De Europese Commissie geeft aan dat het belangrijk is om ook het internationale personenvervoer per spoor te stimuleren en zo bij te dragen aan een vermindering van de uitstoot van koolstofdioxide door de transportsector in 2050 met 60%.²⁰ De CO₂-uitstoot van een vliegreis is per persoon vele malen hoger dan de uitstoot van dezelfde reis per trein. Om te zorgen dat het spoor effectief kan concurreren met de luchtvaart voor korte grensoverschrijdende reizen is het van belang om de reistijden van reizen over het spoor te verkorten.

Op dit moment zijn er verschillende initiatieven om het internationale personenvervoer per trein van en naar Nederland te stimuleren. Naast de Eurostar die sinds 2017 tussen Amsterdam en Londen rijdt en waarvan de frequentie in 2019 wordt opgevoerd, wordt momenteel ook de mogelijkheid onderzocht van een verbinding waarmee men in 4 uur van Amsterdam naar Berlijn kan reizen. Daarnaast heeft het de staatssecretaris aan de Tweede Kamer een uitgewerkt plan voorgelegd voor een directe intercity tussen Eindhoven en Düsseldorf vanaf 2025 en is Arriva voornemens om met haar recent gestarte treindienst Maastricht-Aken door te rijden naar Luik. Om dit te realiseren eist de Belgische toezichhouder echter investeringen in het materieel om de treinen voor te bereiden op de uitrol van ERTMS.

2.2.5 Uitrol ERTMS

In de komende decennia zal het huidige nationale beveiligingssysteem voor het spoor, ATB (Automatische Treinbeïnvloeding), geleidelijk worden vervangen door het Europese ERTMS systeem (European Rail Traffic Management System). Op dit moment zijn er in Europa verschillende beveiligingssystemen. Dit heeft tot gevolg dat materieel voor internationale treinverbindingen vaak moet beschikken over verschillende systemen en dat treinen die gebruikt worden in een land, niet zonder meer in andere landen kunnen worden ingezet. Om bij te dragen aan de ontwikkeling van één Europees spoornetwerk zet de Europese Commissie in op een Europese uitrol van ERTMS. Daarnaast kan ERTMS gebruikt worden om andere

¹⁹ Rapport 'Kiezen voor een goed spoor – scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024, ABTopconsult, 31 maart 2017

²⁰ Zie: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/bulg/announcements/speech-commissioner-bulg-single-european-rail-area-convention_en

systemen op aan te sluiten, zoals bijvoorbeeld ATO, een technologie die zelfrijdende treinen mogelijk maakt.

2.2.6 Mobility as a Service

Mobility as a Service is een verzamelbegrip voor het plannen, boeken, reizen, betalen van een multimodale reis door één dienstverlener. Het op maat bedienen van de reiziger staat centraal. Voor reizigers betekent dit dat zij bijvoorbeeld met één app hun volledige reis kunnen plannen, boeken en betalen. Het reisadvies is gebaseerd op persoonlijke voorkeuren. Daarnaast biedt het concept bijvoorbeeld via een app ook toegang tot het vervoer en kunnen reizigers tijdens hun reis ondersteund worden met extra informatie, bijvoorbeeld over eventuele wijzigingen of vertragingen in hun reis en alternatieven.

MaaS zou eraan kunnen bijdragen dat consumenten niet investeren in vervoersmiddelen, maar mobiliteit afnemen bij de aanbieders van mobiliteit. Mensen wegen de aanschaf van een auto bijvoorbeeld af tegen het gebruik van (elektrische) deelauto's en het leasen van een fiets tegen het bezitten fietsen. Bezit wordt minder belangrijk, beschikbaarheid en dienstverlening worden belangrijker. Dit is de kern van MaaS.

In het regeerakkoord is aangegeven dat het kabinet de wet- en regelgeving zal aanpassen, zodat openbaar vervoerbedrijven flexibel en vraaggericht vervoer kunnen aanbieden.²¹ Of MaaS daadwerkelijk een succes zal worden hangt af van de manier waarop het wordt vormgegeven, het precieze aanbod, de randvoorwaarden waaraan wordt voldaan en de toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige vervoersmogelijkheden.²²

Advies ACM regulering OV-betaalmarkt

De ACM heeft op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een advies opgesteld over de wenselijkheid van economische regulering van de OV-betaalmarkt. De ACM vindt het van belang dat er meer concurrentie en innovatie komt op de markt voor mobiliteitsdiensten. Partijen die mobiliteitsdiensten willen aanbieden zijn daarvoor afhankelijk van het OV-chipkaartsysteem van TLS en reisproducten en informatie van OV-bedrijven. ACM concludeert in haar advies dat er een risico is dat aanbieders van mobiliteitsdiensten geen toegang krijgen tot alles wat ze nodig hebben voor een concurrerend product. De ACM adviseert de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat daarom om nadere economische regulering in te stellen om de toegang tot het OV-chipkaartsysteem en OV-diensten te waarborgen. Daarnaast is er voor de verdere ontwikkeling van MaaS toegang tot data noodzakelijk. Voor het delen daarvan zou regulering kunnen worden overwogen.²³

2.3 Ervaringen toegang tot de spoorweginfrastructuur

Voor effectieve concurrentie in de spoormarkten is het van belang dat vervoerders op basis van transparante en non-discriminatoire voorwaarden toegang hebben tot de spoorweginfrastructuur van ProRail. De volgende paragrafen bevatten het oordeel van personenvervoerders over de totstandkoming van de Netverklaring (2.3.1), de capaciteitsverdeling door ProRail (2.3.2) en de gebruiksvergoeding (2.3.3).

2.3.1 Netverklaring

In de Netverklaring van ProRail staat beschreven wat de tarieven en voorwaarden zijn voor het gebruik van het spoor. De Netverklaring wordt voor de vaststelling ervan door ProRail geconsulteerd. Personenvervoerders zijn net zoals in 2016 over het algemeen tevreden over het consultatieproces en de consultatietermijn van de netverklaring. Alle personenvervoerders beoordelen zowel het consultatieproces als de consultatietermijn met een voldoende of beter. Personenvervoerders geven aan dat zij goed bij het proces betrokken worden en de netverklaring steeds duidelijker en beter leesbaar is. Volgens enkele vervoerders staat er nog altijd veel juridisch jargon in.

²¹ Regeerakkoord 2017 – 2021: "Vertrouwen in de toekomst"



²² Zie: <https://www.kimnet.nl/publicaties/brochures/2018/09/17/meer-zicht-op-mobility-as-a-service>


²³ www.acm.nl/nl/publicaties/advies-regulering-ov-betaalmarkt

Tabel 1: oordeel van personenvervoerders over de netverklaring.

Netverklaring	Gemiddelde 2018
---------------	--------------------

Geef uw oordeel over de wijze waarop de netverklaring 2018 en/of 2019 van ProRail tot stand is gekomen:

- a) Hoe beoordeelt u het consultatieproces? 
- b) Hoe beoordeelt u de consultatietermijn? 

In welke mate is er bij de totstandkoming van de Netverklaring 2018 en/of 2019 voldoende rekening gehouden met uw inbreng? 


2.3.2 Capaciteitsverdeling


ProRail verdeelt als beheerder de capaciteit op de nationale hoofdspoorweginfrastructuur op basis van de aanvragen van de vervoerders. Voor een goed functionerende spoorsector is het van belang dat ProRail de capaciteit op een transparante en niet-discriminerende manier verdeelt. Het uitgangspunt bij de capaciteitsverdeling is dat ProRail aanvragen van spoorwegondernemingen zo veel mogelijk dient te honoreren en conflicten tussen aanvragers moet voorkomen en zo nodig moet oplossen. Waar dat niet kan wordt er een overbelastverklaring afgegeven en moeten verbetermaatregelen worden onderzocht. De regels voor de capaciteitsverdeling zijn opgenomen in het *Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur*.²⁴

In 2018 is dit besluit geëvalueerd. In deze evaluatie is onder andere aangegeven dat ProRail meer regie moet krijgen bij het verdelen van de capaciteit. Op basis van deze evaluatie zal het besluit door IenW worden aangepast, zodat deze voldoet aan de herziene Europese regelgeving.²⁵ Personenvervoerders geven net zoals bij de Spoormonitor 2016 een positief oordeel over de mate waarin ProRail rekening houdt met hun belangen bij de verdeling van capaciteit. Over het algemeen zijn personenvervoerders tevreden over de wijze waarop ProRail de capaciteit verdeelt.


Tabel 2: oordeel van personenvervoerders over de capaciteitsverdeling.

Capaciteitsverdeling	Gemiddelde 2018
----------------------	--------------------


Hoe beoordeelt u de mate waarin er rekening is gehouden met uw belangen bij het verdelen van de capaciteit? 

In hoeverre vindt u dat er rekening is gehouden met uw belangen bij het inplannen en coördineren van onderhoud? 

Hoe beoordeelt u het BUP proces? 


Hoe beoordeelt u het proces voor het aanvragen van capaciteit in de jaardienstverlening? 


Hoe beoordeelt u de uitkomst van de jaardienstverlening? 

Hoe beoordeelt u het proces voor het aanvragen van ad hoc capaciteit? 

²⁴ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017627/2017-04-10>

²⁵ Zie: Eindrapportage Evaluatie Besluit Capaciteitsverdeling

Hoe beoordeelt u de uitkomst van uw aanvragen voor ad hoc capaciteit? 

Hoe beoordeelt u de wijze waarop ProRail de conflicterende capaciteitsaanvragen heeft behandeld? 

Hoe beoordeelt u de wijze waarop ProRail geschillen die bij de geschillencommissie worden neergelegd oplost? 

Voor de Spoormonitor 2018 is aan personenvervoerders gevraagd een oordeel te geven over de verschillende fasen van het capaciteitsverdelingsproces. De BUP (Basisuurpatroon) fase is de eerste informele fase in de capaciteitsverdeling, waarin de deelnemende vervoerders de basis voor de in te dienen capaciteitsaanvragen voor het jaardienstproces afstemmen.²⁶ Enkele personenvervoerders zijn kritisch over de BUP fase en de mate waarin ProRail de door haar daarvoor vastgestelde regels volgt. Een vervoerder merkt op dat de spelregels van de BUP fase helder zijn, maar dat deze niet altijd door ProRail worden toegepast. Tijdens de jaardienstverdeling worden de aanvragen van gerechtigden en het onderhoudsrooster vervolgens verwerkt tot een dienstregeling. Aan het einde van de jaardienstverdeling vindt de feitelijke en formele verdeling plaats. Wanneer capaciteit niet is aangevraagd in de jaardienstverlening kunnen vervoerders tot 5 dagen voor vertrek ad hoc aanvragen indienen via de One-Stop-Shop van ProRail. Vervoerders zijn over het algemeen positief over de jaardienstverdeling en de verdeling van de ad hoc capaciteit. Een punt waar enkele personenvervoerders wel kritisch op zijn is de mate waarin er rekening wordt gehouden met hun belangen bij het inplannen en coördineren van onderhoud. Eén personenvervoerder geeft hierbij specifiek aan dat de toenemende behoefte aan capaciteit voor onderhoud een punt van zorg is.

2.3.3 Gebruiksvergoeding

Een vervoerder die gebruik wil maken van de hoofdspoorweginfrastructuur dient een toegangsovereenkomst met ProRail af te sluiten. Voor het gebruik van het spoor is een gebruiksvergoeding verschuldigd. Deze bestaat uit verschillende componenten. Aan vervoerders is gevraagd is een oordeel te geven over de hoogte en systematiek van de gebruiksvergoeding. De resultaten uit de enquête hebben betrekking op de gebruiksvergoeding in 2017. De hoogte van deze vergoedingen zijn berekend op basis van de methode van toerekening van 2012.

De personenvervoerders zijn niet allemaal tevreden over de systematiek, de transparantie van de systematiek en de hoogte van de gebruiksvergoeding, ook in vergelijking met het buitenland. Er is echter wel een verbetering zichtbaar ten opzichte van de Spoormonitor 2016. Personenvervoerders zijn in vergelijking met de Spoormonitor 2016 met name positiever over de gehanteerde systematiek. Destijds waren personenvervoerders kritisch over de wens van het Kabinet Rutte-I om de gebruiksvergoeding structureel met 50 miljoen euro per jaar te verhogen. De Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) heeft hierop namens een aantal personenvervoerders aan de ACM gevraagd te onderzoeken of deze verhoging geheel of ten dele rechtmatig door ProRail in de gebruiksvergoeding is verdisconteerd.²⁷ Naar aanleiding van dit verzoek heeft de ACM drie besluiten genomen.²⁸ Met deze besluiten heeft de ACM geoordeeld dat een deel van de tariefstijging rechtmatig was, maar ook dat de tarieven naar beneden bijgesteld moesten worden en op een andere wijze toegerekend moesten worden. Naar aanleiding van deze besluiten heeft ProRail de gebruiksvergoeding naar beneden bijgesteld en de indeling van gewichtsklassen aangepast. Dit heeft mogelijk bijgedragen aan een hogere tevredenheid van personenvervoerders over de hoogte en systematiek van de gebruiksvergoeding in 2017.

Herziening systematiek gebruiksvergoeding vanaf 2020

De opbouw en methode van toerekening van de gebruiksvergoeding zal wijzigen per 2020. De opbouw per 2020 wordt weergegeven in

Figuur 7.

²⁶ BUP: het aantal en de soort treinen die per basisuur in volgorde een bepaald traject berijden.

²⁷ www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/14523_besluit-tarieven-prorail-2015-en-2016-2015-07-02.pdf

²⁸ www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/14523_besluit-tarieven-prorail-2015-en-2016-2015-07-02.pdf, www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14950/Besluit-gebruiksvergoeding-spoor-2015-en-2016-deel-II, www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16801/Besluit-gebruiksvergoeding-spoor-2015-en-2016-deel-III

Figuur 7: opbouw van de gebruiksvergoeding per 2020.²⁹



In 2020 treedt de nieuwe methode van toerekening van de vergoeding minimumtoegangspakket (VMT) in werking. ProRail brengt momenteel alleen de directe kosten van het gebruik van het spoor in rekening via de VMT. Vanaf 2020 zal ProRail een extra heffing toepassen, waarmee ook een deel van de indirecte kosten in rekening wordt gebracht. De hoogte van de extra heffing zal het verschil bedragen tussen het totale bedrag dat in rekening wordt gebracht volgens de nieuwe methode van toerekening van de VMT en de oude methode van toerekening van de VMT, inclusief categorie 2 diensten. De extra heffing wordt bij marktpartijen in rekening wordt gebracht op basis van draagkracht. Partijen die opereren in een marktsegment met meer draagkracht krijgen een hogere heffing. Hierbij zijn de volgende marktsegmenten vastgesteld:

- Personenvervoer in het kader van een openbare dienstverplichting
- Besloten personenvervoer
- Goederenvervoer

Onderzoeksbureau Significance heeft, in opdracht van ProRail, vastgesteld dat personenvervoerders in het kader van een openbare dienstverplichting relatief veel draagkracht hebben. Dit betekent dat ProRail een relatief hoge extra heffing bij hen in rekening brengt. De methode van toerekening van zowel de VMT als de extra heffing zijn door de ACM goedgekeurd met ingang van dienstregelingsjaar 2020.³⁰ Daarnaast worden er prijsprikkel opgenomen in de gebruiksvergoeding. Op basis van een prestatieregeling, waar zowel de prestaties van ProRail, als de prestaties van de spoorwegondernemingen aan ten grondslag kunnen liggen, kunnen er financiële gevolgen verbonden aan de geleverde prestaties.³¹

De vergoeding voor categorie 2, 3 en 4 diensten hebben betrekking op de tarieven voor spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen, zoals bedoeld in paragraaf 2.4. Hiervoor mag ProRail maximaal de totale kosten met een redelijk rendement in rekening brengen.

2.4 Ervaringen toegang tot diensten en dienstvoorzieningen

Om spoorvervoerdiensten aan te bieden hebben vervoerders niet alleen toegang nodig tot de spoorweginfrastructuur, maar ook tot zogenoemde spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen. Dit zijn diensten en voorzieningen die geen onderdeel uitmaken van het door ProRail aangeboden

²⁹ Op dit moment wordt de extra heffing nog niet toegepast.

³⁰ Zie: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/bsluiten-methoden-van-toerekening-vmt-en-extra-heffing-prorail> en <https://www.acm.nl/nl/publicaties/bsluit-tot-wijziging-van-de-methode-van-toerekening-vergoeding-minimumtoegangspakket-prorail>

³¹ Zie: Netverklaring 2019, bijlage 27 Prestatieregeling.

minimumtoegangspakket, maar die wel van groot belang zijn voor de dienstverlening. Voor personenvervoerders zijn dat bijvoorbeeld passagiersstations.³²

Tabel 3: oordeel personenvervoerders over dienstvoorzieningen.

Dienstvoorzieningen	Gemiddelde 2018
Reizigersstations	●●●○○
Rangeeremplacementen	●●●○○
Opstelreinen	●●●○○
Tankinstallaties	●●●○○

Over het algemeen zijn personenvervoerders tevreden over de beschikbaarheid, kwaliteit en voorwaarden voor het gebruik van dienstvoorzieningen. Desondanks is er ook sprake van een aantal problemen rondom dienstvoorzieningen. Personenvervoerders geven een onvoldoende voor de beschikbaarheid van opstelsporen omdat zij zich zorgen maken over het tekort aan opstelsporen. Dit leidt tot extra kosten voor vervoerders omdat zij grotere afstanden moeten afleggen met leeg materieel. Personenvervoerders verwachten dat vanwege de toekomstige reizigersgroei het tekort aan opstelsporen zal vergroten en zal leiden tot een toename van onoplosbare capaciteitsconflicten. Er zijn wel maatregelen aangekondigd om de opstelcapaciteit te vergroten. Zo heeft ProRail het programma Behandelen en Opstellen opgesteld, waarmee zij tot en met 2024 extra opstelcapaciteit voor ongeveer 500 rytuigen wilt faciliteren.³³ Ook heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer in december 2017 toegezegd 150 miljoen euro te investeren in opstelreinen voor reizigerstreinen.³⁴

Ook zijn personenvervoerders matig tevreden over de voorwaarden voor het gebruik van reizigersstations. Het is nog altijd het geval dat de perrons in beheer zijn van ProRail en de stationshallen in beheer van NS. Verschillende vervoerders geven aan dat als gevolg hiervan het voor sommige taken onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, zoals bijvoorbeeld de overkapping op stations, die zowel over de stationshal, als over de perrons gaat.


Tabel 4: oordeel personenvervoerders over diensten.


Diensten	Gemiddelde 2018
Hoe beoordeelt u de dienst Treinpad, inclusief de applicaties Donna, Ad Rem, RADAR, ISVL PCS, TVR?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst opstellen?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst 'gebruik van tractie-energievoorzieningsystemen'?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst reisinformatie?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst rangeerdiensten?	●●○○○
Hoe beoordeelt u de dienst Brandstoflevering?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst fecaliënafoer?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst buitengewoon vervoer?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst tractie-energie?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst toegang tot het telecommunicatienetwerk?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst levering van aanvullende informatie?	●●●○○

³² Per dienstregelingsjaar 2020 zijn passagiersstations geen onderdeel meer van het minimumtoegangspakket.

³³ <https://www.prorail.nl/reizigers/nieuws/onze-plannen-voor-2018>

³⁴ Brief 'Uitkomst bestuurlijke overleggen MIRT' aan de Tweede kamer van 8 december 2017;; IENM/BSK-2017/281096

Hoe beoordeelt u de dienst facilitair plannen via Donna 

Hoe beoordeelt u de diensten in verband met kaartverkoop op reizigersstations? 

Personenvervoerders zijn tamelijk tevreden over de meeste diensten die door ProRail en andere exploitanten van diensten worden aangeboden, al is de tevredenheid beduidend afgenomen ten opzichte van de Spoormonitor 2016. Veelal is dat ingegeven door de negatieve ervaringen van een enkele vervoerder. Zo is één vervoerder zeer ontevreden over de dienst fecaliënafoer. Deze vervoerder geeft aan dat ProRail deze dienst moet exploiteren als essentiële dienst. Door een andere vervoerder wordt hetzelfde argument aangehaald met betrekking tot treinwasinstallaties. Deze partijen geven aan dat zij geen prikkel hebben om zelf te investeren in deze dienstvoorzieningen als zij mogelijk ook aan derden toegang moeten geven, of bij een concessiewisseling zelf geen gebruik meer zullen maken van de dienstvoorziening. De levensduur van de dienstvoorzieningen is doorgaans langer dan de looptijd van de concessie. Vervoerders stellen dat het beheer van deze dienstvoorzieningen daarom bij ProRail moet worden belegd.

In Nederland is momenteel ongeveer 76% van het spoornetwerk geëlektrificeerd. Vervoerders ervaren problemen met de tractie-energievoorziening. Er wordt gemaakt van 1500v wisselspanning. Vervoerders geven aan dat zij een hogere spanning nodig hebben om optimaal gebruik te kunnen maken van de tractie-energievoorziening. Daarnaast spelen er problemen met betrekking tot de tractie-energievoorziening op de verbinding Zwolle-Kampen, doordat de spoorweginfrastructuur hier op veengrond is gebouwd, wat leidt tot zwabberende draden op dat traject. Verder wordt er door personenvervoerders aangegeven dat de elektrificatie van de hoofdinfrastructuur te langzaam gaat. Hierbij wordt specifiek gerefereerd aan de elektrificatie van de Maaslijn, die is uitgesteld van 2020 naar 2023.

Aangescherpte eisen voor exploitanten van spoorgebonden diensten en dienstvoorziening

Per 1 juni 2019 treedt de Uitvoeringsverordening 2017/2177 in werking. Deze uitvoeringsverordening geeft nadere uitwerking aan verschillende verplichtingen die de exploitanten van diensten en dienstvoorzieningen hebben. Zij bepaalt onder welke voorwaarden een exploitant van een dienstvoorziening aan spoorwegondernemingen toegang moet bieden tot de dienstvoorziening (toegangsverplichting), welke vergoedingen zij daarvoor in rekening mag brengen (tariefbeperkingen) en welke informatie over dienstvoorzieningen zij moet publiceren (transparantieplichtingen). Uit verkennend onderzoek van de ACM is gebleken dat een groot deel van de aanbieders van deze diensten en dienstvoorzieningen niet op de hoogte is van deze regelgeving. De ACM heeft daarom een handreiking geschreven, waarin de ACM uitleg geeft over de rechten en verplichtingen van exploitanten.³⁵

2.5 Analyse en conclusie

In de afgelopen jaren was er sprake van een sterke groei van het personenvervoer, zowel nationaal als internationaal en het is de verwachting dat deze groei de komende jaren zal doorzetten. Om deze groei op te vangen zal het spoorboekloos rijden (elke 10 minuten een Intercity) op de drukste trajecten worden uitgebreid. Personenvervoerders geven aan op dit moment tevreden te zijn over de capaciteitsverdeling, maar uiten wel hun zorgen over de capaciteit van de infrastructuur in de toekomst. Nergens in Europa wordt het spoor zo intensief gebruikt als in Nederland en het is de vraag in hoeverre hier nog rek in zit. Mogelijk zijn er investeringen nodig om de toekomstige groei op te vangen. Daarnaast moet er worden gezocht naar mogelijkheden om de bestaande infrastructuur efficiënter te benutten. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld Mobility as a Service. De ACM signaleert dat er risico's zijn dat aanbieders van mobiliteitsdiensten geen toegang krijgen tot de benodigde reisproducten en data voor het ontwikkelen van nieuwe diensten. Regulering van deze toegang kan een stimulans geven voor de totstandkoming van nieuwe innovatieve mobiliteitsdiensten.

De prijs voor het personenvervoer is sinds 2013 sneller gestegen dan de inflatie. Tegelijkertijd is de klanttevredenheid toegenomen. Een betere dienstverlening kan een verklaring zijn voor de prijsstijging. De prijsstijging kan echter ook een indicatie zijn van beperkte concurrentiedruk. De personenvervoermarkten zijn sterk geconcentreerd, waarbij de exploitatie van het HRN onderhands aan NS is gegund en alleen bij aanbesteding van regionale spoorconcessies sprake is van concurrentie. Op deze regionale spoormarkten heeft Arriva een marktaandeel van 84,8%. Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket kan er meer ruimte voor concurrentie ontstaan. Het Kabinet heeft aangekondigd in 2020 een besluit te nemen over de vraag of (delen van) het hoofdrailnet aanbesteed zullen worden.

³⁵ <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-12/handreiking-spoorgebonden-diensten-en-dienstvoorzieningen.pdf>

Personenvervoerders zijn over het algemeen, net zoals bij de Spoormonitor 2016, tevreden over de dienstverlening door ProRail. Ze zijn van mening dat ProRail in de regel voldoende rekening houdt met hun belangen. Personenvervoerders maken zich wel zorgen over de toegenomen schaarste aan beschikbare spoorweginfrastructuur en dan met name over het toenemende tekort aan opstelcapaciteit. De verwachting is dat hierdoor het aantal capaciteitsconflicten zal toenemen. Bij toenemende schaarste is het van belang dat de bestaande capaciteit efficiënt wordt benut en eerlijk verdeeld. De ACM onderschrijft daarbij de aanbevelingen uit de evaluatie van het Besluit Capaciteitsverdeling om ProRail meer regie te geven bij de capaciteitsverdeling.

3 Goederenvervoer

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen in het goederenvervoer per spoor in de periode 2017-2018 beschreven. In paragraaf 3.1 zijn enkele kerncijfers over de groei van de markt, marktaandeel, en gebruik van de internationale spoorcorridors op een rij gezet. Vervolgens gaan we in paragraaf 3.2 in op een aantal relevante beleidsontwikkelingen. Tenslotte zijn in paragraaf 3.3 en 3.4 op basis van de enquêteresultaten de ervaringen van goederenvervoerders met het gebruik van de spoorweginfrastructuur en spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen beschreven.

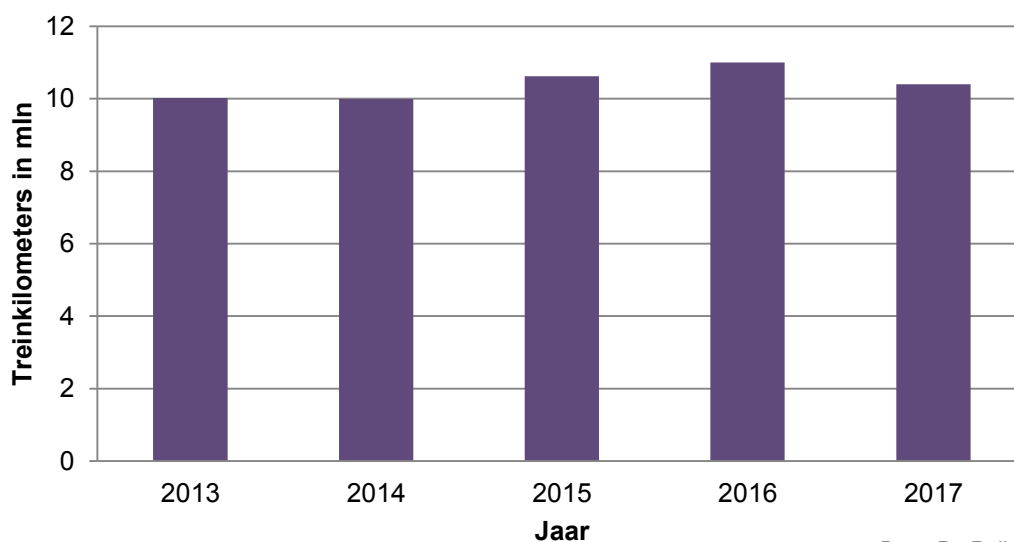
3.1 Goederenvervoer in cijfers

3.1.1 Gerealiseerde en verwachte groei

In 2017 is het aantal gereden treinkilometers door goederenvervoerders gedaald. Deze daling komt met name door een afname van het internationale goederenverkeer. Ten opzichte van 2016 is het aantal internationale treinkilometers gedaald van 7,9 miljoen naar 7,4 miljoen. Dit is een daling van 6,3%. Ook het aantal internationaal vervoerde tonkilometers (bruto)³⁶ is gedaald van 12,4 miljard in 2016 naar 11,3 miljard in 2017³⁷. Dit is een daling van 8,9%. Deze daling is met name het gevolg van de sluiting van kolencentrales in Duitsland en een incident bij werkzaamheden aan de spoortunnel bij Rastatt in Duitsland.

Tijdens werkzaamheden spoelde daar op 12 augustus 2017 de ondergrond van het spoor weg met als gevolg een verzakking van het spoor. Hierdoor was er gedurende ruim anderhalve maand geen spoorvervoer mogelijk op een cruciale verbinding voor het Europese spoorgoederenvervoer. Deze spoorverbinding is een belangrijk onderdeel van de goederencorridor Rhine-Alpine, die Nederland en Duitsland verbindt met Italië en Zwitserland. Het spoorgoederenverkeer op deze verbinding kwam nagenoeg stil te liggen, doordat er (te) weinig alternatieven waren om de goederen per spoor van en naar Zwitserland en Italië te vervoeren. Op basis van een schatting geeft ProRail aan dat ten minste 500 goederentreinen tussen Rotterdam en Zwitserland/Italië en ongeveer 100 treinen tussen Moerdijk en Italië niet konden rijden. Daarnaast is het vervoer van kolen per spoor sterk gedaald. Dit komt door het sluiten van een aantal energiecentrales in Duitsland.³⁸

Figuur 8: totaal aantal treinkilometers goederenvervoer 2013 -2017.



Tot 2017 was er een stijgende trend in het aantal gereden treinkilometers door goederenvervoerders. Volgens het KIM zal deze groei de komende jaren worden voortgezet. In tonnen ziet het instituut hier een groeipotentieel van maximaal 50% tussen 2015 en 2030. In 2015 werd er 41 miljoen ton vervoerd. In 2030

³⁶ Het bruto gewicht dat is verscheept is inclusief het gewicht van de trein.

³⁷ Bron: ProRail

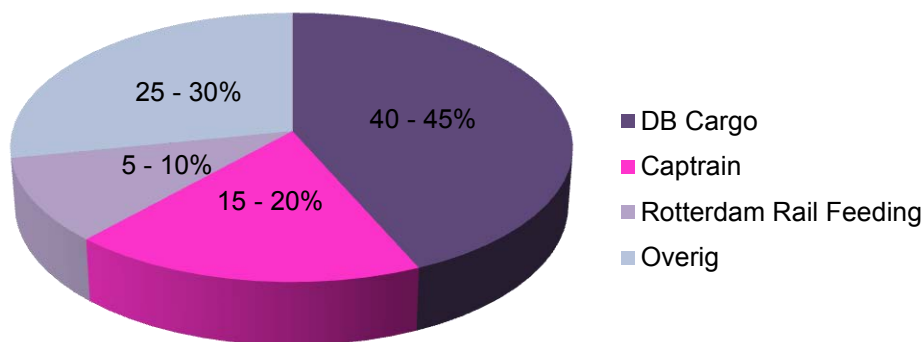
³⁸ Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

zal naar verwachting 54 tot 61 miljoen ton over het spoor worden vervoerd. Op dit moment heeft het spoorgoederenvervoer een aandeel van 3% van het totale goederenvervoer. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid verwacht dat dit in 2040 is gestegen naar ongeveer 4,5%.³⁹ Uit onderzoek van TNO komt naar voren dat 12% van de totale hoeveelheid goederen die via de weg wordt vervoerd (zowel stukgoed als containers⁴⁰), in theorie ook per spoor kan worden vervoerd. In een realistische inschatting gaat het TNO-onderzoek uit van een verschuiving van ongeveer 4%.⁴¹

3.1.2 Marktaandelen goederenvervoerders

In Nederland zijn in totaal 21 goederenvervoerders die een toegangsovereenkomst hebben met ProRail. De marktaandelen in het spoorgoederenvervoer worden weergegeven in Figuur 9. Hieruit blijkt dat DB Cargo de marktleider is met een marktaandeel van tussen de 40 en 45%. Ten opzichte van de Spoormonitor 2016 kan worden geconcludeerd dat het marktaandeel van DB Cargo de afgelopen twee jaar is gedaald, aangezien het marktaandeel van DB Cargo toen op hoger dan 50% werd geschat. Desondanks is het marktaandeel van DB Cargo nog altijd meer dan twee keer zo hoog als het marktaandeel van de op één na grootste partij. Dat is Captrain met een marktaandeel van tussen de 15 en 20%.

Figuur 9: marktaandeel spoorgoederenvervoerders op basis van treinkilometers in 2017.⁴²



Bron: vervoerders en ProRail

3.1.3 Internationale corridors

Het spoorgoederenvervoer is een internationale markt: 86 procent van het aantal bruto tonkilometers dat in Nederland per trein wordt vervoerd gaat de grens over en 71 procent van het aantal door goederentreinen in Nederland gereden kilometers bestaat uit internationaal treinverkeer.⁴³

De marktmechanismen voor een goede ontwikkeling van de Europese markt voor goederenvervoer per spoor bleek ontoereikend.⁴⁴ In het kader van de Spoormonitor 2018 hebben vervoerders opnieuw aangegeven dat zij ontevreden zijn over de afstemming tussen infrabeheerders bij internationale goederenpaden. Daarom heeft 'Europa' in 2010 een Europees netwerk van spoorgoederencorridors geïntroduceerd. Het doel is de samenwerking tussen infrastructuurbeheerders bij de toewijzing van internationale treinpaden voor goederentreinen te intensiveren door onder andere het aanvragen te

³⁹ Zie: Marktonwikkelingen spoorgoederenvervoer 2005 – 2016, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

⁴⁰ Droge en natte bulk is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

⁴¹ TNO rapport, Modal shift van weg naar spoor, potentie tot 2050 en effect op CO2 uitstoot

⁴² Gebaseerd op de aan ACM opgeleverde treinkilometers van Captrain, DB Cargo, KombiRail, Railforce one, Railtraxx, RheinCargo, Rotterdam Rail Feeding en RTB Cargo ten opzichte van het door ProRail opgeleverde totaal aantal treinkilometers.

⁴³ Bron: ProRail

⁴⁴ Bron: Verordening 913/2010/EU, overweging 4.

vergemakkelijken en de kwaliteit van deze paden te verbeteren. Het Europese spoorgoederennetwerk verbindt Nederland via drie corridors met belangrijke industriële regio's van de EU:

- Rotterdam-Genua (Rhine/Alpine);
- Rotterdam-Lyon (North-Sea/Med);
- Rotterdam-Warschau (Baltic).

Naar aanleiding van het incident bij Rastatt hebben de infrastructuurmanagers via de RaiNetEurope een zogenaamd 'Contingency' handboek opgesteld, met maatregelen die een verstoring moeten opvangen, onder meer via omleidingsroutes, zodat het oorspronkelijk geplande verkeer zo veel doorgang kan vinden.

Ontwikkeling benutting goederencorridors

De onderstaande tabel bevat informatie over het aantal aangeboden en gevraagde paden op drie corridors. Uit de cijfers valt op dat ondanks een krimp van het aanbod aan paden op de corridor Rhine/Alpine de vraag naar zogenoemde pre-arranged path's (PaP's) is gegroeid.⁴⁵ De wijzigingen zouden volgens de C-OSS⁴⁶ te maken hebben met een kwaliteitsverbetering, door een verminderd, maar verbeterd aanbod. Ook de groei zou op die kwaliteitsverbetering duiden.

Figuur 10: benutting goederencorridors (in km).⁴⁷

Benutting corridor Rhine/Alpine		
	gevraagd	aangeboden
2018	6.500.000	21.800.000
2019	7.400.000	17.600.000

Benutting corridor North Sea/Med		
	gevraagd	aangeboden
2018	7.355.015	12.608.726
2019	13.434.132	21.274.975

Benutting corridor Baltic		
	gevraagd	aangeboden
2018	680.481	12.398.171
2019	2.325.365	15.800.000

Opvallend aan de corridor North Sea/Med is de groei van het aantal aangeboden (en aangevraagde) PaP's. Dat is een gevolg van de beslissing van de infrabeheerders om alle geharmoniseerde paden op de grensovergangen van de corridor als PaP aan te bieden. Voor de grensovergang tussen Nederland en België betekent dit dat alle beschikbare capaciteit als PaP wordt aangeboden. Op andere internationale verbindingen wordt nog veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid bij de nationale infrabeheerders paden aan te vragen.

Verder blijkt uit de enquête onder de spoorgoederenvervoerders, actief in Nederland, dat zij nagenoeg allemaal vinden dat het aanbod aan PaP's op de corridors te beperkt is. Uit Figuur 10 blijkt echter dat vervoerders ook beperkt gebruik maken van de paden die beschikbaar zijn op de corridors. Vervoerders geven aan dat deze paden vaak onvoldoende aansluiten bij hun wensen.

⁴⁵ Door de infrabeheerders vastgestelde standaardpaden.

⁴⁶ C-OSS: 'Corridor One-Stop-Shop', het enig loket voor het aanvragen van internationale treinpaden voor goederentreinen op de corridor. (Artikel 13, Verordening (EU) 913/2010)

⁴⁷ RNE, Commonly applicable RFC KPI's, 2016-2018

Waarnemingen van de toezichhouders van de corridor NorthSea/Med

De toezichhouders die betrokken zijn bij de corridor North Sea/Med voeren twee maal per jaar gesprekken met de C-OSS van die corridor. Uit die gesprekken is een aantal zaken naar voren gekomen:

Rol van de C-OSS

Onder het huidige systeem eindigt de rol van de C-OSS met de verdeling van capaciteit voor de jaardienst. Nadat de capaciteit is verdeeld, wordt het dossier overgedragen aan de nationale infrabeheerders. Dit betekent dat de C-OSS niet langer informatie over toekomstige wijzigingen en het gebruik van de zogenoemde 'pre-arranged paths' (PaP's) heeft en dat de C-OSS geen verdere rol heeft in het proces. Daardoor kan de C-OSS ook niet functioneren als enig aanspreekpunt voor de aanvrager.

Capaciteit

Het oorspronkelijke idee achter de PaP's voldoet niet geheel aan de wensen van de markt. Die vraag met name om meer flexibiliteit. Daarnaast kent het aanbod van PaP's in treinkilometers over de jaren heen grote fluctuaties. Kennelijk is het voor de infrabeheerders moeilijk om een adequaat aanbod vast te stellen. De groei-doelstelling in het Implementing Plan zijn vastgesteld op 3% voor 2020 en 9% voor 2030.⁴⁸ Deze groei-doelstellingen zijn in 2017 al bereikt. Tot op heden zijn de doelstellingen niet aangepast.

Operationele issues

Sommige spoorwegondernemingen zijn terughoudend met het gebruik van PCS (de software om capaciteit op de corridor aan te vragen) om internationale paden aan te vragen en kiezen er voor om individuele capaciteitsaanvragen te doen bij de verschillende nationale infrabeheerders. Bovendien kent PCS verschillende gebruiksproblemen.

De North Sea/Med-corridor kent beperkingen als gevolg van technische (profiel-)begrenzungen van de infrastructuur in verschillende tunnels in de Vogezes en bij Basel. Daarnaast is voor deze corridor een beperking dat het Belgische net –anders dan op andere netwerken- geen treinen van 740 en langer kan accommoderen. Zulke treinen worden door de markt gevraagd en deze beperking verzwakt de concurrentiepositie van de corridor.

Om de prestaties en de kwaliteit van de corridor te monitoren worden KPI's gehanteerd. De C-OSS publiceert elke jaar een prestatie-rapport met een aantal KPI's. De toezichhouders vinden die rapportage nuttig en consistent en maakt een jaarlijkse vergelijking mogelijk. Deze KPI's zien echter hoofdzakelijk op de activiteiten van de C-OSS (aanbod, verdeling) in de planningsfase, maar betreffen nauwelijks verdere operationele activiteiten van de infrabeheerders.

De infrabeheerders hebben aangegeven dat zij, door het ontbreken van bepaalde operationele KPI's, (in de dagelijkse uitvoering) niet in staat zijn een onderscheid te maken tussen corridor verkeer en ander verkeer. Om beter zicht te krijgen op de kwaliteit van de corridor, vinden de toezichhouders het belangrijk dat de infrabeheerders een systeem ontwikkelen waardoor de capaciteit, die door de C-OSS ten behoeve van corridor treinen wordt verdeeld, als zodanig kan worden geïdentificeerd. Ook vanuit juridisch oogpunt vinden de toezichhouders dit belangrijk. Artikel 17 van EU-Verordening 913/2010 beschermt corridorverkeer in geval van verstoringen. Als infrabeheerders niet in staat zijn deze corridor treinen te identificeren, is het in de praktijk ook onmogelijk aan deze verplichting te voldoen.

3.2 Ontwikkelingen in het goederenvervoer

3.2.1 Masterplan goederenvervoer

De Staatsecretaris heeft in juni 2018 een maatregelenpakket gepresenteerd, dat samen met de Spoorgoederentafel⁴⁹ is opgesteld en dat de positie van het spoorgoederenvervoer moet verbeteren⁵⁰. Zij stelt voor dit maatregelenpakket financiële middelen beschikbaar op voorwaarde dat de sector zich inzet

⁴⁸ https://www.rfc-northsea-med.eu/sites/rfc2.eu/files/telechargements/RFC_NSM_CID_Book_5_TT2020_20190114.pdf

⁴⁹ Deelnemers van de Spoorgoederentafel: Vertegenwoordigers van de Branche Organisatie Zeehavens (BOZ), van het Koninklijke Nederlandse Vervoer (aannemers & vervoerders), van Railgood (vervoerders), van de Vereniging van Rotterdamse Terminal Operators (VRTO), van evofenedex (verladers), van de Vereniging van Rotterdamse Machinale Overslagbedrijven, van ProRail en van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

⁵⁰ Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer d.d. 19 juni 2018; IENW/BSK-2018/124486

voor betere efficiëntie door meer samenwerking op de 'last mile', de uiteinden van het netwerk (onder meer in de havens), voor vermindering van omgevingseffecten (geluid en trillingen) en voor de verdere uitrol van ERTMS. Het kabinet wil de hoogte van de gebruiksvergoeding in de pas laten lopen met die in de buurlanden, omdat voor de regio's met zeehavens, industriegebieden en 'inland terminals' het spoor nodig is om de goederen efficiënt, veilig en duurzaam met het Europese achterland te verbinden. Het kabinet heeft als doelstelling dat de omvang van het goederenvervoer per spoor moet groeien van het huidige niveau van 42 miljoen ton (2016) naar 54 tot 61 miljoen ton in 2030. Om dit te realiseren wil het kabinet het spoorgoederenvervoer op verschillende manieren stimuleren:⁵¹

Kostenverlaging gebruiksvergoeding

Door een tijdelijke subsidieregeling binnen mogelijkheden die richtlijn 2012/34 biedt, die begin 2019 van kracht moet worden, zal de gebruiksvergoeding worden verlaagd, in navolging van met name Duitsland. Om daarbij in de pas te blijven is voorlopig 12 à 14 miljoen euro per jaar beschikbaar voor de periode 2019-2023. Daarnaast wordt de berekeningswijze van de gebruiksvergoeding nader bezien.

Voldoende en betrouwbare capaciteit

Door de intensivering van het reizigersvervoer – onder andere vanwege het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) – is het noodzakelijk om de beschikbaarheid van capaciteit voor het spoorgoederenvervoer te borgen. De betrouwbaarheid van het spoor is ook een belangrijk punt, aangezien het incident bij Rastatt het belang heeft aangetoond dat een gebrek aan alternatieve routes grote gevolgen kan hebben voor het spoorgoederenvervoer in geval van calamiteiten. In de komende jaren moet er ook rekening worden gehouden met de omleiding van treinen van de Betuweroute naar het gemengde net als gevolg van bouwwerkzaamheden aan het derde spoor tussen Emmerich en Oberhausen.

Faciliteren treinen van 740 meter

Het rijden van goederentreinen met een lengte van 740 meter kan zorgen voor flinke kostenverlaging. ProRail moet samen met vervoerders (ook reizigersvervoerders) en beheerders van spoorwegnetten in de buurlanden de mogelijkheden daarvoor in de dienstregeling maximaal benutten. Op middellange termijn (2020-2022) zal de minister investeren in voorzieningen om treinen met deze lengte beter in de dienstregeling in te passen

Efficiency verbetering door meer en betere samenwerking in de havens

De staatssecretaris ziet mogelijkheden om op de 'last mile', inland terminals en industriële centra de kosten verder te verlagen door werkprocessen op de uitwisselpunten tussen alle betrokken ketenpartners beter te optimaliseren en daarbij tijdig relevante informatie uit te wisselen. Dit vergt investeringen in verdere digitalisering en automatisering.

Meer mogelijkheden voor intermodaal vervoer

In de markt ontstaat steeds meer behoefte aan terminals als overslagpunten in intermodaal vervoersdiensten.

Deregulering en wegnemen van knelpunten in de operatie

Een andere bron voor kostenverlagingen betreft het wegnemen van knelpunten in regelgeving en in de dagelijkse operatie. Met het Vierde Spoorpakket en de herziening van de Spoorwegwet wordt daarvoor al een belangrijke basis gelegd.

Invoering ERTMS

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.2.5 zal het huidige beveiligingssysteem ATB de komende decennia plaatsmaken voor ERTMS. Aangezien dit een majeure lange termijn opgave is spelen onzekerheden zoals technologische ontwikkeling en keuzes in omliggende landen ook een rol en kan dit gevolgen hebben voor het gelijk speelveld van het spoor ten opzichte van andere modaliteiten. Tijdens de overgangperiode is er een risico dat de invoer van ERTMS de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer verslechtert. De staatssecretaris van IenW wil daarom in het kader van het Programma ERTMS de vervoerders de maximale ondersteuning bieden binnen de huidige wettelijke kaders.

⁵¹ Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer d.d. 19 juni 2018; IENW/BSK-2018/124486

3.2.2 Evaluatie besluit capaciteitsverdeling

In opdracht van de Staatssecretaris is onderzocht hoe het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorwegen functioneert en wat de relevante ontwikkelingen op het spoor zijn⁵². In het bijzonder is de rol van de beheerder bij het capaciteitsverdelingsproces, de regelgeving omtrent beheer en onderhoud in relatie tot de capaciteitsverdeling, en de kwalitatieve weging bij capaciteitsconflicten beoordeeld. De staatssecretaris heeft de bevindingen van de onderzoekers en haar beleidsplannen in een brief aan de Tweede Kamer verwoord.

De onderzoekers constateren dat het spoor steeds drukker zal worden en er steeds meer verschillende vervoerders op het spoor zullen komen. Bij de capaciteitsverdeling zullen daardoor steeds scherpere keuzes gemaakt moeten worden tussen bijvoorbeeld personen- en goederenvervoer, of vervoer op het hoofdrailnet en regionaal vervoer. Het huidige overlegmodel van het capaciteitsverdelingsproces komt hierdoor onder druk te staan. Om ervoor te zorgen dat het besluit blijft bijdragen aan een goed functionerend spoorstelsel en aansluiting houdt op de ontwikkelingen op het spoor (zoals de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket, Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) en een betere afstemming van de capaciteitsverdeling op de spoormarkt met Time Table Redesign, wordt het Besluit herzien. De ambitie moet daarbij zijn om meer balans tussen overleg en regie te creëren ten behoeve van een toekomstvaste capaciteitsverdeling.

Rol en positie van ProRail

Richtlijn 2012/34/EU benoemt optimalisering van het gebruik van het spoor als één van de kerndoelen van capaciteitsverdeling. Door de rol van ProRail bij het capaciteitsverdelingsproces te versterken, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland al het geval is, kan de benutting van de spoorcapaciteit worden geoptimaliseerd. Dit vergt naast een juridische aanpassing ook een cultuurverandering in de sector, met meer balans tussen overleg en regie.

Meer robuust en toekomstvast

De doeltreffendheid, effectiviteit en de robuustheid van het besluit kan volgens de onderzoekers worden verbeterd⁵³. Voor vergroting van de doeltreffendheid dient duidelijker te worden omschreven waartoe het besluit dient. Voor verhoging van de effectiviteit zou naast verdeling van treinpaden bijvoorbeeld de verdeling van capaciteit op opstel- en rangeerterreinen en in terminals in het besluit worden meegenomen, zodat capaciteit integraal kan worden verdeeld en niet in gedeelten, zoals nu het geval is. Tot slot kan een minder gedetailleerd besluit beter en flexibeler op de ontwikkelingen op het spoor inspelen. Dit is nodig gegeven bijvoorbeeld open access, decentralisaties en de herziening van het HRN. Het versimpelen van de inhoudelijke criteria om conflicten te beslechten, kan ook dienen om de prikkels tot strategisch gedrag te verminderen.

Positionering van het goederenvervoer

Het capaciteitsverdelingsproces sluit niet goed aan op de markt voor het spoorgoederenvervoer, bijvoorbeeld omdat capaciteit moet worden aangevraagd op een moment dat nog niet duidelijk is wat er vervoerd moet worden, waar naar toe. De minister heeft ProRail gevraagd op korte termijn een groter deel van de treinpaden als ad hoc capaciteit te reserveren, zodat spoorgoederenvervoerders paden op een later moment kunnen aanvragen. Dit sluit aan op de door het goederenvervoer gewenste flexibiliteit en komt de kwaliteit van de goederenpaden ten goede. Op langere termijn kan worden ingezet op de ontkoppeling van de capaciteitsplanning van goederen- en personenvervoer via Time Table Redesign. Ook een betere aansluiting van de regels voor de zogenoemde 'last mile' op de behoeften van het spoorgoederenvervoer, worden bij de herziening van het besluit meegenomen.

Vervolgstappen

Op korte termijn wordt het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur aangepast, zodat ProRail tijdig de gewijzigde bijlage VII van de Europese richtlijn (per dienstregeling 2021) kan uitvoeren. Daar hoort ook de ontkoppeling van de planning van onderhoud van de planning van verkeer, door de reikwijdte van de artikelen inzake onderhoudsaanvragen te beperken. Met deze aanpassing is uitvoering van het programma 'Toekomstbestendig werken aan het spoor' per dienstregeling 2021 ook mogelijk. Het Besluit moet daarom in het najaar van 2019 inwerking treden.

Voor de overige aanbevelingen zoekt de Staatssecretaris aansluiting bij de modernisering van de Spoorwegwet, een lopend traject waarin meerdere aanleidingen voor wijziging van de Spoorwegwet bijeen

⁵² 'Evaluatie Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur' d.d. 27 september 2018, IENM/BSK-2018/131597

⁵³ Eindrapportage evaluatie besluit capaciteitsverdeling hswi, Anderson Elffers Felix, hoofdstuk 6.

worden gebracht. Inwerkingtreding van de voorstellen voorsnog op 1 januari 2021. Tot dan is er tijd voor nadere onderzoeken naar een mogelijk zwaardere rol van ProRail, capaciteitsverdeling bij open toegang (Vierde Spoorwegpakket) en de juridische (on)mogelijkheden om de reikwijdte van het besluit te vergroten, bijvoorbeeld naar terminals. Herziening staat op de agenda voor dienstregelingsjaar 2022.

3.3 Ervaringen met toegang tot de spoorinfrastructuur

Voor effectieve concurrentie in de spoormarkten is het van belang dat vervoerders op basis van transparante en non-discriminatoire voorwaarden toegang hebben tot de spoorweginfrastructuur van ProRail. De volgende paragrafen bevatten het oordeel van goederenvervoerders over de totstandkoming van de Netverklaring (3.3.1), de capaciteitsverdeling door ProRail (3.3.2) en de gebruiksvergoeding (3.3.3).

3.3.1 Netverklaring

Uit Tabel 5 blijkt dat goederenvervoerders kritisch zijn over de Netverklaring. Zij geven aan dat het consultatieproces onvoldoende is en er onvoldoende rekening is gehouden met hun belangen bij het tot stand komen van de Netverklaring. Ten opzichte van 2016 is het consultatieproces slechter beoordeeld door de goederenvervoerders. Eén vervoerder deelt die mening niet en geeft aan dat het proces soepeler verloopt en dat de netverklaring tegenwoordig beter leesbaar is.

Tabel 5: oordeel van goederenvervoerders over de Netverklaring.

Netverklaring	Gemiddelde 2018
Geef uw oordeel over de wijze waarop de netverklaring 2018 en/of 2019 van ProRail tot stand is gekomen:	
a) Hoe beoordeelt u het consultatieproces?	●●○○○
b) Hoe beoordeelt u de consultatietermijn?	●●●○○
In welke mate is er bij de totstandkoming van de Netverklaring 2018 en/of 2019 voldoende rekening gehouden met uw inbreng?	●●○○○

3.3.2 Capaciteitsverdeling

Uit Tabel 6 blijkt dat goederenvervoerders niet tevreden zijn over verschillende aspecten van de capaciteitsverdeling. In de gesprekken met goederenvervoerders wordt aangegeven dat zij verschillende problemen ervaren met betrekking tot de capaciteitsverdeling.

Tabel 6: oordeel van goederenvervoerders over de capaciteitsverdeling.

Capaciteitsverdeling	Gemiddelde 2018
Hoe beoordeelt u de mate waarin er rekening is gehouden met uw belangen bij het verdelen van de capaciteit?	●●○○○
In hoeverre vindt u dat er rekening is gehouden met uw belangen bij het inplannen en coördineren van onderhoud?	●●○○○
Hoe beoordeelt u het BUP proces?	●●○○○
Hoe beoordeelt u het proces voor het aanvragen van capaciteit in de jaardienstverlening?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de uitkomst van de jaardienstverlening?	●●●○○
Hoe beoordeelt u het proces voor het aanvragen van ad hoc capaciteit?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de uitkomst van uw aanvragen voor ad hoc capaciteit?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de wijze waarop ProRail de conflicterende capaciteitsaanvragen heeft behandeld?	●●○○○
Hoe beoordeelt u de wijze waarop ProRail geschillen die bij de geschillencommissie worden neergelegd oplost?	●●○○○

Voorafgaand aan het verdelingsproces vindt het informele BUP-proces plaats.⁵⁴ Dat proces beoogt vervoerders vroegtijdig inzicht te geven in de (on-)mogelijkheden van de gewenste bedrijfsproductie door middel van het vaststellen van een basisuurpatroon. Volgens goederenvervoerders werkt dit proces in de praktijk niet goed, omdat personenvervoerders geen prikkel hebben om hun plannen aan te passen aan de wensen van het goederenvervoer. Wanneer een goederenvervoerder en een personenvervoerder een conflicterende aanvraag indienen, heeft het personenvervoer, als het conflict niet minnelijk kan worden opgelost, op basis van de regelgeving uiteindelijk een hogere prioriteit en moet de goederenvervoerder inschikken. Bij verschillende goederenvervoerders leeft het gevoel dat NS het basisuurpatroon bepaalt en dat ProRail deze zonder meer als uitgangspunt neemt. Ook over de leidende positie die de uitrol van de PHS-plannen bij de capaciteitsverdeling inneemt, zijn de goederenvervoerders kritisch. Daarnaast geven zij aan dat de flexibiliteit en de daadwerkelijke beschikbaarheid van de BUP-paden voor het goederenvervoer te wensen over laat en uiten zij hun zorgen over de daling van het aantal van die paden via de Brabantroute.

Tabel 7: oordeel van goederenvervoerders over de internationale goederenpaden.

Internationale goederenvervoer	Gemiddelde 2018
Hoe beoordeelt u de informatie die wordt aangeboden over PAP's?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de PAP's ten opzichte van de overige treinpaden?	●●●●○
hoe beoordeelt u het aantal PAP's dat wordt aangeboden op corridors?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de afstemming van infrastructuurbeheerders bij grensoverschrijdende treinpaden?	●●○○○

De goederenvervoerders zijn tevreden over de zogenoemde Pre-Aranged Paths (PAP's). Dit zijn paden die in de jaardienstverlening worden gereserveerd voor goederentreinen op basis van de verplichting in Verordening 913/2010/EU. Het belang van deze PAP's wordt door goederenvervoerders onderkend, maar zij geven ook aan dat het in de praktijk vaak noodzakelijk is om gedeeltelijk af te wijken van PAP's om verladings te bereiken. In die situatie krijgen de personenvervoerders vervolgens voorrang. Spoorgoederenvervoerders geven aan dat het steeds moeilijker wordt om buiten de PAP's capaciteit aan te vragen vanwege het programma Hoogfrequent Spoor (PHS), waardoor er meer passagierstreinen op het netwerk rijden.

De Betuweroute is een spoorgoederenlijn die sinds 2007 de Rotterdamse haven met de Duitse grens verbindt. Bijna 37% van het internationale spoorgoederenvervoer ging in 2016 via de Betuweroute. Desondanks is de benutting van de Betuweroute lager dan die van het hoofdrailnet. Door vervoerders worden verschillende redenen gegeven om geen gebruik te maken van de Betuweroute. Zo zou het moeilijk zijn om de Betuweroute te bereiken vanuit andere plekken dan de Rotterdamse haven. Eén van de voorbeelden die hiervan wordt gegeven is dat spoorgoederenvervoerders langs Amsterdam Centraal moeten om vanuit de Amsterdamse haven de Betuweroute te bereiken. Eén vervoerder geeft aan dat zij liever de Brabantroute gebruiken, die via Eindhoven en Venlo naar Duitsland leidt. Zij stelt dat wanneer er een incident plaatsvindt op de Betuweroute er geen uitwijkmogelijkheden zijn, omdat het hoofdrailnet te vol is en personenvervoer prioriteit heeft. Wanneer zij capaciteit aanvraagt op de Brabantroute is er nog de mogelijkheid om uit te wijken naar de Betuweroute wanneer er een incident plaatsvindt. Door andere vervoerders wordt ook aangegeven dat zij problemen ervaren door omlleidingen vanwege de werkzaamheden aan het derde spoor in Duitsland. Het capaciteitsaanbod richting Duitsland is daardoor gedaald en er zijn vaak grote vertragingen. Deze vervoerders spreken over omzetzdalingen tot 5%.

⁵⁴ BUP: Basisuurpatroon-proces, par 4.4.1.1. Netverklaring 2018

3.3.3 Gebruiksvergoeding

De resultaten uit de enquête voor goederenvervoerders met betrekking tot de gebruiksvergoeding staan in Tabel 8.

Tabel 8: oordeel van goederenvervoerders over de gebruiksvergoeding.

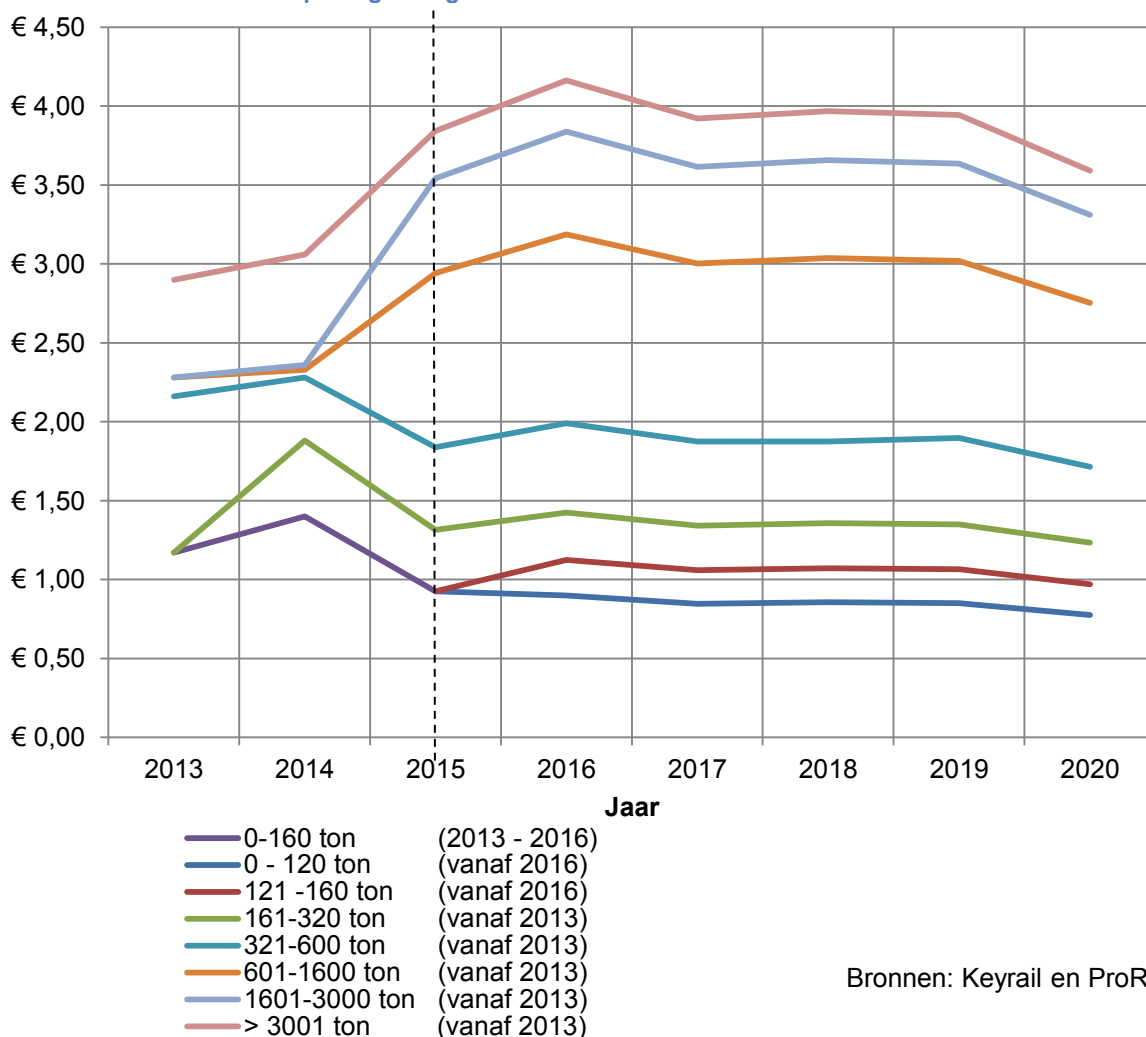
Gebruiksvergoedingen	Gemiddelde 2018
Hoe beoordeelt u de hoogte van de gebruiksvergoedingen in 2017?	
Hoe beoordeelt u de tarieven in 2017 in vergelijking met het buitenland?	
Hoe beoordeelt u de systematiek die in 2017 is toegepast voor het vaststellen van de gebruiksvergoeding?	
Hoe beoordeelt u de transparantie van de systematiek?	

Goederenvervoerders zijn net als in 2016 niet tevreden over de gebruiksvergoeding. Een groot deel van het goederenvervoer maakt gebruik van de Betuweroute, waarvoor de prijzen de afgelopen jaren relatief stabiel zijn gebleven. Uit Figuur 11 blijkt dat de VMT op het gemengde net voor treinen die zwaarder zijn dan 600 ton tussen 2013 en 2016 sterk is gestegen. Aangezien goederentreinen vaak zwaarder beladen zijn dan passagierstreinen hebben de goederenvervoerders meer last van deze prijsstijging dan personenvervoerders. In 2017 zijn deze tarieven licht gedaald en vervolgens zijn de tarieven ongeveer gelijk gebleven voor alle gewichtsklassen. De gebruiksvergoeding voor het jaar 2020 is gebaseerd op de nieuwe methode van toerekening. De tarieven zijn in 2020 voor alle gewichtsklassen gedaald. Tegenover deze daling staat echter de introductie van de extra heffing. Vanaf 2020 zal er een extra heffing bij vervoerders in rekening worden gebracht, die het verschil bedraagt tussen de kosten die worden toegerekend op basis van de nieuwe methode van toerekening 2017, inclusief categorie 2 diensten en de methode van toerekening 2012. Deze heffing zal bij vervoerders in rekening worden gebracht op basis van draagkracht. De totale gebruiksvergoeding wordt voor goederenvervoerders iets lager, omdat goederenvervoerders minder draagkracht hebben dan personenvervoerders.⁵⁵

Goederenvervoerders geven aan dat de voornaamste reden dat zij ontevreden zijn met de gebruiksvergoeding is dat deze uit de pas zou lopen met het buitenland. Dit is mogelijk doordat de manier waarop de gebruiksvergoeding tot stand komt per land kan verschillen. Zo kunnen tarieven op verschillende manieren worden gedifferentieerd en hebben landen de keuze om een extra heffing in rekening te brengen zolang de markt dit kan dragen. Het Masterplan goederenvervoer is bedoeld om het spoorgoederenvervoer te stimuleren en één van de maatregelen die hierin is genoemd is om er voor te zorgen dat de gebruiksvergoeding meer in de pas loopt met omliggende landen. Goederenvervoerders zijn positief over dit Masterplan, maar geven tegelijkertijd aan dat zij twijfelen aan de uitwerking van het plan door ProRail en IenW. Ze verwachten daarbij eerder een verschuiving van de lasten dan een reductie. Sommige goederenvervoerders zijn kritisch over de kosten die de invoering van ERTMS met zich mee brengt en wijzen op de concurrentiepositie ten opzichte van spoorvervoer vanuit de Duitse havens. In Nederland hebben zij te maken met twee systemen voor zowel beveiliging (ATB en ERTMS) als voor de bovenleiding (1500 V en 25 KV), waarin Duitsland er één beveiligingssysteem en één systeem voor de bovenleidingspanning is. Daarnaast brengt de invoering veel extra kosten met zich mee.

⁵⁵ Zie: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-08/significance-rapport-market-can-bear-test.pdf>

Figuur 11: tarieven voor de dienst Treinpad uit het minimumtoegangspakket per treinkilometer per gewichtsklasse 2013 – 2019 op het gemengde net.



Bronnen: Keyrail en ProRail

3.4 Ervaringen met toegang tot diensten en dienstvoorzieningen

Om spoorvervoerdiensten aan te bieden hebben vervoerders niet alleen toegang nodig tot de spoorweginfrastructuur, maar ook van zogenoemde spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen. Dit zijn diensten en voorzieningen die geen onderdeel uitmaken van het door ProRail aangeboden minimumtoegangspakket, maar die wel van groot belang zijn voor de goederenvervoerders, zoals bijvoorbeeld goederenterminals.

Tabel 9: oordeel van goederenvervoerders over dienstvoorzieningen.

Dienstvoorzieningen	Gemiddelde 2018
Rangeeremplacementen	●●●○
Opstelreinen	●●○○
Tankinstallaties	●●●○

Het oordeel over met name de dienstvoorzieningen materieelonderhoud is in 2018 sterk verbeterd ten opzichte van 2016. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat goederenvervoerders ontevreden zijn over de rangeeremplacementen en opstelreinen. Deze dienstvoorzieningen scoren slecht op de beschikbaarheid. In interviews geven goederenvervoerders aan dat er een groot tekort is aan opstelreinen. Door het gebrek aan opstelcapaciteit worden sporen op rangeeremplacement Kijfhoek momenteel gebruikt als

opstelsporen. Dit leidt daardoor weer tot minder capaciteit voor rangeren op Kijfhoek die overbelast is verklaard. Goederenvervoerders zijn daarnaast ook ontevreden over de tarieven die ProRail in rekening brengt voor de dienst opstellen. Per 2020 zullen vervoerders vanaf de eerste minuut moeten betalen voor het opstellen van treinen. In de voorgaande jaren werden op het gemengde net en de eerste drie uur en op de Betuweroute de eerste vier uur niet in rekening gebracht. Daarnaast zijn de verschillen tussen de tarieven voor centraal bediende gebieden en niet centraal bediende gebieden groter geworden, doordat het tarief van de centraal bediende gebieden met 9,9% is gestegen en de tarieven van niet centraal bediende gebieden met 1,3% is gedaald. Dit heeft nadelige gevolgen voor vervoerders die opstellen in centraal bediende gebieden.

Tabel 10: oordeel van goederenvervoerders over de diensten.

Diensten	Gemiddelde 2018
Hoe beoordeelt u de dienst Treinpad, inclusief de applicaties Donna, Ad Rem, RADAR, ISVL PCS, TVR?	●●●○
Hoe beoordeelt u de dienst opstellen?	●●●○
Hoe beoordeelt u de dienst 'gebruik van tractie-energievoorzieningsystemen'?	●●○○○
Hoe beoordeelt u de dienst rangeerdiensten?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst Brandstoflevering?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst buitengewoon vervoer?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst tractie-energie?	●●○○○
Hoe beoordeelt u de dienst toegang tot het telecommunicatienetwerk?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst levering van aanvullende informatie?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de dienst technische keuring van spoorvoertuigen?	●●●○○

Uit tabel 9 blijkt dat goederenvervoerders niet tevreden zijn over meerdere diensten. De vervoerders geven in de interviews aan dat zij met name ontevreden zijn over de diensten Donna en tractie-energievoorziening. Donna is volgens de vervoerders te ingewikkeld en daarnaast werken meer in het algemeen de ICT-systemen van ProRail niet goed samen. Voor de dienst tractie-energievoorziening zijn vervoerders met name kritisch over de kosten die Vivens in rekening brengt.⁵⁶

3.5 Analyse en conclusie

In 2017 was er sprake van een daling van het spoorgoederenvervoer in tonkilometers van 8,9% ten opzichte van 2016, met name vanwege de sluiting van kolencentrales in Duitsland en het *Rastatt-incident*, waardoor op een cruciale verbinding voor het spoorgoederenvervoer ongeveer een maand lang geen spoorvervoer mogelijk was. Het spoorgoederenvervoer heeft echter wel groeipotentieel en de verwachting is dat de vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer in tonkilometers tussen 2017 en 2023 met gemiddeld 1,1 procent per jaar zal groeien.⁵⁷ In diezelfde periode is de verwachting dat de vervoersprestatie van het wegvervoer met gemiddeld 1,9% per jaar zal groeien en de binnenvaart met 0,9% per jaar. In het Masterplan Spoorgoederenvervoer is de ambitie dat het vervoerde tonnage tot 2030 met circa 50% groeit.

Ondanks deze groeiverwachting maken spoorgoederenvervoerders zich zorgen over hun concurrentiekracht. Zij wijzen daarbij vooral op de hoogte van de gebruiksvergoeding in vergelijking met omliggende landen zoals Duitsland, en de ongunstige regelgeving voor spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten (zoals de binnenvaart of het wegtransport). Vanwege deze zorgen is in de zomer van 2018 het masterplan Spoorgoederenvervoer vastgesteld dat een breed scala aan maatregelen

⁵⁶ Vivens is de inkooporganisatie die namens de vervoerders de stroom inkoop.

⁵⁷ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid; Kerncijfers Mobiliteit 2018

bevat, waaronder een subsidie van 12 à 14 miljoen euro per jaar voor de periode 2019-2023 om de gebruiksvergoeding in de pas te laten lopen met buurlanden. Er zijn verschillen tussen landen in de wijze waarop de hoogte van de gebruiksvergoeding wordt berekend. De Europese regels geven hiervoor de ruimte, omdat lidstaten bijvoorbeeld zelf kunnen bepalen of ze aan vervoerders een extra heffing opleggen en hoe hoog deze extra heffing is.

Evenals personenvervoerders maken goederenvervoerders zich zorgen over de beschikbare infrastructuurcapaciteit om de verwachte groei te kunnen opvangen. Dit komt door een samenspel van factoren als een sterke stijging van het spoorgoederenvervoer, onderhoudswerkzaamheden, de aanleg van het zogenoemde derde spoor tussen Emmerich en Oberhausen in aansluiting op de Betuweroute en aangescherpte veiligheidsregels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Maar ook maken goederenvervoerders zich zorgen over de tekorten in opstelcapaciteit.

Goederenvervoerders geven aan dat zij met de huidige inrichting van het capaciteitsverdelingsproces en de hogere prioritering voor het personenvervoer "achter in de rij staan". In dat licht moeten ook de signalen van goederenvervoerders worden gezien over het te beperkte aanbod van PaP's en de gebrekkige afstemming tussen infrastructuurbeheerders bij grensoverschrijdende treinpaden. Uit data van RNE blijkt echter dat het aanbod van PaP's de vraag ruimschoots overstijgt. Het verdient nader onderzoek om vast te stellen in hoeverre de paden die worden aangeboden aansluiten bij de behoeften van de spoorgoederenvervoerders.

Uit de recente evaluatie door IenW blijkt dat de huidige kaders voor de capaciteitsverdeling (regels en proces) nog onvoldoende aansluiten bij de marktbehoefte van vervoerders, dit geldt met name voor goederenvervoerders. Dit kan resulteren in een suboptimale benutting van het spoor, waarbij er onvoldoende ruimte wordt gecreëerd voor goederenvervoerders, onderhoudsbedrijven of (besloten) vervoerders die zonder concessie personenvervoersdiensten willen aanbieden. Ook kan de schaarste strategisch gedrag uitlokken waarbij vervoerders teveel capaciteit reserveren ('hoarden') door slim gebruik te maken van de regels. Dit kan de toetreding beperken en daarmee een negatief effect hebben op de prijs en kwaliteit van spoordiensten.

Goederenvervoerders zijn ook kritischer dan personenvervoerders op ProRail. Zij zijn van mening dat ProRail onvoldoende rekening houdt met de belangen van goederenvervoerders, zij verwijzen daarbij naar de beperkte terugkoppeling uit de consultatie van de netverklaring en de methode die ProRail toepast voor de vaststelling van de hoogte gebruiksvergoeding. Wel nemen goederenvervoerders waar dat de nieuwe directie van ProRail meer oog heeft voor hun belangen.

4 Spooraanemers

Spooraanemers zijn gecertificeerde bedrijven die bouw- en onderhoudswerkzaamheden ten behoeve van de hoofdspoorweginfrastructuur mogen verrichten. Onder de term spooraanemers vallen zowel procesaanemers als projectaanemers. Procesaanemers zijn partijen die onderhoud uitvoeren aan het spoor.

4.1 ProRail

Vanuit de spooraanemers zijn er wisselende ervaringen met ProRail. Eén spooraanemer geeft aan dat het contact voor het leveren van het materieel goed is. Een andere spooraanemer geeft aan dat er veel technische kennis is bij ProRail. Spooraanemers zijn wel kritisch over het Prestatiegericht Onderhoud (PGO). Tegenwoordig baseert ProRail haar opdrachten op de prestatie die zij verwachten, terwijl dit voorheen werd gebaseerd op de inspanning die moet worden geleverd. Spooraanemers geven aan dat er veel onduidelijkheden bestaan bij ProRail en dat ProRail moeite heeft met compliance van de PGO-contracten. Zo zouden veel tienjarige aanbestedingscontracten naar vijf jaar zijn teruggebracht, omdat anders niet aan de aanbestedingsregels zou worden voldaan. Dit leidt volgens spooraanemers tot een lagere kwaliteit, omdat een kortere aanbestedingstermijn tot minder investeringen door spooraanemers in vaste activa leidt. Daarnaast stellen spooraanemers dat ProRail te weinig geld voor projecten vrij maakt, terwijl het onderhoud veelal naar de nacht is verplaatst, waardoor de kosten stijgen door toeslagen aan het personeel. De markt geeft aan dat de prijzen onder druk staan en dat (gekwalificeerd) personeel verloren gaat, waardoor de kwaliteit daalt.

4.2 Capaciteitsverdeling

De resultaten van de enquête met betrekking tot de capaciteitsverdeling worden weergegeven in Tabel 11. Hieruit blijkt dat de spooraanemers enkele aspecten van de capaciteitsverdeling onvoldoende vinden. Met name het BUP proces en de mate waarin ProRail rekening heeft gehouden met hun belangen bij het verdelen van de capaciteit scoren laag. Uit gesprekken met aannemers blijkt dat zij moeite hebben om capaciteit aan te vragen, omdat personen- en goederenvervoerders voorrang krijgen wanneer er een conflicterende aanvraag is. Spooraanemers geven aan dat de capaciteitsverdeling niet flexibel is en dat het hen door de toenemende drukte, mede dankzij PHS, niet lukt om overdag capaciteit aan te vragen. Daardoor worden zij gedwongen om treinen in de nacht te verplaatsen, wanneer ook het onderhoud moet plaatsvinden. Dit levert volgens spooraanemers vertraging en langere buitendienststelling op. Daarnaast vragen sommige spooraanemers zich af of een tweesporige buitendienststelling nodig is, omdat met de juiste veiligheidsmaatregelen een enkelsporige buitendienststelling, net als in de omliggende landen, zou volstaan.

Tabel 11: oordeel van de spooraanemers over de capaciteitsverdeling.

Capaciteitsverdeling	Gemiddelde 2018
Hoe beoordeelt u de mate waarin er rekening is gehouden met uw belangen bij het verdelen van de capaciteit?	●●●○○
In hoeverre vindt u dat er rekening is gehouden met uw belangen bij het inplannen en coördineren van onderhoud?	●●●○○
Hoe beoordeelt u het BUP proces?	●●●○○
Hoe beoordeelt u het proces voor het aanvragen van capaciteit in de jaardienstverlening?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de uitkomst van de jaardienstverlening?	●●●○○
Hoe beoordeelt u het proces voor het aanvragen van ad hoc capaciteit?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de uitkomst van uw aanvragen voor ad hoc capaciteit?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de wijze waarop ProRail de conflicterende capaciteitsaanvragen heeft behandeld?	●●●○○
Hoe beoordeelt u de wijze waarop ProRail geschillen die bij de geschillencommissie worden neergelegd oplost?	●●●○○

Bijlage 1 – Deelnemers ACM Spoormonitor 2018

In onderstaande tabel staan alle (39) deelnemers vermeld die de elektronische enquête geheel of gedeeltelijk hebben ingevuld of een interview met de ACM hebben gehad in het kader van de Spoormonitor 2018.

Categorie			Bedrijf
Vervoerders, brancheverenigingen, sporaannameurs en spooronderhoudsbedrijven	Goederenvervoer	Goederenvervoerders	Captrain DB Cargo Kombi Rail Rotterdam Rail Feeding Rail Force One Railtraxx Rheincargo RTB Cargo
	Onderhoud & aannameurs	Sporaannameurs	BAM Euroscout Railpro Shunter Tractie Spitzke Volkerrail
			Onderhoud
	Personenvervoer	Landelijk	NS Groep
		Regionaal	Arriva Personenvervoer Nederland Connexion Keolis
		Besloten	Railexperts
Overige partijen	Beheerder		ProRail
	Expeditieus/ verladere		Raillogix Trimodal
	Havenbedrijven		Havenbedrijf Amsterdam Havenbedrijf Rotterdam North Sea Port
	Belangenorganisatie		Deltalinqs Evofenedex FMN KNV Railgood Rover Voor Beter OV
	Overheid		Inspectie voor Leefomgeving & Transport Ministerie voor Infrastructuur & Waterstaat Provincie Groningen Provincie Limburg Provincie Overijssel Provincie Zuid Holland

Bijlage 2 – Resultaten enquête

Vraag	Gemiddelde	N
Netverklaring		
Hoe beoordeelt u het consultatieproces van de netverklaring 2018 en/of 2019?		19
Hoe beoordeelt u het consultatietermijn van de netverklaring 2018 en/of 2019?		20
In welke mate is er bij de totstandkoming van de Netverklaring 2018 en/of 2019 rekening gehouden met uw inbreng?		19
Gebruiksvergoeding		
Hoe beoordeelt u de hoogte van de gebruiksvergoedingen in 2017?		15
Hoe beoordeelt u de tarieven in vergelijking met het buitenland?		14
Hoe beoordeelt u de systematiek die in 2017 is toegepast voor het vaststellen van de gebruiksvergoeding?		14
Hoe beoordeelt u de transparantie van de systematiek?		14
Prestatieregeling		
Hoe beoordeelt u de effectiviteit van de prestatieregeling?		11
Dienstvoorzieningen		
Hoe beoordeelt u de beschikbaarheid van de reizigersstations?		5
Hoe beoordeelt u de voorwaarden voor het gebruik van reizigersstations?		5
Hoe beoordeelt u de kwaliteit van reizigersstations?		5
Hoe beoordeelt u de tarieven voor de reizigersstations?		5
Hoe beoordeelt u de beschikbaarheid van rangeeremplacementen?		15
Hoe beoordeelt u de voorwaarden voor het gebruik van rangeeremplacementen?		15
Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de dienst rangeeremplacementen?		15
Hoe beoordeelt u de tarieven voor het gebruik van opstelterreinen?		14
Hoe beoordeelt u de beschikbaarheid van opstelterreinen?		17
Hoe beoordeelt u de voorwaarden voor het gebruik van opstelterreinen?		17
Hoe beoordeelt u de beschikbaarheid van de tankinstallaties?		18
Hoe beoordeelt u de voorwaarden voor het gebruik van de tankinstallaties?		18
Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de tankinstallaties?		18
Hoe beoordeelt u de tarieven voor het gebruik van de tankinstallaties?		15
Dienstvoorzieningen andere exploitanten dan ProRail		
Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening materieelonderhoud?		16
Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening inwendige reiniging?		7
Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening treinwasinstallaties?		5
Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening tankinstallaties?		12
Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening stationsvoorzieningen?		6
Hoe beoordeelt u de dienstvoorziening goederenterminals?		4

Diensten

Hoe beoordeelt u de dienst Treinpad, inclusief de applicaties Donna, Ad Rem, RADAR, ISVL PCS, TVR?		20
Hoe beoordeelt u de dienst opstellen?		18
Hoe beoordeelt u de dienst 'gebruik van tractie-energievoorzieningsystemen'?		12
Hoe beoordeelt u de dienst reisinformatie?		5
Hoe beoordeelt u de dienst rangeerdiensten?		9
Hoe beoordeelt u de dienst Brandstoflevering?		16
Hoe beoordeelt u de dienst fecaliënaafvoer?		3
Hoe beoordeelt u de dienst buitengewoon vervoer?		11
Hoe beoordeelt u de dienst tractie-energie?		13
Hoe beoordeelt u de dienst toegang tot het telecommunicatienetwerk?		17
Hoe beoordeelt u de dienst levering van aanvullende informatie?		12
Hoe beoordeelt u de dienst technische keuring van spoorvoertuigen?		2
Hoe beoordeelt u de dienst facilitair plannen via Donna		8
Hoe beoordeelt u de diensten in verband met kaartverkoop op reizigersstations?		4

Capaciteitsverdeling

Hoe beoordeelt u de mate waarin er rekening is gehouden met uw belangen bij het verdelen van de capaciteit?		20
In hoeverre vindt u dat er rekening is gehouden met uw belangen bij het inplannen en coördineren van onderhoud?		18
Hoe beoordeelt u het BUP proces?		19
Hoe beoordeelt u het proces voor het aanvragen van capaciteit in de jaardienstverlening?		19
Hoe beoordeelt u de uitkomst van de jaardienstverlening?		20
Hoe beoordeelt u het proces voor het aanvragen van ad hoc capaciteit?		20
Hoe beoordeelt u de uitkomst van uw aanvragen voor ad hoc capaciteit?		20
Hoe beoordeelt u de wijze waarop ProRail de conflicterende capaciteitsaanvragen heeft behandeld?		12
Hoe beoordeelt u de wijze waarop ProRail geschillen die bij de geschillencommissie worden neergelegd oplost?		9

Internationale goederenvervoer

Hoe beoordeelt u de informatie die wordt aangeboden over PAP's?		4
Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de PAP's ten opzichte van de overige treinpaden?		3
hoe beoordeelt u het aantal PAP's dat wordt aangeboden op corridors?		4
Hoe beoordeelt u de afstemming van infrastructuurbeheerders bij grensoverschrijdende treinpaden?		12

Bijlage 3 – Huidige concessies in Nederland



Bijlage 4 - ACM in beeld: 2017-2018

NS maakte misbruik van machtspositie bij aanbesteding in Limburg

De ACM legde de NS in juni 2017 een boete op van 40.950.000 euro voor misbruik van haar economische machtspositie bij de aanbesteding van openbaar vervoer in Limburg. De ACM beboette de NS voor twee overtredingen. De eerste overtreding ziet op het feit dat NS voor de aanbesteding van het Limburgs regionaal openbaar vervoer een verlieslatend bod deed. De kosten die de NS zou maken voor het verzorgen van het vervoer waren naar verwachting hoger dan de opbrengsten die zij met het regionaal vervoer in Limburg naar verwachting zou behalen. Daardoor kregen de andere inschrijvers op de aanbesteding geen eerlijke kans. De tweede overtreding is een combinatie van samenhangende gedragingen. Ten eerste gebruikte de NS vertrouwelijke informatie die zij had verkregen van een ex-directeur van Veolia voor het vormgeven van haar bod op de concessie. Ten tweede benadeelde de NS haar concurrenten door traag en onvolledig te reageren op hun verzoeken om toegang tot bepaalde diensten en voorzieningen op stations. Tot slot speelde de NS vertrouwelijke informatie over Veolia en Arriva door aan haar eigen dochter Abellio, die namens de NS het bod op de concessie in Limburg verzorgde.

Ex ante goedkeuring voorwaarden en vergoedingen dienstvoorzieningen bij aanbestedingen spoorvervoer
In 2017 zijn twee regionale spoorconcessies aanbesteed. Het gaat om de concessie Noordelijke treindiensten en de concessie Merwede-Lingelijn (Dordrecht-Geldermalsen). De ACM heeft in maart 2017 voor de eerste keer vooraf goedkeuring verleend aan de voorwaarden en vergoedingen voor toegang tot diensten en voorzieningen die nodig zijn voor het spoorvervoer dat deel uitmaakt van deze twee concessies. De ACM heeft hiervoor in 2016 de wettelijke bevoegdheid gekregen.

Klacht Railgood over de netverklaring 2019

Railgood diende in 2018 een klacht in bij de ACM namens haar leden, omdat ProRail bij de totstandkoming van de netverklaring onvoldoende in overleg was getreden met de spoorgoederenvervoerders. Daarnaast kon RailGood zich niet verenigen met een aantal inhoudelijke onderdelen van de Netverklaring 2019. In haar besluit op de klacht concludeerde de ACM dat ProRail bij het opstellen van de Netverklaring 2019 niet in gesprek hoefde te gaan over de voorgestelde aanpassingen die ProRail niet in de definitieve tekst van de netverklaring wilde overnemen. Wel moet ProRail in de Netverklaring 2019 meer informatie geven over de maximale treinlengte op baanvakken die de landsgrenzen passeren.

Goedkeuring methoden gebruiksvergoeding ProRail

De ACM heeft in 2018 de methoden van toerekening die ProRail hanteert voor het bepalen van de vergoeding voor het minimumtoegangspakket (VMT) en de extra heffing goedgekeurd. Zowel de VMT als de extra heffing worden door ProRail in rekening gebracht bij vervoerders die gebruik maken van het Nederlandse spoor. De goedkeuring geldt voor de dienstregelingjaren 2020 tot en met 2022.

Advies ACM regulering OV-betaalmarkt

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een advies opgesteld over de wenselijkheid van economische regulering van de OV-betaalmarkt. De ACM vindt het van belang dat er meer concurrentie en innovatie komt op de markt voor mobiliteitsdiensten. Partijen die mobiliteitsdiensten willen aanbieden zijn daarvoor afhankelijk van het OV-chipkaartsysteem van TLS en reisproducten en informatie van OV-bedrijven. ACM concludeert in haar advies dat er een risico is dat aanbieders van mobiliteitsdiensten geen toegang krijgen tot alles wat ze nodig hebben voor een concurrerend product. De ACM adviseert de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat daarom om nadere economische regulering in te stellen om de toegang tot het OV-chipkaartsysteem en OV-diensten te waarborgen.